

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»



ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

МЕЖДУНАРОДНАЯ АНАЛИТИКА

2018

№ 2 (24)

**Москва
ИМИ МГИМО МИД РОССИИ**

ББК 66.4
М 43

Научно-экспертный совет:

*А. В. Торкунов (председатель), В. Б. Кириллов, Е. М. Кожокин, Н. Б. Кузьмина,
А. В. Мальгин, В. М. Морозов, С. А. Орджоникидзе, А. Н. Панов,
А. И. Подберезкин, Н. А. Симония*

Главный редактор

А. А. Орлов

Редакционный совет:

*Г. М. Бонэм, И. М. Бусыгина, Б. Виттрок, Н. П. Грибин, В. В. Дегоев,
А. А. Казанцев, С. К. Кушкумбаев, А. В. Лукин, В. А. Морозов, В. М. Муханов,
А. И. Никитин, К. Ж. Нугманова, Л. С. Окунева, П. Б. Паршин, В. В. Попов,
В. М. Сергеев, П. М. (Кепа) Содупе Коркуэра, А. В. Федорченко,
С. И. Чернявский, А. Л. Чечевишников*

Редакторы номера:

П. Б. Паршин, А. Л. Чечевишников

ББК 66.4

ISSN 2587-8476 (print)
ISSN 2541-9633 (online)

© МГИМО – Университет, 2018

The Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education
“Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation”



Institute for International Studies

INTERNATIONAL ANALYTICS

2018

No. 2 (24)

**Moscow
IIS MGIMO-University**

Scientific advisory council:

*A. Torkunov (chairman), V. Kirillov, Ye. Kozhokin, N. Kuzmina, A. Malgin,
V. Morozov, S. Ordzhonikidze, A. Panov, A. Podberezkin, N. Simoniya*

Editor-in-chief:

A. Orlov

Editorial board:

*G. M. Bonham, I. Busygina, A. Chechevishnikov, S. Chernyavskiy, N. Gribin,
V. Degoyev, A. Fedorchenko, A. Kazantsev, S. Kushkumbayev, A. Lukin, V. A. Morozov,
V. Mukhanov, A. Nikitin, K. Nugmanova, L. Okuneva, P. Parshin, V. Popov,
V. Sergeyev, P. M. (Kepa) Sodupe Corcuera, B. Wittrock*

Editors of the issue:

A. Chechevishnikov, P. Parshin

Содержание

Институты и процедуры

И. А. Истомин

Vox populi, vox dei? Великие державы и голосование
в Генеральной Ассамблее ООН 7

В. А. Силаева

Эволюция европейских санкций:
от единичных мер до консолидированной политики 19

И. Е. Денисов

Механизм принятия внешнеполитических решений в Китае:
особенности реформирования в период после XVIII съезда КПК 28

Между Европой и Азией

И. В. Болгова

Отношения между Европейским Союзом и Арменией:
модель «тихого» сопряжения? 37

Э. Т. Мехдиев

Евразийские транспортные коридоры и ЕАЭС 47

А. А. Казанцев, Л. Ю. Гусев

Перспективы взаимодействия Таджикистана с ЕАЭС 57

Пульс кризисов

Н. Ю. Силаев

Помощь НАТО Украине после Майдана 68

Ю. Н. Зинин

Ливия: перспективы урегулирования 79

Политическое страноведение

К. Ю. Сафронов

Общественно-политическая и экономическая ситуация
на Мадагаскаре в контексте предстоящих президентских выборов. 88

Рассуждение о методах

А. А. Токарев

Big Data в исследовании соцсетей: опыт неудачного
машинного анализа украинского Facebook 94

Contents

Institutions and Procedures

Igor Istomin

Titans Jousting for the Mob: Great Powers and Voting in the UN General Assembly.....7

Victoria Silaeva

Evolution of European Sanctions: From Individual Measures
to Consolidated Policy.....19

Igor Denisov

Foreign Policy Decision-Making in China: Key Features
of the Reforms Since the 18th National Congress of the CPC.....28

Between Europe and Asia

Irina Bolgova

EU – Armenia Relations: A Model of “Quiet” Coordination?37

Elnur Mekhdiev

Euro-Asian Transport Corridors and the Eurasian Economic Union.47

Andrei Kazantsev, Leonid Gusev

Prospects for Interaction between Tajikistan and the Eurasian Economic Union.....57

Pulse of Crises

Nikolai Silaev

NATO’s Aid for Ukraine after Maidan.....68

Yuri Zinin

Libya: Prospects for Solution79

Countries of the World: Political Profiles

Konstantin Safronov

Political and Economic Situation in Madagascar in the Period
of the Forthcoming Presidential Elections88

Reflections on Methods

Aleksei Tokarev

Big Data Applications in Social Media Research: The Experience
of Unsuccessful Data Analysis of Ukrainian Facebook94

ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕДУРЫ

И. А. ИСТОМИН

Vox populi, vox Dei? Великие державы и голосование в Генеральной Ассамблее ООН*

Игорь Александрович Истомин, канд. полит. наук, доцент
Кафедры прикладного анализа международных проблем
МГИМО МИД России. E-mail: iaistomin@gmail.com

Аннотация. Целью настоящей работы стала оценка положения России, Китая и США при голосованиях в Генеральной Ассамблее ООН в 2000–2010-х гг. Высокий уровень поддержки в рамках ГА ООН является индикатором признания политики государства со стороны большей части международного сообщества. Такая поддержка может быть использована для международной легитимации осуществляемого курса и сокращения издержек на его проведение. Прежде чем перейти к анализу опыта ГА ООН, в работе определяются общие тенденции развития отношений между крупными государствами в 2010-х гг. Кроме того, рассматриваются институциональный мандат и особенности работы Генеральной Ассамблеи. После этого представляются результаты статистического анализа голосований в этом органе в период с 60-й по 71-ю сессию.

Проведенное исследование свидетельствует о неблагоприятных трендах как для России, так и для Китая. Снижается средний уровень поддержки их позиций среди всех государств – членов ООН, а также корреляция голосования Москвы, Пекина и других крупных восходящих стран. США в 2010-х гг., напротив, существенно укрепили свои позиции в ГА ООН. Для Вашингтона решение этой задачи представлялось относительно простым, с учетом низкой изначальной базы. Заметным достижением администрации Б. Обамы стала консолидация крупнейших развитых стран вокруг Соединенных Штатов, в том числе в ООН. Тем не менее с учетом распространенного в американской элите скепсиса в отношении международных институтов, устойчивость достигнутого результата вызывает сомнения.

Ключевые слова: великие державы, Россия, Китай, США, международные институты, международное признание, легитимность, резолюции ГА ООН, «группа семи», БРИКС.

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект №17-78-20170).

Значительная часть дискуссий в литературе, посвящённой роли институтов в мировой политике, разворачивается вокруг двух полярных точек зрения. В соответствии с одной, правовые нормы и международные организации — продукт деятельности государств, которые сохраняют высокий уровень контроля над ними. Соответственно, в условиях анархичной среды они могут быть относительно безболезненно изменены или вообще деконструированы, если их сохранение перестаёт соответствовать интересам крупных игроков [11]. Противоположный лагерь исследователей утверждает, что создаваемые странами объединения со временем обретают автономию и способность предписывать некоторые неопциональные модели поведения государствам, в том числе наиболее крупным [8]. В этой связи международным организациям приписывается даже собственная субъектность в мировой политике.

Настоящая статья строится на основе подхода, удалённого от обеих крайностей и в этом отношении более нюансированного. Не отрицая ценность международных организаций, она рассматривает их не столько как самостоятельных игроков, сколько как новые площадки конкуренции между государствами. Противоборство в институционализированной среде отличается от соперничества в гоббсовском «естественном состоянии». В то же время крупные игроки характеризуются стремлением использовать особенности этой среды для легитимации собственных интересов, а материальный потенциал может быть конвертирован в укрепление их институциональных позиций.

В соответствии с таким подходом целью настоящего исследования стала оценка изменений в положении крупнейших мировых держав при голосованиях в Генеральной Ассамблее ООН на фоне трансформации характера их взаимодействия в 2010-х гг. Значимость и представительность ГА ООН как международно-политического форума позволяет использовать результаты голосований в нём в качестве индикатора признания политики государства со стороны других представителей международного сообщества.

Высокий уровень поддержки в этом органе может быть использован крупными державами для международной легитимации осуществляемого курса и сокращения издержек на его проведение. В рамках статьи предпринимается попытка выявить степень корреляции позиции по резолюциям в ГА ООН таких держав, как Россия, Китай и США, с голосованием других государств. Выбор этих трёх стран для анализа определяется тем, что именно они располагают наибольшими предпосылками для стратегической автономии в современной мировой политике [3, с. 30–32].

Прежде чем перейти к анализу опыта ГА ООН, в работе анализируются общие тенденции развития отношений между крупными государствами в 2010-х гг. в сравнении с предыдущими десятилетиями. Кроме того, в ней описываются институциональный мандат и особенности работы Генеральной Ассамблеи. После этого представляются результаты статистического анализа голосований в этом органе в период с 60-й по 71-ю сессию и даётся их содержательная интерпретация.

Особенности межгосударственной конкуренции в современном мире

Одной из характерных черт международной политики 2010-х гг. стало возобновление интенсивной конкуренции между крупнейшими мировыми державами. Её острота качественно возросла по сравнению с первыми двумя десятилетиями после окончания «холодной войны», когда такие государства, как Россия и Китай, уклонялись от прямого противоборства с Соединёнными Штатами [4]. Последние, сохраняя существенный отрыв от потенциальных конкурентов по основным показателям материальной мощи, стремились избирательно использовать инструментальный силовой принуждения в основном в отношении маргинальных игроков, но не против крупных государств [1, с. 21–22].

Неудачные военные кампании Вашингтона в Афганистане и Ираке, а также глобальный финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. привели к снижению авторитета США в международной системе [10]. В свою очередь восходящие державы существенно укрепили свои материальные возможности в ходе форсированного хозяйственного роста 2000-х гг. В результате снижения экономического и статусного диспаритета в мировой системе возникли предпосыл-

ки для восстановления «нормального» положения в международных отношениях, когда их динамика определяется в первую очередь логикой балансирования между крупными игроками¹.

Такое изменение получило отражение и в официальных документах государств. Наиболее явное его признание содержится в Стратегии национальной безопасности Соединённых Штатов 2017 г., в которой прямо говорится о нарастании соперничества с Россией и Китаем².

Вместе с тем междержавная конкуренция разворачивается в настоящее время в принципиально других условиях, чем в предыдущие эпохи. Она осуществляется в рамках высоко институционализированной глобальной среды, характеризующейся значительной плотностью и регулярностью взаимодействий между государствами. В этой связи объектом борьбы между крупными игроками сегодня выступает не столько контроль за территорией (хотя он также становится предметом споров), сколько способность навязывать удобные им правила игры в рамках различных международных объединений и организаций.

Развитие системы правового регулирования, уплотнение сети глобальных институтов против ожиданий многих представителей либерального направления исследований международных отношений не привело к снижению значения диспаритета силовых возможностей между участниками мировой политики. Оно перевело их в новую форму, побуждая крупные державы инвестировать имеющийся материальный капитал в различные механизмы легитимации своих действий и выгодные им нормы³.

Наиболее явное статусное закрепление дифференциации государств наблюдается в международных финансовых институтах, в которых их право влиять на принимаемые решения обусловлено имеющимися финансово-экономическими возможностями. В других случаях конвертация материальных возможностей в институциональные осуществляется через неформальные каналы. В частности, хорошо документированной выступает способность развитых стран влиять на результаты голосования в органах ООН с опорой на механизмы распределения международной помощи [5; 6].

У крупных держав даже в условиях нынешней высоко институционализированной среды остаются большие, чем у малых и средних стран, возможности действовать самостоятельно вне имеющихся механизмов мирорегулирования и даже в нарушение международного права. Тем не менее и в этих случаях они стремятся легитимировать свои действия, претендуя на представительство значительной группы участников мировой системы. Нередко обоснование такого представительства требует инвестирования материальных ресурсов в дополнение к собственным затратам на осуществление самостоятельных действий.

В этой связи показателен пример войны в Ираке 2003 г., которую Соединённые Штаты инициировали в обход Совета Безопасности ООН и на фоне возражений их союзников по НАТО. Для легитимации своих действий Вашингтон сформировал «коалицию желающих», в которую вошли 48 стран. Рэндал Ньюхэм отмечал, что это образование правильнее было бы называть «коалицией подкупленных и запуганных» [13].

Таким образом, высокая институционализация международной среды не столько сдерживает активизацию междержавной конкуренции, сколько придаёт ей новое измерение. Оно впервые стало играть существенную роль в период «холодной войны», но в настоящее время уровень вовлеченности государств в сеть общих институтов глобального управления гораздо выше, чем во второй половине XX в.

Голосование в ГА ООН как показатель конвергенции позиций государств

Среди множества современных институциональных площадок взаимодействия государств Генеральная Ассамблея ООН занимает специфическое положение. Несмотря на то что в соответствии с резолюцией «Единство в пользу мира» она имеет право при исключительных об-

¹ О динамике выстраивания отношений между крупнейшими игроками см.: [17].

² National Security Strategy of the United States of America. The White House. December 2017. — URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>

³ О способности крупных государств манипулировать международными институтами см.: [7].

стоятельствах принимать решения обязательные для исполнения государств⁴, в большинстве случаев её документы не имеют такой силы. В результате ставки при голосовании в ГА ООН остаются относительно низкими, и крупные державы не имеют весомых стимулов для инвестирования существенных ресурсов в легитимацию своей позиции в этом органе.

В то же время она выступает одной из наиболее репрезентативных международных площадок, благодаря представительству всех 193 государств участников — Организации Объединённых Наций. Её решения, хотя и не обладают юридической силой, выступают значимым политическим сигналом. Если и можно говорить о международном общественном мнении, то ГА ООН выступает его наиболее заметным барометром⁵.

Кроме того, в отличие от ряда других органов с широким представительством (таких как специализированные организации ООН), на обсуждение Генеральной Ассамблеи выносятся широкий спектр вопросов международной повестки. В результате её документы отражают расстановку приоритетов сообщества государств и позволяют оценить подходы отдельных стран по отношению к ним.

Сочетание представительности и широты тематического охвата позволяет использовать результаты работы этого органа в качестве полезного индикатора уровня корреляции политики отдельного государства позициям других участников международного сообщества. Значение этого показателя ценно, в том числе и при анализе взаимоотношений между крупными державами.

Последним высокая степень совпадения их позиции и интересов других игроков предоставляет возможность опоры на широкую международную поддержку без описанных выше затрат на принуждение к лояльности. В условиях междержавного соперничества популярность крупного государства в ГА ООН означает снижение издержек на институциональную легитимацию проводимой политики, по сравнению с конкурентами.

Источником сведений относительно степени совпадения позиций государств в ГА ООН выступают данные по их голосованию в этом органе⁶. Его работа структурирована в виде регулярных сессий, которые открываются в сентябре и продолжаются около года. Основной тип документов, принимаемых Генеральной Ассамблеей, — её резолюции утверждаются одним из двух способов: либо консенсусом, либо простым большинством по результатам открытого голосования.

На протяжении одной сессии принимается, как правило, более 250 резолюций. При этом голосования проводятся по 65–85 из них. В ходе голосования каждое государство-участник может выступить в поддержку резолюции, против неё или воздержаться. Кроме того, оно может вообще не участвовать в соответствующем заседании. Таким образом, у каждого государства имеется выбор из четырёх вариантов поведения.

В рамках настоящего исследования были собраны данные о позиции всех участников ООН по всем резолюциям, по которым проводились голосования с 60-й по 71-ю сессию Генеральной Ассамблеи ООН (таким образом они охватывают период с сентября 2005 по сентябрь 2017 гг.). В ходе анализа их голосование (или неучастие в голосовании) сопоставлялось попарно с позицией каждой из трёх крупных держав (КНР, России и США). Например, при принятии резолюции A/RES/60/12 Албания выступила в поддержку документа так же, как Китай и Россия. Между тем США проголосовали против⁷. Соответственно, по этому вопросу позиция Тираны совпадает с подходами Москвы и Пекина, но не совпадает с позицией Вашингтона.

На основании такого сравнения рассчитывалась средняя корреляция голосований в рамках сессии для каждого из государств и каждой из трёх крупных держав. После этого формировались агрегированные показатели совпадения позиций КНР, России и США со всеми странами — членами ООН и с отдельными группами их ключевых партнёров (представителями их регионального окружения, государствами «группы семи» и БРИКС).

⁴ Резолюция A/RES/377 (V) «Единство в пользу мира». — URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/062/19/IMG/NR006219.pdf?OpenElement>

⁵ Подробный анализ институционального мандата и практик Генеральной Ассамблеи ООН см.: [14].

⁶ См.: United Nations Bibliographic Information System. — URL: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?&profile=voting&menu=search&submenu=power>

⁷ См.: A/RES/60/12 Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba. UNBISNET Voting Record. — URL: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=WA2M161689973.305444&menu=search&aspect=power&npp=50&ipp=20&spp=20&profile=voting&ri=1&matchopt=0%7C0&source=%7E%21horizon&index=.VM&term=a%2Fres%2F60%2F12&x=0&y=0&aspect=power>

Используемая в настоящей работе методика может содержать ряд искажений относительно действительного уровня совпадения позиций государств. В частности, она проводит различие между неучастием в принятии решения по резолюции и воздержанием при голосовании. Между тем государства могут воспринимать эти опции как равнозначные. Методика также не учитывает, что в условиях традиционно высокого процента поддержки выносимых проектов резолюций любые варианты голосования, кроме как за документ, представляются более сильным политическим сигналом, чем конформность большинству.

Наконец, она игнорирует потенциальную неравнозначность различных тем, обсуждаемых ГА ООН, для отдельных держав. В этой связи, например, государственный департамент США ежегодно публикует список наиболее значимых резолюций, на которых он фокусирует свои лоббистские усилия⁸. В рамках проведённого анализа весовые коэффициенты отдельным голосованиям не придавались и все случаи совпадения позиций оценивались одинаково.

С учётом этих искажений получаемые в ходе анализа индексы нельзя использовать в качестве абсолютных показателей степени совпадения интересов государств. Тем не менее они вполне применимы для проведения межстрановых и кросс-временных сравнений, а также в качестве относительно грубых инструментов оценки общего уровня соответствия позиций крупных держав и других государств — участников ООН. Большое количество проанализированных диад компенсирует возможные неточности в характеристике соотношений подходов между отдельными парами стран. Внесение различных поправочных коэффициентов привело бы к повышению уровня субъективизма в анализе.

Уровень поддержки позиции ведущих мировых держав в ГА ООН

Оценка уровня поддержки в Генеральной Ассамблее ООН позиций КНР, России и США требует учёта особенностей композиции этого органа. С 1960-х гг. на фоне завершения процесса деколонизации мира ведущее положение в нём заняли представители развивающихся стран, которые нередко использовали его в качестве площадки для выражения антиимпериалистических и антизападных позиций. В этой связи развитые государства нередко оказывались в меньшинстве при голосованиях в Генеральной Ассамблее [9; 16].

Для более эффективной координации своих действий развивающиеся страны создали в 1964 г. «группу 77»⁹, которая на настоящий момент насчитывает 134 участника. Ни США, ни Россия не входят в это объединение. Между тем Китай претендует на лидерство в развивающемся мире. В этой связи, хотя Пекин не считает себя участником коалиции, он активно её поддерживает. В результате официальные заявления объединения обычно публикуются от имени «группы 77 и Китая»¹⁰.

Позиция Соединённых Штатов даже на фоне других развитых стран выступает аномалией. Наряду со своим близким союзником Израилем, США традиционно придерживаются самых непопулярных позиций в ГА ООН и чаще других голосуют против резолюций¹¹. На протяжении значительной части 2000-х гг. голосование Соединённых Штатов и других государств — участников Организации в среднем совпадало всего в 15 % случаев (см. Рис. 1). Такое положение отражало американское пренебрежение к механизмам ООН как инструментам проведения собственной политики и фиксировало степень расхождения между

⁸ См., например: U. S. State Department Congressional Report. Voting Practices in the United Nations — 2016. IV — General Assembly: Important Votes and Consensus Actions. 15.08.2017. — URL: <https://www.state.gov/documents/organization/273689.pdf>

⁹ Joint Declaration of the Seventy-Seven Developing Countries Made at the Conclusion of the United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, June 15, 1964. — URL: <http://www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html>

¹⁰ См., например: Statement on Behalf of the Group of 77 and China by Ms. Sheyam Elgarf, First Secretary of the Permanent Mission of Egypt to the United Nations, at the Interactive Dialogue of the General Assembly on Harmony with Nature in Commemoration of International Mother Earth Day. New York, April 23, 2018. — URL: <http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=180423b>

¹¹ Такое положение не означает, что Соединённые Штаты не имеют влияния в ООН. Тем не менее их способность воздействовать на практики Организации не получает отражения в Генеральной Ассамблее (о проявлениях американского влияния в ООН см.: [15, p. 93–96]).

предпочтениями США и большинства государств в международной системе¹².

После прихода к власти администрации Б. Обамы произошли качественные изменения, и Соединённые Штаты стали стремиться добиваться своих целей в сотрудничестве с другими игроками¹³. Корректировка американской стратегии отразилась и на взаимодействии США с их партнёрами в ООН — показатель совпадения голосования вырос до 20–25 %. В сравнении с другими государствами, поддержка позиции Соединённых Штатов в Генеральной Ассамблее остаётся крайне низкой, но степень их изоляции (или самоизоляции) в этом представительном органе существенно снизилась.

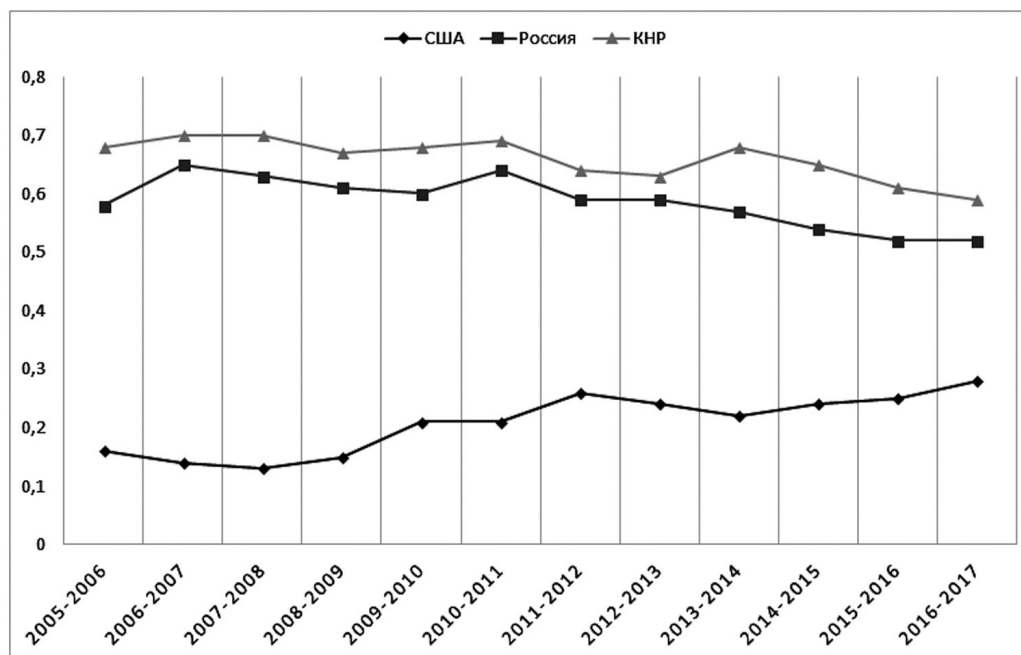


Рис. 1. Уровень совпадения позиции ведущих мировых держав и других государств при голосовании в ГА ООН.

Источник: составлено автором по данным ООН.

Эволюция позиций России и КНР в ГА ООН характеризовалась противоположными тенденциями с конца 2000-х гг. На протяжении длительного времени Москва занимала промежуточное положение между развитыми государствами и сообществом развивающихся стран. Несмотря на то что она нередко не соглашалась с большинством по разоруженческой и правозащитной проблематике, уровень совпадения её голосования и позиции других государств во второй половине 2000-х гг. стабильно превышал 60 %.

Тем не менее с 2013–2014 гг. этот показатель заметно снизился. В результате к 70-й и 71-й сессиям её позиция по резолюциям в ГА ООН получала поддержку других государств немногим чаще, чем в половине случаев. Такая тенденция отчасти связана с постановкой на повестку дня Генеральной Ассамблеи «проблемных» для России резолюций по Украине и Сирии, которые включают положения, осуждающие действия либо самой Москвы, либо её партнёров в конфликтных ситуациях¹⁴.

Самопозиционирование Китая в качестве лидера развивающегося мира на протяжении пер-

¹² Показательным отражением отношения США к Организации стало назначение в 2005 г. постоянным представителем в ней Дж. Болтона, известного своей критикой ООН (См.: “There’s no such thing as the United Nations” // The Telegraph, March 19, 2005. — URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/1486015/Theres-no-such-thing-as-the-United-Nations.html>).

¹³ National Security Strategy of the United States of America. The White House. May 2010. — URL: <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>

¹⁴ См., например: Резолюция A/RES/68/262 «О территориальной целостности Украины». 2014. 27 марта. — URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262&Lang=R; Резолюция A/RES/71/130 «О положении в Сирийской Арабской Республике». 2016. 9 декабря. — URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/430/93/PDF/N1643093.pdf?OpenElement>

вого десятилетия XXI в. получало подтверждение в практике его участия в Организации Объединённых Наций. В ходе 61-й и 62-й сессий уровень корреляции его позиции и голосования других государств — членов ООН достигал 70 %. В 2010-х гг. этот показатель снизился и в ходе 71-й сессии опустился ниже 60 %.

Таблица

Уровень корреляции голосования КНР, России и США в ГА ООН

Сессия	60-я	61-я	62-я	63-я	64-я	65-я	66-я	67-я	68-я	69-я	70-я	71-я
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
КНР — Россия	0,75	0,79	0,75	0,79	0,75	0,77	0,81	0,71	0,72	0,67	0,71	0,69
КНР-США	0,07	0,09	0,06	0,09	0,1	0,12	0,14	0,13	0,13	0,14	0,16	0,14
Россия-США	0,13	0,09	0,11	0,09	0,19	0,18	0,21	0,26	0,2	0,22	0,29	0,29

Источник: составлено автором по данным ООН.

Снижение уровня поддержки российской и китайской позиции в ГА ООН отчасти можно объяснить ростом активности в этом органе Соединённых Штатов. Показательно, что корреляция голосования Пекина и Вашингтона оставалась крайне низкой на протяжении всего рассматриваемого периода. Снижение среднего уровня поддержки китайской позиции также связано с тем, что Китай все меньше начинает себя вести как развивающаяся страна и больше — как крупная держава. В результате его позиция начинает отходить от доминирующей в ГА ООН по ряду вопросов¹⁵.

Корреляция голосования России и США так же невысока, но она больше, чем у Соединённых Штатов и государств — участников ООН в среднем. Подобное положение в значительной степени объясняется схожестью их позиций по вопросам ядерного разоружения, которые составляют существенную долю повестки ГА ООН. На фоне конвенционализации позиции США в Организации Объединённых Наций корреляция голосования Соединённых Штатов и России так же, как Вашингтона и Пекина, выросла, несмотря на обострение политических противоречий между ними.

Политика крупных мировых держав и их ключевые партнеры

С точки зрения оценки степени популярности позиции крупных держав интерес также представляет степень согласования их голосования не только со всеми государствами в международной системе, но и с наиболее значимыми партнёрами. Дифференциация государств в международной системе не ограничивается выделением трёх крупнейших мировых держав. Другие участники международных отношений также могут быть ранжированы по материальным и институциональным возможностям, а также по степени политической автономии.

Существенную часть международного сообщества составляют страны, не обладающие сколько-нибудь заметным материальным потенциалом. Несмотря на то что они могут содействовать легитимации политики крупной державы в международных органах, они не способны

¹⁵ Подобную тенденцию можно проследить на примере схожих резолюций, принимавшихся в различные годы, но посвящённых общей проблематике и нередко даже имеющих одинаковое название. В частности, по вопросу «На пути к миру, свободному от ядерного оружия: ускорение осуществления обязательств в отношении ядерного разоружения» ГА ООН проводит обсуждения на ежегодной основе. В ходе 60-й сессии КНР вместе с большинством неядерных государств поддержала соответствующую резолюцию, а в рамках 71-й сессии воздержалась при голосовании по схожему документу (см.: A/RES/60/56 Towards a nuclear-weapon-free world : accelerating the implementation of nuclear disarmament commitments. UNBISNET Voting Record. — URL: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=152YR654025J3.308383&profile=voting&uri=full=3100023~!791162~!0&ri=7&aspect=power&menu=search&source=~!horizon> и A/RES/71/54 Towards a nuclear-weapon-free world : accelerating the implementation of nuclear disarmament commitments. UNBISNET Voting Record. — URL: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=152YR654025J3.308383&profile=voting&uri=full=3100023~!117844~!0&ri=9&aspect=power&menu=search&source=~!horizon>).

обеспечить другие формы поддержки. Кроме того, в силу собственной слабости они крайне подвержены внешнему давлению в тех случаях, когда цена их голоса возрастает. Риски манипуляции выбором таких государств делают опору на их поддержку во многих случаях ненадёжной.

Политика крупных государств, даже тех, которые не входят в список ведущих мировых держав, представляется более достоверным индикатором политического положения рассматриваемых игроков. Несмотря на то что они тоже могут зависеть от более мощных партнёров в вопросах обеспечения собственной безопасности и экономического развития, их отношения с крупнейшими державами в большей степени выстраиваются на условиях торга, а не прямого принуждения или подкупа.

В современной международной системе ключевые развитые и развивающиеся страны сформировали два полуформальных клуба, в которых они стремятся координировать свою политику, — «группа семи» и БРИКС. Анализ голосования участников этих объединений в ГА ООН позволяет оценить степень их сплочённости (см. *Рис. 2*).

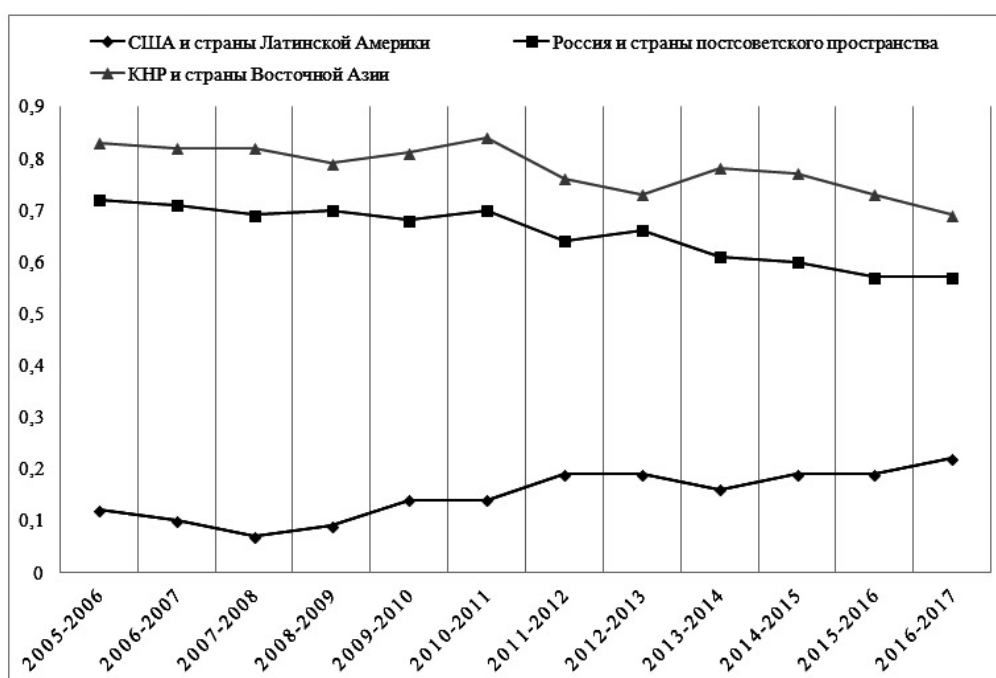


Рис. 2. Уровень совпадения позиции ведущих мировых держав и их ключевых партнёров при голосовании в ГА ООН.

Источник: составлено автором по данным ООН.

Изменения в корреляции голосования крупных мировых держав и близких им коалиций государств (США и «группа семи», Россия и БРИКС, Китай и БРИКС) соответствуют тем тенденциям, которые были рассмотрены ранее. Уровень поддержки позиции Соединённых Штатов со стороны ведущих развитых стран вырос с 30–35 % во второй половине 2000-х гг. до 55 % в ходе 71-й сессии ГА ООН. Между тем степень совпадения голосования России и других стран — участниц БРИКС снизилась с более чем 70 % до около 60 %. В случае Китая аналогичный показатель был в районе 80 % во второй половине 2000-х гг., но к 2016–2017 гг. уменьшился до 72 %.

Таким образом, степень совпадения позиций в рамках БРИКС при голосовании в ГА ООН остаётся более высокой, чем в «группе семи». В то же время разрыв между ключевыми восходящими и развитыми странами в этом отношении сильно сократился. Выявленные изменения свидетельствуют о консолидации позиций США и их крупнейших союзников при росте плюрализма среди участников БРИКС¹⁶. Дополнительную значимость этим изменениям придаёт

¹⁶ О причинах и перспективах консолидации развитых стран вокруг США см. [2].

то, что клуб крупнейших незападных государств изначально формировался как площадка координации политики в рамках ООН¹⁷.

Ещё одним значимым показателем успешности крупных держав является поддержка их политики со стороны региональных партнёров. Лидерство (или гегемония) в своём регионе нередко рассматривается в качестве необходимой предпосылки обретения государством глобальной роли [12]. В этой связи и Китай, и Россия, и США претендуют на привилегированное положение в отношении собственного географического окружения (Латинской Америки, постсоветского пространства и Восточной Азии, соответственно).

Анализ опыта голосования в ГА ООН (см.: *Рис. 3*) свидетельствует о том, что позиция Москвы и Пекина пользуется большей поддержкой со стороны соседей в сравнении со всеми государствами — членами Организации. Как и в ранее приведённых сравнениях, уровень корреляции КНР в среднем на 10 % выше, чем у России.

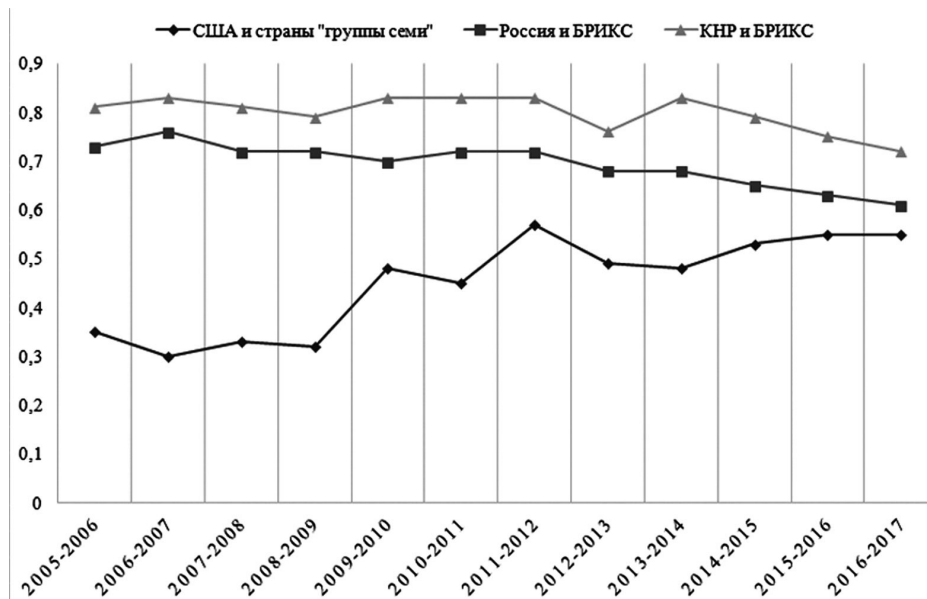


Рис. 3. Уровень совпадения позиции ведущих мировых держав и их региональных соседей при голосовании в ГА ООН.

Источник: составлено автором по данным ООН.

Оба государства также сталкиваются со схожим ростом расхождения в позициях с представителями своих регионов, как и в глобальном масштабе. Эта тенденция одинаково характерна, как и для России, которая сталкивается с расширением активности конкурентов на постсоветском пространстве, так и для Китая, который, напротив, наращивает свои финансовые и политические инвестиции в Восточной Азии. Причём и в том, и в другом случаях она проявляется в отношениях с широким кругом соседей, а не отражает снижение уровня корреляции голосования с каким-то отдельным партнёром.

Анализ опыта Соединённых Штатов и государств Латинской Америки в ГА ООН свидетельствует о глубоком расхождении в их позициях по международной повестке. В этом отношении доминирование США в своём регионе вряд ли может быть охарактеризовано как добровольное лидерство на основе сходства интересов. Несмотря на то, что в период президентства Б. Обамы уровень соответствия позиции Вашингтона и государств Латинской Америки возрос, он оставался заметно ниже, чем средний уровень корреляции голосования Соединённых Штатов и всех стран — участниц ООН.

¹⁷ Стенограмма выступления Министра иностранных дел России С. В. Лаврова по итогам встречи с Министрами иностранных дел Бразилии, Китая и Министром обороны Индии, Нью-Йорк, 20 сентября 2006 года. — URL: http://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/392672

* * *

В условиях обостряющегося междержавного соперничества значение Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций в качестве одной из площадок политического сигнализирования и дипломатической борьбы возрастает. В отличие от резолюций Совета Безопасности ООН, документы этого органа не могут быть заблокированы отдельным игроком. На фоне наблюдаемого роста противоречий между крупнейшими державами голосование в Генеральной Ассамблее может быть задействовано даже для обхода вето постоянных членов СБ ООН¹⁸. Кроме того, символическое значение резолюций ГА ООН может использоваться в информационном противоборстве с целью подрыва репутации конкурентов.

Для Российской Федерации поддержка её позиции в Генеральной Ассамблее тем более важна, если учесть ту центральную роль, которая отводится Организации Объединённых Наций в её внешнеполитической стратегии¹⁹. На фоне экономического преобладания западных стран опора на международно-правовые инструменты мирополитической легитимации долгое время выступала механизмом компенсации Москвой существующего диспаритета. Несмотря на то что Россия уделяет большее внимание Совету Безопасности, она не может игнорировать политический статус ГА ООН как наиболее представительного международного форума.

Между тем тенденции голосования последнего десятилетия в этом органе оказываются неблагоприятными как для России, так и для Китая. Падает средний уровень поддержки их позиции среди всех государств. Более того, снижается степень корреляции голосования Москвы и Пекина и других крупных восходящих стран. Заметно ослабла и способность двух держав опираться на схожесть подходов с государствами их собственных регионов. Несмотря на то что Россия и Китай по-прежнему придерживаются заметно более популярных в международном сообществе подходов, чем Соединённые Штаты, происходящие изменения порождают дополнительный вызов для их дипломатических служб.

США в 2010-х гг., напротив, существенно укрепили свои позиции в ГА ООН. Для Вашингтона решение этой задачи представлялось относительно простым с учётом низкой изначальной базы. Значимым результатом изменений в период руководства администрации Б. Обамы стала консолидация крупнейших развитых стран вокруг Соединённых Штатов, что в том числе отразилось на показателях их голосования в Генеральной Ассамблее ООН.

Вместе с тем в условиях широко распространённого в американской элите (особенно республиканской) скепсиса в отношении международных институтов, сохраняется высокая неопределенность относительно удержания в будущем Соединёнными Штатами возросшего уровня поддержки. В этой связи показательным может стать опыт голосования представителей новой команды Д. Трампа в рамках завершающейся 72-й сессии ГА ООН.

ЛИТЕРАТУРА

1. Богатуров А. Д. Международный порядок в наступившем веке // Международные процессы. — 2003. — № 1. — С. 6–23.
2. Истомин И. А. Перераспределение потенциалов США и их союзников и его политические последствия // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. — 2017. — Т. 9. — № 2. — С. 3–36.
3. Шаклеина Т. А. Великие державы и региональные подсистемы // Международные процессы. — 2011. — Т. 9. — № 26. — С. 29–39.
4. Brooks S. G., Wohlforth W. C. Hard Times for Soft Balancing // International Security. — 2005. — Vol. 30. — No. 1. — P. 72–108.
5. Dreher A., Nunnenkamp P., Thiele R. Does US Aid Buy UN General Assembly Votes? A Disaggregated Analysis // Public Choice. — 2008. — Vol. 136. — No. 1–2. — P. 139–164.
6. Dreher A., Sturm J. E., Vreeland J. R. Global Horse Trading: IMF Loans for Votes in the United Nations Security Council // European Economic Review. — 2009. — Vol. 53. — No. 7. — P. 742–757.
7. Drezner D. The Tragedy of the Global Institutional Commons // Back to Basics: State Power in a Contemporary

¹⁸ Wintour P. Syria: western nations seek to bypass Russian veto at UN // The Guardian. 24.04.2018. — URL: <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/24/syria-western-nations-may-seek-to-bypass-russian-veto-at-un>

¹⁹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.). — URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248

- World / Ed. by Martha Finnemore and Judith Goldstein . – N. Y.: Oxford University Press, 2013. P. 280–311.
8. *Keohane R. O.* After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political economy. – Princeton: Princeton University Press, 1984. – 290 p.
9. *Kim S. Y., Russett B.* The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly // *International Organization*. – 1996. – Vol. 50. – No. 4. – P. 629–652.
10. *Layne C.* This Time it's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana // *International Studies Quarterly*. – 2012. – Vol. 56. – No. 1. – P. 203–213.
11. *Mearsheimer J. J.* The False Promise of International Institutions // *International Security*. – 1994. – Vol. 19. – No. 3. – P. 5–49.
12. *Mearsheimer J. J.* The Tragedy of Great Power Politics. – N. Y.: WW Norton & Company, 2001. – 555 p.
13. *Newnham R.* “Coalition of the Bribe and Bullied?” US Economic Linkage and the Iraq War Coalition // *International Studies Perspectives*. – 2008. – Vol. 9. – No. 2. – P. 183–200.
14. *Peterson M. J.* The UN General Assembly. – Oxon: Routledge, 2006. – 160 p.
15. *Puchala D., Laatikainen K. V., Coate R.* United Nations Politics: International Organization in a Divided World. – Oxon: Routledge, 2015. – 246 p.
16. *Voeten E.* Clashes in the Assembly // *International Organization*. – 2000. – Vol. 54. – No. 2. – P. 185–215.
17. *Waltz K. N.* Theory of international politics. – Boston: McGraw Hill, 1979. – 251 p.

IGOR ISTOMIN

Titans Jousting for the Mob: Great Powers and Voting in the UN General Assembly

Igor Istomin, Ph.D. (Political Science), associate professor
Department of Applied International Political Analysis
MGIMO University. E-mail: iaistomin@gmail.com

Summary. The article aims to assess current trends in the evolution of Russian, Chinese and American standing in the UN General Assembly (UNGA). This body as the most representative international body with wide thematical mandate enables to assess correlation in voting patterns of major powers and other participants of international community. Therefore, commonality of positions could be used as an indicator of positive recognition of national policy by UN Member-States. Such recognition could become a source of international legitimation for a strategy of a major power in global politics. The article starts with representing the key trend towards greater rivalry among major powers since the early 2010s. It claims that this competition to a large extent is exercised in institutionalized forums. It then examines an institutional mandate and operational dynamics of UNGA. After that it engages in descriptive statistical analysis of voting record in this body from its 60th to 71st sessions.

The study demonstrates the rise of unfavorable trends for Russia and China in UNGA. Their positions receive lower levels of overall support from the whole population of UN Member-States. The same trends could be observed within BRICS and among their respective regional partners. The United States, on the contrary, improved their positions in the UNGA throughout the 2010s. This task was simplified by an extremely low base level of correlation in voting between Washington and other states. The administration of Barack Obama was especially successful in consolidation of major developed countries around the United States. However, due to the widespread skepticism towards the UN in the American political elite, there are no guarantees that the United States will be able to preserve increased level of convergence of political positions with other states in future.

Keywords: great powers, Russia, China, USA, international institutions, status, legitimacy, UNGA resolution, G7, BRICS.

REFERENCES

- Bogaturov A. D. Mezhdunarodnyj poryadok v nastupivшем veke [International Order in the New Century]. *Mezhdunarodnye Protssesy*. 2003. No. 1. P. 6–23.
- Istomin I. A. Pereraspredelenie potentsialov SSHA i ikh soyuznikov I ego politicheskie posledstviya [Changing Balance of Capabilities Between Western Major Powers and Its Effect on Their Alliances]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*. 2017. Vol. 9. No. 2. P. 3–36.
- Shakleina T. A. Velikie derzhvy i regional'nye podsistemy [Great Powers and Regional Subsystems]. *Mezhdunarodnye Protssesy*. 2011. Vol. 9. No. 26. P. 29–39.
- Brooks S. G., Wohlforth W. C. Hard Times for Soft Balancing. *International Security*. 2005. Vol. 30. No. 1. P. 72–108.
- Dreher A., Nunnenkamp P., Thiele R. Does US Aid Buy UN General Assembly Votes? A Disaggregated Analysis. *Public Choice*. 2008. Vol. 136. No. 1–2. P. 139–164.
- Dreher A., Sturm J. E., Vreeland J. R. Global Horse Trading: IMF Loans for Votes in the United Nations Security Council. *European Economic Review*. 2009. Vol. 53. No. 7. P. 742–757.
- Drezner D. *The Tragedy of the Global Institutional Commons*. In: Back to basics: state power in a contemporary world / Ed. by M. Finnemore, J. Goldstein. — N. Y.: Oxford University Press, 2013. P. 280–311.
- Keohane R. O. After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984. 290 p.
- Kim S. Y., Russett B. The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly. *International Organization*. 1996. Vol. 50. No. 4. P. 629–652.
- Layne C. This time it's real: The End of Unipolarity and the Pax Americana. *International Studies Quarterly*. 2012. Vol. 56. No. 1. P. 203–213.
- Mearsheimer J. J. The False Promise of International Institutions. *International Security*. 1994. Vol. 19. No. 3. P. 5–49.
- Mearsheimer J. J. The Tragedy of Great Power Politics. — N. Y.: WW Norton & Company, 2001. 555 p.
- Newnham R. “Coalition of the Bribed and Bullied?” US Economic Linkage and the Iraq War Coalition. *International Studies Perspectives*. 2008. Vol. 9. No. 2. P. 183–200.
- Peterson M. J. The UN General Assembly. Oxon: Routledge, 2006. 160 p.
- Puchala D., Laatikainen K. V., Coate R. United Nations Politics: International Organization in a Divided World. Oxon: Routledge, 2015. 246 p.
- Voeten E. Clashes in the Assembly. *International Organization*. 2000. Vol. 54. No. 2. P. 185–215.
- Waltz K. N. *Theory of International Politics*. Boston: McGraw Hill, 1979. 251 p.

В. А. СИЛАЕВА

Эволюция европейских санкций: от единичных мер до консолидированной политики

Виктория Андреевна Силаева,
атташе Департамента общеевропейского сотрудничества
Министерства иностранных дел России.
E-mail: v1ctoriasilaeva@gmail.com

Аннотация. В современном мире на фоне растущего нежелания и неготовности большинства государств применять военную силу возрастает роль альтернативных способов принуждения и инструментов оказания воздействия в международных отношениях, таких как экономические и неэкономические санкции. В последние годы они заняли прочное место в структуре внешнеполитических инструментов Европейского союза. И хотя система имплементации и мониторинга еще далека от совершенства, ряд примеров показывает, что удалось достичь существенного прогресса в консолидации санкционной политики ЕС на наднациональном уровне. В статье рассматривается эволюция институционально-правовых основ и механизмов координации политики Европейского союза в области экономических ограничительных мер, а также приведено подробное описание существующих на данный момент способов выработки и имплементации различных санкционных инструментов. Можно выделить три этапа развития институтов в сфере ограничительных мер: на «нулевом» этапе санкции не координировались на уровне ЕС и вводились государствами индивидуально, однако с развитием экономической взаимозависимости союзников, потребовались инструменты обмена информацией и мнениями, появившиеся на первом этапе и развившиеся в полноценные обязывающие механизмы на втором. На примере антииранских санкций показано, какие схемы были выработаны для повышения эффективности санкционной политики и получили дальнейшее распространение и развитие, в том числе при выработке политики санкций в отношении России.

Ключевые слова: экономические санкции, антииранские санкции, антироссийские санкции, Европейский союз, Общая внешняя политика и политика безопасности.

В современном мире на фоне растущего нежелания и неготовности большинства государств применять военную силу возрастает роль альтернативных способов принуждения и инструментов оказания воздействия в международных отношениях, таких, например, как экономические и неэкономические санкции. Учитывая, что Европейский союз не располагает собственными вооруженными силами, использование экономических мер принуждения является для ЕС особенно актуальным и приоритетным направлением внешней политики. О современной санкционной политике ЕС можно говорить лишь применительно к последним трем десятилетиям, когда европейские институты достаточно оформились, а уровень интеграции постепенно стал достигать современного. Но даже на нынешнем этапе многими исследователями ставится под сомнение способность Европейского союза проводить единую внешнюю политику, сравнимую с политикой национального государства, так как достижение консенсуса осложняется различиями в интересах национальной безопасности государств — членов ЕС. Тем не менее в вопросе выработки и имплементации санкционной политики Европейский союз демонстрирует в последние годы все большую скоординированность, а институциональная база европейских ограничительных мер позволяет в данном случае рассматривать ЕС как единого полноценного актора. При этом говорить о современной санкционной политике Европейского союза можно только применительно к последним десятилетиям, когда были выработаны и окончательно оформились наднациональные институты и механизмы, ответственные за данное направление.

Относительная новизна данного явления, а также разнообразие его проявлений привели к тому, что санкции как инструмент внешней политики ЕС не получили достаточного освещения в научной литературе. В западных научных работах превалирует практикоориентированный подход к изучению санкций, концентрирующий внимание на способах измерения, факторах и мерах повышения эффективности и результативности односторонних и многосторонних санкций [7; 11; 12]. Появляются и исследования геоэкономической логики в международных отношениях [6]. В российской науке санкции чаще всего попадают в поле зрения специалистов по международному праву [2; 3], исследующих условия и факторы легитимности и легальности данного инструмента внешней политики. Отечественные исследования, посвященные санкционной политике как внешнеполитическому инструменту, стали появляться с 2014 г. под влиянием важных для России событий на международной арене. Например, попытку систематизировать знания о санкционном опыте ЕС предпринял Д. Г. Балув в статье «Эволюция экономических санкций как инструмента внешней политики от Второй мировой войны до санкций против России» [1], где он проводит сравнительное исследование трех кейсов так называемых долгих санкций, то есть санкционных режимов, существовавших на протяжении нескольких десятилетий и отражавших изменения, происходившие в странах-санкционерах, подсанкционных странах и международной среде.

Тем не менее теоретическое осмысление санкций как внешнеполитического инструмента остается достаточно скромным, в связи с чем представляется актуальным рассмотреть эволюцию институционально-правовой базы ограничительных мер ЕС в исторической перспективе и проследить процесс формирования механизмов консолидации этого направления внешней политики ЕС на наднациональном уровне.

Современное состояние институционально-правовой базы санкционной политики Европейского союза

Европейские санкции, или ограничительные меры, являются одним из инструментов ЕС по достижению целей Общей внешней политики и политики безопасности — мира, демократии, верховенства права, уважения прав человека и международного права¹. Санкции вводятся в рамках полноценной политики, включающей политический диалог и четко прописанные условия снятия санкций². Согласно «Основополагающим принципам использования ограни-

¹ EU factsheet “EU Restrictive Measures”, Council of the European Union — Press Office, Brussels, April 29, 2014. — URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/423/Sanctions%20policy

² Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 11205/1, Council of the European Union, Brussels, 2012. — URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11205-2012-INIT/en/pdf>

чительных мер (санкций)» от 7 июня 2004 г.³, санкции ЕС вводятся с опорой на санкции ООН или ОБСЕ, однако могут как расширять последние, так и вводиться самостоятельно. Анализ санкционных режимов показывает, что ограничительные меры ЕС на практике всегда были достаточно независимы от санкций, рекомендованных Советом Безопасности ООН. Например, до 1991 г. ООН прибегала к санкциям всего дважды: по отношению к Родезии и ЮАР, в то время как на европейском уровне было согласовано и введено 15 санкционных режимов. По окончании холодной войны СБ ООН стал чаще прибегать к мерам экономического воздействия (прежде число введенных ООН санкций было столь скромным во многом, потому что Советским Союзом блокировались инициативы, затрагивающие интересы государств социалистического блока) — санкции были введены 23 раза. Однако ЕС по-прежнему проявляет большую активность, далеко не всегда в реальности ориентируясь на решения международной организации: с момента своего создания в 1992 г. ЕС ввел санкции более 30 раз в дополнение к решениям, санкционированным Советом Безопасности ООН⁴.

На современном этапе решение о введении ограничительных мер принимается в Совете Европейского союза либо в Европейском совете по предложению Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности и Европейской комиссии на основе консенсуса. Консенсусный тип принятия решений в Совете ЕС и Европейском совете, с одной стороны, затрудняет и замедляет процесс согласования, с другой — позволяет наиболее влиятельным странам Союза, таким как Германия, координировать деятельность ЕС и влиять на этот процесс, либо ускоряя его, либо ветируя решения. Санкции вырабатываются региональными рабочими группами в составе Совета ЕС, Рабочей группой советников по международным делам (*Foreign Relations Counsellors Working Party, RELEX/Sanctions*), Комитетом по политическим вопросам и безопасности (*Political and Security Committee, PSC*), Комитетом постоянных представителей (*Committee of Permanent Representatives, COREPER*)⁵. Принятое Советом ЕС решение подлежит обязательному выполнению государствами-членами. Имплементация решения о санкциях зависит от типа вводимых мер: экономические меры, такие как блокировка активов или торгово-экспортные ограничения, принимаются на наднациональном уровне и имеют обязательный характер для государств-членов; введение эмбарго на экспорт вооружений и товаров двойного назначения в целом остается в ведении национальных государств, хотя и координируется на уровне Евросоюза и также требует решения Совета ЕС; транспортные ограничения и запреты на въезд определенных лиц имплементируются дополнительными постановлениями на уровне внутреннего законодательства, регулирующего деятельность соответствующих ведомств и служб [9].

Несмотря на то, что институциональная консолидация в области ограничительных мер ЕС — результат недавних преобразований, а первым программным документом консолидированной политики санкций были «Основополагающие принципы использования ограничительных мер (санкций)» 2004 г., основы общеевропейской внешней политики, в частности в области санкций, закладывались с 1980-х гг.

Нулевой этап. Национальный период европейской санкционной политики (1950–1980-е гг.)

Процесс европейской интеграции начался еще в 1957 г. на основе Римского договора⁶, однако до 1981 г. европейские государства вводили санкции в национальном качестве, зачастую в исполнение резолюций Совета Безопасности ООН либо решений, принятых в рамках Координационного комитета по экспортному контролю (КОКОМ)⁷. В 1970 г. был создан межгосу-

³ Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 10198/1/04 REV 1, Council of the European Union, Brussels, June 7, 2004. — URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010198%202004%20REV%201>

⁴ Masters J. What are Economic Sanctions? // Council on Foreign Relations, February 8, 2017. — URL: <http://www.cfr.org/sanctions/economic-sanctions/p36259>

⁵ Санкции // Российский совет по международным делам. — URL: <http://russiancouncil.ru/sanctions>

⁶ The Treaty of Rome, 1957. — URL: <http://www.gleichstellung.uni-freiburg.de/dokumente/treaty-of-rome>

⁷ КОКОМ — неформальный институт, основанный в первые пять лет после окончания Второй мировой войны, для скоординированного введения эмбарго против государств Варшавского договора и ограничения поставок товаров двойного назначения, вооружений и стратегических технологий в государства Восточного блока. КОКОМ объединил 17 государств и действовал до 1994 г.

дарственный механизм координации внешней политики — Европейское политическое сотрудничество (*European Political Cooperation, EPC*), прообраз Общей внешней политики и политики безопасности. Однако он служил в большей степени консультационным органом, а вопрос санкций вызывал наиболее сильные противоречия (например, разногласия между Великобританией и Францией по вопросу введения оружейного эмбарго против ЮАР в 1977 г. [10]), что препятствовало проведению слаженной санкционной политики.

Первый этап. Первые совместные действия европейских государств и их институционализация (1981–2004 гг.)

Точкой отсчета для совместной европейской санкционной политики считается «Лондонский доклад» Европейского политического сотрудничества 1981 г.⁸, принятый по инициативе Великобритании и расширивший полномочия ЕПС и европейской «тройки» в проведении совместной внешней политики в кризисный период, а также способствовавший созданию механизма экстренного созыва Политической комиссии министров в течение 48 часов. Доклад содержал обязательство десяти тогдашних членов Европейского экономического сообщества консультироваться перед принятием любых внешнеполитических решений, которые могли повлиять на других членов группы. В результате уже спустя два месяца был принят первый общеевропейский пакет санкций против СССР в связи с событиями в Польше, а через некоторое время и общеевропейское оружейное эмбарго против Аргентины в связи с конфликтом с Великобританией. Усиление ЕПС было закреплено в Торжественной декларации о Европейском союзе 1983 г.⁹, а шаги по созданию общего рынка привели к наделению ЕПС полномочиями по имплементации выработанных и принятых в ее рамках решений, в том числе экономических санкций, что отразилось в Законе о единой Европе (*Single European Act, SEA*) 1987 г. В основе этого закона лежали в первую очередь экономические причины, однако он серьезно затронул институционально-управленческую структуру того образования, которое впоследствии станет Европейским союзом, в частности объединив Европейские сообщества и ЕПС и наделив Европейскую комиссию имплементационными функциями, сохраненными за нею по сей день¹⁰.

Важно отметить, что согласно статье 57 (в современной версии статья 296) Римского договора¹¹ вопросы национальной безопасности оставались в ведении государств, поэтому оружейное эмбарго по-прежнему вводилось не системно, каждое государство самостоятельно принимало решение о степени ограничений на поставки вооружений. Когда выявилась неэффективность подобной санкционной политики, наметились очередные институциональные подвижки: уже в 1989 г. санкции в отношении Китая после событий на площади Тяньаньмэнь были введены впервые на основе Совместного заявления (Joint Statement). В 1990 г. был принят список Асоло (*the Asolo List*), обозначивший четыре сферы будущей Общей внешней политики и политики безопасности, что стало важным поворотным моментом в координации мер экономического принуждения [9]. В 1991 г. для координации национальной политики в области экспорта вооружений была создана рабочая группа Совета по экспорту обычных вооружений (*COARM, Council Working Party on Conventional Arms Exports*), принявшая список критериев, по которым выдавались лицензии на продажу вооружений (в 1998 г. преобразованный в Правила поведения в области экспорта вооружений). Рабочая группа поставила санкции европейских государств в прямую зависимость от решений не только ООН, но и европейских институтов, а также согласовала Общий список эмбарго, зафиксировав на бумаге независимость европейской санкционной политики от внешних институциональных структур. В 1992 г. с созданием на базе Маастрихтского договора Европейского союза и Общей внешней политики и политики безопасности как одной из его опор

⁸ Document 2/11 Report Issued by Foreign Ministers of the Ten on European Political Cooperation (The London Report), London, 13 October, 1981. — URL: <https://goo.gl/G5eeYp>

⁹ Solemn Declaration On European Union, Bulletin of the European Communities, No. 6/1983, Stuttgart, June 19, 1983. — URL: http://aei.pitt.edu/1788/1/stuttgart_declaration_1983.pdf

¹⁰ The Single European Act, Council of the European Union, 1987. — URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SingleEuropeanAct_Crest.pdf

¹¹ The Treaty of Rome, 1957, Article 57. — URL: <http://www.gleichstellung.uni-freiburg.de/dokumente/treaty-of-rome>

были заложены предпосылки к формированию современной институционально-правовой базы общей политики ЕС в области ограничительных мер (санкций).

Второй этап. Формирование современной институциональной структуры координации санкционной политики на наднациональном уровне в ЕС (2004 г. – по настоящее время)

Все санкционные режимы, вводившиеся государствами на первом этапе, хоть и были согласованы на наднациональном уровне, имплементировались странами индивидуально. До 2004 г. официально на европейском уровне санкции как инструмент внешней политики не использовались. Более того, в Европейской стратегии по безопасности 2003 г. санкции как элемент европейской системы безопасности даже не упоминались¹², а на официальном сайте ЕС не была размещена ни общеевропейская стратегия по применению санкционных мер, ни общий список подсанкционных государств [9]. Примечательно, что на сайте представительства Европейской комиссии в США европейская санкционная политика была представлена, что говорит о большей значимости данного внешнеполитического инструмента в США, чем в Европе того времени, а также о стремлении ЕС продемонстрировать свой вклад в антитеррористическую войну, инициированную Америкой. Однако в 2004 г. были заложены стратегические основы современной санкционной политики: на основе Рекомендаций по имплементации и оценке ограничительных мер¹³ Комитет постоянных представителей (*COREPER*) наделил Рабочую группу советников по международным делам (*RELEX/Sanctions*) полномочиями по имплементации и оценке ограничительных мер ЕС и выработке рекомендаций по наиболее эффективной реализации санкционных режимов. В рамках этой группы регулярно разрабатываются документы обзорного и рекомендательного характера, содержащие информацию и советы по наиболее эффективным и успешным тактикам имплементации санкционных режимов¹⁴. В частности, в подобном документе 2007 г. предпочтительными считаются обмен информацией о санкционных режимах и координация действий как между государствами – членами ЕС, так и с Европейской комиссией, Европол, Евроюстом, ФАФТ, Комитетами по санкциям СБ ООН и др.¹⁵

На рубеже десятилетий произошли события, обозначившие качественные перемены в уровне интеграции внешней политики ЕС.

В рамках Лиссабонского договора 2009 г. была создана институциональная база Общей внешней политики ЕС: Европейская служба внешнеполитической деятельности, по сути выполняющая роль дипломатического корпуса ЕС, и пост Верховного представителя Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности.

С формализацией единого внешнеполитического курса ЕС повысилась и его способность к слаженному проведению единой санкционной политики и контролю над ее реализацией. Расширение использования ограничительных мер и усиление координации этой политики на европейском уровне привели к переходу на новый, более глубокий этап в использовании санкций. Вплоть до 2010 г. европейские санкции, в отличие, например, от американских односторонних мер, были по своей природе неэкономическими: в европейском арсенале были такие меры, как запрет на въезд и заморозка счетов и активов конкретных людей, а торговые запреты касались только вооружений. Наиболее серьезные споры между европейскими и американскими союзниками возникали по поводу товаров двойного назначения, их точного определения и согласования списков. Ключевые европейские государства – Великобритания, Франция и

¹² European Security Strategy “A Secure Europe in a Better World” // Council of the European Union, Brussels, December 12, 2003. – URL: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

¹³ Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures, 15579/03 // Council of the European Union, 2003. – URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015579%202003%20INIT>

¹⁴ Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, 7383/1/15REV 1 // Council of the European Union, Brussels, March, 24, 2015. – URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7383-2015-REV-1/en/pdf>

¹⁵ EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, 11679/07 // Council of the European Union, Brussels, July 9, 2007, article 63. – URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011679%202007%20INIT>

Германия — за редким исключением¹⁶ выступали против ужесточения и расширения эмбарго, руководствуясь не только политическими, но и порой в первую очередь экономическими причинами. К концу первого десятилетия XXI в., вслед за США присоединившись к санкционной кампании против Ирана и во многом дублируя меры, введенные Вашингтоном, ЕС впервые применил всеобъемлющие, в том числе и экономические, меры, вплоть до нефтяного эмбарго и финансовых ограничений. Этот случай не стал исключением — новые торговые санкции были введены против Кот д'Ивуара и Сирии. Позже этот сдвиг проявился и в кампании антироссийских санкций. Есть все основания полагать, что данная тенденция закрепится.

На современном этапе ограничительные меры (санкции) заняли уверенную позицию во внешнеполитическом арсенале Европейского союза. Это нашло отражение и в последней Глобальной стратегии по внешней политике и политике безопасности Европейского союза «Общее видение, совместные действия». В отличие от Европейской стратегии по безопасности 2003 г., в новейшей версии санкции выделены особо: «Ограничительные меры, вместе с дипломатией, являются ключевыми инструментами ЕС по достижению мирных преобразований. Они могут играть основную роль в устрашении, предотвращении конфликтов и их урегулировании. “Умные” санкции, отвечающие нормам международного и европейского права, будут четко выверяться и контролироваться, чтобы поддерживать легитимную экономическую систему и избегать нанесения ущерба местным сообществам»¹⁷.

Антииранские санкции как пример высокой степени консолидации европейской политики ограничительных мер на современном этапе

Иранская сделка 2013 г. стала для Европейского союза историей успеха и продемонстрировала значимость этого объединения в момент кризиса и его самостоятельность на международной арене, а также стала поворотным моментом в использовании ЕС санкций как полноценного внешнеполитического инструмента. Большинство экспертов именно за ЕС признается лидирующая роль в переговорах, а также в проведении санкционной политики, приведшей в итоге к заключению в ноябре 2013 г. временного соглашения об ограничении иранской ядерной программы, получившего название Совместный план действий. По словам Корнелиуса Адебара, приглашенного эксперта *Carnegie Europe*, «подход ЕС к Ирану стал одним из немногих успехов европейской внешней политики» [2]. Эксперты сходятся во мнении, что из всей «Группы 5+1» (P5+1), взаимодействовавшей с Ираном, наиболее значимая и инициативная роль принадлежала именно европейским державам. Это мнение разделяется и в самом ЕС: там в ходу обозначение «Евротройка + 3» (E3+3 включает Германию, Францию и Великобританию)¹⁸, что подчеркивает значимость модерационной деятельности ЕС в урегулировании иранского ядерного вопроса.

На иранском санкционном режиме были с успехом (в первую очередь, по мнению европейских политиков и экспертов) отработаны схемы, позднее примененные в отношении России и других государств. В частности, в случае и с Ираном, и с Россией Европейский союз последовательно выступал за «двухтрековый подход» (double-track approach), который подразумевает приоритет дипломатического урегулирования при параллельном использовании санкционного давления для того, чтобы принудить целевое государство сесть за стол переговоров и навязать наиболее выгодные западным государствам условия соглашения [4]. Такой же подход был выработан в отношении России и закреплён в стратегических документах Европейского союза.

Иран также стал первой страной, против которой Европейский союз применил широкий спектр нетаргетированных финансовых и экономических санкций, затрагивающих не только членов политической элиты, ответственных за разработку ядерной программы, но и отразив-

¹⁶ Жесткие санкции в отношении Югославии во время кризиса в Косово включали финансовые меры и нефтяное эмбарго; санкции против Мьянмы включали запрет на инвестиции в страну, а также запрет на торговлю древесиной, золотом и драгоценными камнями.

¹⁷ A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy "Shared Vision, Common Action", European Union, June 2016. — URL: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web.pdf

¹⁸ Keating J. You Say P5+1, I Say E3+3 // Foreign Policy, September 30, 2009. — URL: <http://foreignpolicy.com/2009/09/30/you-say-p51-i-say-e33/>

шихся на общем экономическом состоянии. Для этого ЕС вышел далеко за рамки санкций, обозначенных в резолюциях Совета Безопасности ООН 1737 (2006 г.), 1747 (2007 г.), 1803 (2008 г.) и 1929 (2010 г.)¹⁹, и ввел так называемые автономные санкции, подчеркнув собственную проактивную позицию. В частности, помимо традиционных для ЕС визовых ограничений и заморозки активов, против Ирана постепенно было введено оружейное эмбарго, охватывавшее также товары двойного назначения, технологические запреты, нефтяное и газовое эмбарго — по сути, являвшиеся секторальными мерами. Наиболее суровой мерой стало отключение от системы SWIFT, отрезавшее Иран от мировой финансовой системы и сделавшее невозможными даже разрешенные, то есть не подпадающие под санкции, сделки. Данная мера обсуждалась в начале 2015 г. и в отношении России, однако принята не была²⁰.

* * *

Долгая и планомерная эволюция с постепенным углублением координации привела к тому, что единство и консенсус в области санкционной политики на современном этапе достигаются в Европейском союзе гораздо быстрее и проще даже по самым сложным случаям. Современные институты и механизмы, позволяющие принимать решения о введении санкций на наднациональном уровне, сформировались в последние три десятилетия и находятся на стадии развития и укрепления, однако уже сейчас можно говорить о высокой степени институционализации консенсуса, что позволяет принимать решения, несмотря на различия национальных интересов членов ЕС.

Такая степень координации достигалась путем долгой эволюции институционально-правовых основ и механизмов координации санкционной политики Европы в рамках Общей внешней политики и политики безопасности. При этом решения по санкциям на современном этапе являются одним из самых развитых аспектов внешней политики Европейского союза. Можно выделить три этапа развития европейских институтов в сфере ограничительных мер: на нулевом этапе санкции не координировались на европейском уровне и вводились государствами индивидуально; с развитием же экономической взаимозависимости союзников потребовались инструменты обмена информацией и мнениями, появившиеся на первом этапе и развившиеся в полноценные обязывающие механизмы на втором.

Кульминацией консолидации санкционной политики ЕС стали антииранские ограничительные меры: впервые государства Европейского союза на наднациональном уровне применили секторальные экономические и финансовые меры, апробировали новые для себя типы санкционных инструментов и схемы их применения. Несмотря на многочисленные провалы санкционной политики в других регионах мира, добившись заключения временного соглашения с Ираном в ноябре 2013 г., а затем успешного начала его имплементации уже в январе 2014 г., Европейский союз продемонстрировал мировому сообществу и в первую очередь государствам-членам эффективность санкционного давления как инструмента принуждения к изменению политики, весомого рычага давления при переговорах. Не менее важно то, что в результате этого «громкого» успеха Европейскому союзу удалось подтвердить собственную значимость и самостоятельность на международной арене. Этот успех символизировал начало нового периода, характеризующегося масштабным применением санкционных схем, отработанных на Иране, в других регионах мира, в том числе в отношении России, крупнейшего торгового и энергетического партнера ЕС.

¹⁹ Например: Resolution 1737, adopted by the UN Security Council at its 5612th meeting on 23 December 2006. — URL: https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1737-2006.pdf; Resolution 1929, adopted by the UN Security Council at its 6335th meeting on 9 June 2010. — URL: https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf

²⁰ Искатели отключений // Коммерсант. 2015. 26 января. — URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2653956>

ЛИТЕРАТУРА

1. *Балуев Д.* Эволюция экономических санкций как инструмента внешней политики от Второй мировой войны до санкций против России // *Международные процессы*. — 2014. — Том 12. — № 3 (38). — С. 23–33.
2. *Жданов Ю. Н.* Принудительные меры в международном праве. Дис... д-р. юрид. наук. М., 1998. — 378 с.
3. *Нешатаева Т. Н.* Санкции системы ООН. Международно-правовой аспект. — М.: Изд-во Иркутского ун-та, 1992. — 149 с.
4. *Adebahr C.* Easing EU Sanctions on Iran // Atlantic Council, South Asia Center, 2014. — URL: http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Easing_EU_Sanctions_on_Iran.pdf
5. *Adebahr C.* EU — Iran Relations: A Strategic Assessment // Carnegie Europe, June 26, 2014. — URL: <http://carnegieeurope.eu/2014/06/23/eu-iran-relations-strategic-assessment-pub-55984>
6. *Blackwill R. D., Harris J. M.* War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft. — Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016. — 350 p.
7. *Connectivity Wars. Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlefields of the Future* / Ed. by *Mark Leonard*. — London: European Council on Foreign Relations, 2016. — 222 p.
8. *Early, Bryan R.* Busted Sanctions: explaining why economic sanctions fail. — Stanford, CA: Stanford University Press, 2015. — 275 p.
9. *Kreutz J.* Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981–2004 // Bonn International Center for Conversion, 2005. — URL: http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/67/c_67097-l_1-k_paper45.pdf
10. *Levy Ph. I.* Sanctions on South Africa: What Did They Do? // Economic Growth Center, Yale University, Center Discussion Paper No. 796, February 1999. — URL: http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp796.pdf
11. *Portela C.* European Union sanctions and foreign policy: when and why do they work? — New York: Routledge, 2010. — 207 p.
12. *Targeted sanctions: the impacts and effectiveness of United Nations action* / Ed. by *Thomas J. Biersteker, Sue E. Erckert, Marcos Tourinho* // Fundação Getulio, São Paulo. — Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2016. — 405 p.

VICTORIA SILAEVA

Evolution of European Sanctions: From Individual Measures to Consolidated Policy

Victoria A. Silaeva,

Attaché of the Department of European cooperation
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation
E-mail: v1ctoriasilaeva@gmail.com

Summary. In modern world, as more and more states are reluctant to apply direct military force, the role of non-military instruments of coercion such as economic sanctions augments in international relations. In recent years economic sanctions have become firmly anchored in the system of European instruments of foreign policy. Although their implementation and monitoring still requires substantial improvements, progress and high level of consolidation can be witnessed on several recent examples. The article focuses on the evolution of the institutional basis and the mechanisms of coordination of the European Union policy in the sphere of restrictive measures, as well as detailed analysis of current tools of elaboration and implementation of various economic foreign instruments. Three stages can be distinguished in the evolution of European restrictive measures. Originally, there was no coordination as sanctions were introduced by nation states separately and individually. However, with the rise of economic interdependency of the allies there appeared new instruments for the exchange of information and opinions that have evolved into strictly binding mechanisms we can witness today. The example of Iranian sanctions shows what new

schemes have been elaborated to increase the effectiveness of sanctions policy and how they have spread and developed, including to work out sanctions against Russia.

Keywords: economic sanctions, Iranian sanctions, anti-Russian sanctions, European Union, Common foreign and security policy.

REFERENCES

- Adebahr C. Easing EU Sanctions on Iran. *Atlantic Council*, South Asia Center, 2014. – URL: http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Easing_EU_Sanctions_on_Iran.pdf
- Adebahr C. EU – Iran Relations: A Strategic Assessment. *Carnegie Europe*, June 26, 2014. – URL: <http://carnegieeurope.eu/2014/06/23/eu-iran-relations-strategic-assessment-pub-55984>
- Baluev D. Evolyuciya ekonomicheskikh sankcij kak instrumenta vneshnej politiki ot Vtoroj mirovoj vojny do sankcij protiv Rossii [Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool from World War II to Ukraine]. *Mezhdunarodnye processy*. Vol. 12, No. 3 (38), 2014. P. 23–33.
- Blackwill R. D., Harris J.M. *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016. 350 p.
- Connectivity Wars*. Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlefields of the Future. Ed. by Mark Leonard. London: European Council on Foreign Relations, 2016. 222 p.
- Early, Bryan R. *Busted Sanctions: explaining why economic sanctions fail*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2015. 275 p.
- Kreutz J. Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981 – 2004. *Bonn International Center for Conversion*, 2005. – URL: http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/67/c_67097-1_1-k_paper45.pdf
- Levy Ph. I. Sanctions On South Africa: What Did They Do? *Economic Growth Center*, Yale University, Center Discussion Paper No. 796, February 1999. – URL: http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp796.pdf
- Neshataeva T. N. Sankcii sistemy OON. Mezhdunarodno-pravovoj aspekt [UN Sanctions. International Legal Aspect]. Moscow: Izdatel'stvo Irkutskogo universiteta, 1992. 149 p.
- Portela C. *European Union sanctions and foreign policy: when and why do they work?* New York: Routledge, 2010. 207 p.
- Targeted sanctions: the impacts and effectiveness of United Nations action. Ed. by Thomas J. Biersteker, Sue E. Erckert, Marcos Tourinho. Fundação Getulio, São Paulo. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2016. 405 p.
- Zhdanov Yu. N. Prinuditel'nye mery v mezhdunarodnom prave. Dissertatsiya doktora yuridicheskikh nauk [Forced Action in International Law. Dissertation of a PhD in Law]. Moscow, 1998. 378 p.

И. Е. ДЕНИСОВ

Механизм принятия внешнеполитических решений в Китае: особенности реформирования в период после XVIII съезда КПК

Игорь Евгеньевич Денисов, ст. науч. сотр.
Центра исследований Восточной Азии и ШОС
Института международных исследований МГИМО МИД России.
E-mail: iedenisov@mail.ru

Аннотация. Дипломатия Си Цзиньпина базируется на определенных институциональных изменениях в процессе принятия внешнеполитических решений. В ноябре 2013 г. на 3-м пленуме ЦК КПК 18-го созыва был создан Совет государственной безопасности (СГБ). В настоящей статье выявляются мотивы, лежащие в основе данного решения, анализируются персональный состав и основные задачи СГБ. Автор статьи приходит к выводу, что в ходе дальнейшей эволюции Совета государственной безопасности нельзя исключать его трансформацию в институт, отвечающий за внешнюю политику и безопасность и имеющий двойной партийно-государственный статус. Этот шаг способен переформатировать структуру распределения власти в Китайской Народной Республике.

Ключевые слова: Китай, внешняя политика, Си Цзиньпин, стратегия, безопасность, реформы, процесс принятия решений.

При анализе более активной внешней политики современного Китая внимание, как правило, уделяется двум объектам исследования — внешнеполитическим концепциям («Один пояс, один путь», «сообщество единой судьбы человечества», «дипломатия большого государства с китайской спецификой») и изменениям в дипломатической практике (новации в развитии двусторонних отношений, активность в многосторонних структурах, инициативы КНР в сфере глобального управления). Между тем «дипломатия Си Цзиньпина», под которой принято понимать трансформацию внешней политики КНР в сторону большей проактивности, ее постепенный отход от завета Дэн Сяопина «скрывать свои возможности и держаться в тени» [6, р. 84], опирается на определенные институциональные изменения, касающиеся процесса принятия решений, и это также требует пристального анализа [2, р. 114–115].

При изучении «Одного пояса, одного пути», флагманской глобальной инициативы Си Цзиньпина, приоритетное внимание обращается на конкретно-практические, прежде всего экономические, аспекты, связанные с китайскими инвестициями, строительством инфраструктурных объектов и т. д., либо анализируются решаемые с помощью инициативы внешнеполитические задачи [7].

С момента выдвижения инициативы в 2013 г. меньшее внимание российскими и зарубежными учеными уделяется вопросам, которые можно условно отнести к политической сфере, вернее — к сфере «политических технологий»: каким образом и в каких китайских властных коридорах рождались идеи, концепты и формулы этой «зонтичной инициативы»; как эти формулировки оттачивались и корректировались; с помощью каких инструментов Пекин доносил содержание нового курса до китайской и зарубежной аудитории; наконец, насколько успешно был выстроен процесс коммуникации — и внутри китайской партийно-государственной вертикали, и в отношениях с партнерами за рубежом.

Даже очень хорошее понимание логики всего начинания (экономической, геополитической или культурно-гуманитарной) само по себе не дает возможности нащупать логику работы китайского госаппарата, понять, как поэтапно развивалась политическая ситуация вокруг инициативы китайского лидера, раскрыть механику продвижения инициативы «Одного пояса, одного пути» — от общих формулировок до реализации на практике.

Когда говорят, что Китай предлагает миру некий «китайский план» или «китайское решение» (*чжунго фан'ань*), естественно попытаться понять, кто и каким образом влияет на конечный вид китайских инициатив. Важно также уяснить, как осуществляется координация между различными китайскими ведомствами, участвующими в развитии связей с зарубежными партнерами, как налажена обратная связь, насколько оперативно и успешно идет «обработка ошибок», каким образом региональные власти (провинций, автономных районов и городов центрального подчинения) влияют на формирование внешнеполитической повестки государства. Все эти вопросы имеют не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку ответы на них позволяют увидеть внешнеполитический процесс в динамике, а следовательно, появляется возможность для разработки прогнозных сценариев.

Настоящая статья посвящена изменениям, которые произошли в механизме принятия внешнеполитических решений на высшем уровне после XVIII съезда КПК (8–14 ноября 2012 г.). Если представить этот механизм в виде нескольких концентрических кругов вокруг фигуры Си Цзиньпина, которого официально называют «сердцевиной», или «ядром» (*хэсинь*), всей политической системы страны, то речь идет о круге, находящемся в самом центре. Ограничение рамок исследования продиктовано тем, что, с учетом централизации процесса принятия решений в целом, именно здесь обсуждаются и решаются ключевые вопросы, касающиеся внешнеполитической сферы. Ниже нами будет проанализировано функционирование созданного в исследуемый период Совета государственной безопасности. Совет и его аппарат составляют «костяк» системы стратегического планирования и реагирования на весь комплекс внешних и внутренних угроз.

Главной тенденцией реформы партийно-государственного аппарата при Си Цзиньпине стало выстраивание жесткой властной вертикали. На вершине власти от множества политических акторов ждут, прежде всего, лояльности, дисциплины и строго следования указаниям центра [3, р. 10, 13]. Затронул этот процесс и внешнеполитическую сферу. Нынешнее руководство КНР централизует принятие решений по любым важным внешнеполитическим вопросам, что выражается в принципе «сверху вниз» (*top-level design*, *динцэн шэцзи*), при этом на высшем уровне пытаются тщательно оценивать: каким образом те или иные события в отношениях с зарубежными государствами и международными организациями повлияют на состояние китайской экономики и внутривластную стабильность в Китае [1, с. 92–93]. При Си Цзиньпине весь комплекс угроз, неопределенностей и вызовов, с которыми сталкивается Китай на международной арене в процессе своего возвышения, стал рассматриваться в еще более тесной увязке с решением задач внутренней политики.

При этом, как представляется, происходили важные изменения в стратегическом мышлении правящей элиты. Период «стратегических возможностей», то есть относительно благоприятный с точки зрения внешней среды период, который при прежних руководителях КНР воспринимался несколько механистически — как данность, теперь становится предметом внимательного анализа, с оценкой как положительных тенденций, так и возможных рисков для страны. С повышением совокупной национальной мощи самого Китая и ростом его глобальных амбиций неизбежно увеличивается и цена ошибки, недаром в китайской экспертной среде все чаще говорят об опасности «стратегического овердрафта». Под этим имеется в виду ситуация, когда государство перенапрягается, растрчивает свой стратегический ресурс, не достигая важных для себя целей. Неправильный стратегический расчет начинает восприниматься политической элитой как серьезная угроза режиму, особенно в условиях падения темпов роста

ВВП [1, с. 94]. Задачу внешнеполитического аппарата КНР видный китайский специалист по международным отношениям Ян Цземьянь видит в том, чтобы сохранять постоянную бдительность в дипломатическом мышлении и практике и — что наиболее важно — «не допускать любые фатальные ошибки» [10, р. 17].

Высшим системообразующим институтом внешнеполитического и силового блока является Совет государственной безопасности (СГБ), который с момента создания и по сегодняшний день возглавляет лично Си Цзиньпин. В свое время, подводя итоги 700 дней «эпохи Си Цзиньпина», китайские СМИ опубликовали список 12 словосочетаний, связанных с политикой нового лидера после прихода к власти. Среди них *гоаньвэй* — сокращенное наименование Совета государственной безопасности.

Следует сделать пояснение по поводу перевода названия данного органа на русский язык. Мы придерживаемся ранее употреблявшегося варианта — Совет государственной безопасности (ЦК КПК). Китайское официальное название состоит из трех элементов — *чжунгун чжунянь* (ЦК КПК); *гоцзя аньцюань* (безопасность государства, государственная безопасность); *вэйюаньхуэй* (комиссия, комитет, совет). Единственную трудность представляет адекватный перевод на русский язык последнего элемента, поскольку в системе партийно-государственных органов КНР есть и комитеты (Центральный комитет), и комиссии (Центральная комиссия по проверке дисциплины), и советы (Военный совет ЦК КПК / Центральный военный совет КНР). Во всех этих случаях используется одно и то же китайское слово *вэйюаньхуэй*. Использование термина «совет» в переводе названия СГБ показывает, что речь идет о примерном аналоге Совета безопасности РФ или Совета национальной безопасности США, то есть об органе, на который возложена межведомственная координация и подготовка решений в сфере государственной политики по обеспечению национальной безопасности, защите страны от внешних и внутренних угроз. Кроме того, выбор данного слова подчеркивает особый характер органа, который в сфере внутренней и внешней безопасности выполняет функции в некоторой степени схожие с теми, которые Центральный военный совет выполняет по руководству вооруженными силами КНР (хотя полной аналогии здесь, безусловно, нет, прежде всего потому что существование Военного совета ЦК КПК / Центрального военного совета КНР закреплено в Конституции КНР и Уставе КПК, а СГБ является партийным институтом, действующим в соответствии с закрытыми документами).

Решение об образовании Совета государственной безопасности было принято на 3-м пленуме ЦК КПК 18-го созыва (ноябрь 2013 г.). Первое заседание Совета, согласно официальной информации, состоялось 15 апреля 2014 г. под председательством Си Цзиньпина. 24 января 2014 г. регламент работы СГБ и его состав были утверждены на заседании Политбюро ЦК КПК. Предложения о создании подобного органа обсуждались раньше. В 1997 г. председатель КНР Цзянь Цзэминь планировал создать в системе власти орган, функционально напоминающий Совет национальной безопасности США. Однако лишь в сентябре 2000 г. по решению ЦК КПК была образована Руководящая группа по безопасности, которая работала под собственной вывеской, но в том, что касалось персонального состава абсолютно совпадала с уже существовавшей на тот момент Руководящей группой по международным делам. Разумеется, говорить, что в Китае тогда появился какой-то аналог СНБ США, было преждевременно. По сути, речь шла о расширении и конкретизации задач и добавлении новой повестки в рамках уже работавшей группы, которая занималась внешнеполитической координацией. Несомненно, что событием, которое подстегнуло создание Руководящей группы по безопасности, стала бомбардировка китайского посольства в Белграде (7 мая 1999 г.) во время войны НАТО против Сербии. В этом трагическом событии сфокусировались и внешние, и внутренние факторы, но главное — выявились пробелы в кризисном управлении, в работе как с зарубежным, так и, особенно, с китайским общественным мнением (по Китаю тогда прокатились массовые антиамериканские демонстрации, которые далеко не всегда контролировались или направлялись властями). Выделение тематики «безопасности» было важным, но скорее понималось именно как лучшая межведомственная координация, которая позволит давать более быстрый ответ в случае кризисов, то есть в целом реформа аппарата мыслилась как часть традиционного реактивного, а не нового проактивного подхода. Второй существенный момент — привязка «безопасности» в основном к внешнеполитической повестке показывала, что до определенного времени логика действий китайского руководства была основана на узком и пассивном понимании безопасности (на нас нападают — мы обороняемся).

Ряд причин ускорили создание Совета государственной безопасности, при этом главными были следующие факторы, связанные с переменами в Китае и в мире в целом.

Во-первых, произошло качественное изменение и углубление внутренних и внешних угроз, что обусловило проведение ряда радикальных шагов по реформе системы управления силовыми структурами. Управление предполагалось сделать более оперативным, гибким, с упором на стратегическое планирование и опережающие действия по нейтрализации угроз. В партийных документах и речах Си Цзиньпина подчеркивалось, что количество прогнозируемых и непрогнозируемых факторов риска увеличивается с каждым днем и прежний механизм управления системой государственной безопасности с этими вызовами не справляется.

Во-вторых, с приходом к власти Си Цзиньпина усилилась решимость высшего руководства преодолеть межведомственную разобщенность и подчинить работу многочисленных ведомств единой цели — комплексному обеспечению государственной безопасности (как с точки зрения безопасности внешнего окружения, так и с точки зрения внутривнутриполитической устойчивости) [5, р. 1].

В-третьих, по всей видимости, к 2013 г. в политическом руководстве КНР был достигнут консенсус по поводу характера создаваемой структуры. Для максимальной концентрации власти этот институт было решено включить в структуру высших партийных органов, не создавая новое «суперминистерство» и наделив СГБ максимально возможными полномочиями по принятию решений.

В-четвертых, поддержание стабильности, на чем была основана внутренняя политика при предшественнике Си Цзиньпина Ху Цзиньтао, не давало требуемого эффекта. Прежняя модель сводилась в основном к сохранению статус-кво и «тушению» локальных конфликтов — социальные проблемы решались на местном уровне и, как правило, с помощью финансовых вливаний в депрессивные регионы. «Новая нормальность» китайской экономики, которая заключается прежде всего в снижении темпов роста ВВП, дает все меньше возможностей для такого способа сглаживания социальных диспропорций.

В-пятых, жестко централизованная структура управления в сфере безопасности и внешних связей была необходима для того, чтобы застраховаться от произвола руководителей местных администраций, которые могут играть свою игру (как было, например, с бывшим партийным секретарем Чунцина Бо Силаем, который много занимался самопиаром не только внутри страны, но и на международной арене, установив тесные связи с некоторыми мировыми «тяжеловесами», например, с Г. Киссинджером). Однако главную опасность центральное руководство видело в том, что без должного повседневного контроля местные руководители могут приукрашивать ситуацию в своих регионах и, соответственно, затруднять работу по профилактике социальных конфликтов.

В-шестых, бурное развитие социальных сетей и интернета в целом, который, несмотря на усилившийся контроль за сетевым контентом, невозможно отделить от глобальной сети, поставило перед властями ряд новых вопросов, которые невозможно решить усилиями отдельных ведомств.

Персональный состав СГБ позволяет ему эффективно координировать работу всей системы обеспечения государственной безопасности. Пост председателя СГБ первого состава занял Си Цзиньпин. Двумя заместителями председателя СГБ стали премьер Госсовета КНР Ли Кэцян и председатель Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей Чжан Дэцзян. Таким образом, три высших лица в партийно-государственной номенклатуре (все три являются членами Постоянного комитета Политбюро) вошли в состав СГБ и его руководства. Это уникальный пример для китайской политической системы — ни в каком другом координационном органе эти три высших руководителя не присутствуют вместе.

Внутри СГБ действует более узкая группа (по типу ПК Политбюро). Насколько известно из сообщений печати, с самого начала в состав Совета на правах постоянного члена входил бывший министр общественной безопасности, секретарь Политико-юридической комиссии ЦК КПК Мэн Цзяньчжу. Имена других постоянных и обычных членов Совета с момента его создания в открытой китайской печати не назывались. Из перечня участников совещания по проблемам государственной безопасности, состоявшегося в Пекине 17 февраля 2017 г., можно примерно судить о составе лиц, участвующих в принятии решений по данному кругу вопросов. Это представители центральных партийных органов, профильных министерств (внешнеполитического и силового блоков) и некоторые региональные руководители, однако с определенностью подтвердить их членство в СГБ невозможно¹.

¹ Си Цзиньпин чжучи чжаокай гоця аньцяоань цзотаньхуэй [Си Цзиньпин руководил проведением совещания по вопросам государственной безопасности] // Синьхуаван [Интернет-сайт ИА «Синьхуа»]. — 2017. 17 февраля. — URL: http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/17/c_1120486809.htm

Канцелярию (то есть рабочий аппарат) СГБ возглавил Ли Чжаньшу (входит в ближайший круг Си Цзиньпина, с сентября 2012 г. являлся главой Канцелярии ЦК КПК, на XIX съезде в октябре 2017 г. вошел в Постоянный комитет Политбюро, а на сессии ВСНП в марте 2018 г. занял пост председателя ПК ВСНП). Не исключено, что текущая работа по подготовке заседаний и оформлению решений СГБ сосредоточена в Канцелярии ЦК КПК (для передачи решений на места могут также использоваться возможности аппарата ЦК). После XIX съезда КПК пост Ли Чжаньшу в СГБ перешел новому главе Канцелярии ЦК КПК Дин Сюэсяну (ранее он был начальником личного секретариата Си Цзиньпина). Интересным представляется обнародование информации о двух заместителях заведующего Канцелярией СГБ. Это — кадровый дипломат Лю Хайсин (до 2017 г. занимал пост помощника министра иностранных дел) и один из руководителей китайского разведсообщества, министр государственной безопасности Чэнь Вэньцин. Появление сведений о данных назначениях говорит о том, что СГБ переживает институциональное становление (ищется, в частности, баланс между внешнеполитической и силовой повесткой, определяется оптимальная кадровая конфигурация), хотя пока этот орган является наименее «засвеченным» в партийном аппарате. О структуре Центрального военного совета известно гораздо больше, чем о «внутренней кухне» СГБ.

Вероятно, это определяется спецификой задач, решаемых Советом. К основным функциям СГБ относятся: разработка и реализация стратегии комплексной безопасности государства; законодательное обеспечение государственной безопасности (в 2014 г. в КНР вступил в силу новый Закон о борьбе со шпионажем, который заменил принятый в 1993 г. Закон о государственной безопасности); разработка рабочего курса и политики в области государственной безопасности; изучение важных проблем обеспечения внутренней и внешней безопасности. В поле зрения СГБ находится весь комплекс проблем, связанных с вызовами в сферах традиционной и нетрадиционной безопасности. Таким образом, СГБ координирует деятельность таких ведомств, как министерство иностранных дел, обороны, юстиции, общественной и государственной безопасности, а также подразделений Народной вооруженной полиции. Вопросы экономической безопасности и внешнеэкономической стратегии отрабатываются во взаимодействии с ведомствами экономического блока, что крайне важно в условиях, когда Китай все теснее связан с глобальной экономикой и, с одной стороны, становится более уязвимым, а с другой — переплетение экономических интересов и внешней политики теперь таково, что суть глобализации и реформы глобального управления по-китайски выражает именно экономическая инициатива «Одного пояса — одного пути».

Для решения своих задач Совет может использовать все имеющиеся разведывательные и контрразведывательные возможности, экспертные ресурсы гражданских и военных аналитических центров. Связь СГБ с экспертным сообществом требует дальнейшего изучения. При анализе доступных открытых источников нами, в частности, обнаружены примеры заказа исследований Канцелярией СГБ на темы внешней политики и безопасности в ряде ведущих аналитических центров (Табл.).

Таблица

Примеры заказа аналитических материалов Канцелярией СГБ

Исполнитель	Тема исследования
Институт по изучению энергоресурсов при Государственном комитете по развитию и реформам КНР (ГКРР)	Анализ ситуации в сфере государственной безопасности КНР и меры по реагированию.
Вузы системы Министерства образования КНР	Сравнительные исследования системы законодательства о государственной безопасности в США, Великобритании и других крупных стран Запада.
Исследовательский центр океанской стратегии Пекинского университета	Основные интересы и стратегические цели нашей страны в Южно-Китайском море. Основные интересы нашей страны в Южно-Китайском море и их ранжирование.

Источники: Тянь Лэй // Гоцзя фачжань хэ гайгэ вэйюаньхуэй нэнюань яньцзюсю [Институт по изучению энергоресурсов при Государственном комитете по развитию и реформам]. — 2016. 3 июля. — URL: http://www.eri.org.cn/zjxz_5997/nyyj/

tl/201707/t20170726_68175.html (Проверено 18 июня 2018); Хайнань шэн цзяоюй тин вэньцзянь Цюн-Цзяо-Вай 2017 122 хао [Документ Департамента образования провинции Хайнань Цюн-Цзяо-Вай № 122] // Хайнань дасюэ [Хайнаньский университет]. — 2017. 20 июля. — URL: <http://f.hainu.edu.cn/upfile/htmledit/keyan/2017072552701885.pdf> (Проверено 18 июня 2018); Ху Бо // Чжунго хайян фачжань яньцзю чжунсинь [Китайский исследовательский центр развития океанов]. — 2018. 10 апреля. — URL: <http://web.ouc.edu.cn/aoc/dd/4f/c9849a187727/page.htm> (Проверено 18 июня 2018). Составлено автором.

Основной акцент в сфере внутренней политики делается на поддержание социальной стабильности, борьбу с терроризмом и экстремизмом (что также предполагает тесное сотрудничество с зарубежными партнерами), минимизацию рисков при проведении социально-экономических преобразований.

* * *

Возникновение новой структуры отражает стремление КПК реформировать механизм принятия решений, касающихся и глобального позиционирования Китая, и устойчивости социально-политической системы страны. Хотя Руководящая группа по международным делам в новом политическом цикле, начавшемся после XIX съезда КПК, была преобразована в комиссию, то есть ее статус был повышен, тем не менее, судя по всему, она и в дальнейшем останется консультативным органом. При этом Совет государственной безопасности изначально был создан в качестве органа, разрабатывающего стратегию (*цзюэцэ цзигоу*), то есть фактически является партийным институтом, не только концентрирующим всю полноту информации по внешней и внутренней безопасности, но и принимающим стратегические решения в соответствующих областях.

Открытым, правда, остается вопрос, как будет СГБ делить ответственность с другими институтами с пересекающимися функциями. Учитывая важность тайваньской проблемы для безопасности Китая, пока не очень понятно, где будет проходить разделительная линия между Советом и Руководящей группой по делам Тайваня. Вероятно, СГБ может сосредоточиться на стратегическом уровне, а обладающие чуть меньшим аппаратным весом руководящие группы и другие структуры либо займутся экспертной оценкой и сведением в политические документы предложений различных ведомств, либо станут исполнителями и будут действовать исключительно на оперативном уровне. Вряд ли такое разделение труда будет возможно для ЦВС и СГБ, и пока не ясно, какой из этих двух органов будет главным центром принятия решений в случае возникновения кризисной ситуации, в которой вероятно применение военной силы [9, р. 899]. Не попадет ли Китай в ловушку «бюрократического плюрализма» — ситуации, которую описал Дэвид Лэмптон, когда многочисленные координаторы окажутся бессильны что-то решить на своих уровнях и будут вынуждены обращаться к координаторам более высокого уровня [4, р. 13]?

Выступая с речью на церемонии закрытия первой сессии Всекитайского собрания народных представителей 13-го созыва, председатель КНР Си Цзиньпин отметил, что перед страной стоит задача формирования современного инновационного общества. Инновации в сфере управления становятся важной частью нового этапа реформ. Пока в том, что касается сфер обороны, безопасности и внешней политики, нам известна лишь малая часть реформаторских планов, скорее — мы можем весьма приблизительно судить лишь об общем векторе развития.

Тем не менее на примере СГБ мы видим логику преобразований китайского государственного аппарата: если в начале 2000-х гг. произошло добавление тематики «безопасности» к международным делам, то в дальнейшем можно было наблюдать выделение всего комплекса проблем безопасности в отдельный управленческий блок, который получил привилегированное положение в китайской политической системе. Шаг вполне логичный с учетом растущих вызовов и того, что Китай, по словам Си Цзиньпина, приближается к центру мировой сцены. Дальнейшая эволюция СГБ не исключает и появления у этого органа двойного партийно-государственного статуса, закрепленного конституционно (по модели ЦВС). Это не только станет воплощением «комплексной концепции государственной безопасности», выдвижение которой ставится в заслугу Си Цзиньпину, но может изменить общую конфигурацию власти в Китае.

Между тем кардинальный вопрос реформы системы госуправления — вызовет ли строительство новых институтов подобные же глубинные перемены в самой практике принятия решений, повысят ли новые механизмы эффективность китайской дипломатии [8, р. 42]. Добавим к нему еще вопрос — насколько прочной будет связка высшего стратегического эшелона, практических организаций и экспертного сообщества. Отсутствие ясной и полной информации о деятельности Совета государственной безопасности пока не позволяет исследователям дать

ответы на эти вопросы. Как и на предыдущем этапе реформ, в эпоху Дэн Сяопина, «новая эпоха» не дарит готовых рецептов, Китай по-прежнему «предпочитает переходить реку, ощупывая камни».

ЛИТЕРАТУРА

1. *Денисов И. Е.* Внешняя политика Китая при Си Цзиньпине: преемственность и новаторство // Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право. — 2017. — № 5. — С. 83–98.
2. *Cabestan J. P.* China's Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm Under Xi Jinping: Power Concentration vs. Fragmentation Without Institutionalization // East Asia. — 2017. — Vol. 34. — No. 2. — P. 113–131.
3. *Gore L. L. P.* Rebuilding the Leninist Party Rule: Chinese Communist Party under Xi Jinping's Stewardship // East Asian Policy. — 2016. — Vol. 8. — No. 1. — P. 5–15.
4. *Lampton D. M.* China's Foreign and National Security Policy-Making Process: Is It Changing, and Does It Matter? // The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978–2000 / Edit. by D. M. Lampton. — Stanford University Press, 2001. — P. 1–36.
5. *Mulrooney D.* Rethinking National Security: China's New Security Commission / Policy Brief, Institute for Security & Development Policy. No. 152. May 6, 2014. — URL: <http://isdp.eu/content/uploads/images/stories/isdp-main-pdf/2014-mulrooney-rethinking-national-security-chinas-new-security-commission.pdf>
6. *Poh A., Li M.* A China in Transition: The Rhetoric and Substance of Chinese Foreign Policy Under Xi Jinping // Asian Security. — 2017. — Vol. 13. — No. 2. — P. 84–97.
7. *Rolland N.* China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative. — Washington, D.C.: National Bureau of Asian Research, 2017.
8. *Wang S.* Xi Jinping's Centralisation of Chinese Foreign Policy Decision-Making Power // East Asian Policy. — 2017. — Vol. 9. — No. 2. — P. 34–42.
9. *Wuthnow J.* China's New "Black Box": Problems and Prospects for the Central National Security Commission // The China Quarterly. — Vol. 232. December 2017. — P. 886–903.
10. *Yang J.* China's "New Diplomacy" under the Xi Jinping Administration // China Quarterly of International Strategic Studies. — 2015. — Vol. 1. — No. 1. — P. 1–17.

IGOR DENISOV

Foreign Policy Decision-Making in China: Key Features of the Reforms since the 18th National Congress of the CPC

Igor Denisov, Senior Research Fellow, Center for East Asian and Shanghai Cooperation Organization Studies, Institute for International Studies, MGIMO University.
E-mail: iedenisov@mail.ru

Summary. Xi Jinping's diplomacy relies on certain institutional changes related to the foreign policy decision-making process. National Security Commission (NSC) was established at the 3rd Plenary Session of the 18th Central Committee in November 2013. The paper analyzes the rationale behind this decision, personal composition and main tasks of the NSC. The author argues that further evolution of the National Security Commission does not exclude its transformation into a dual party-state institution in charge of foreign policy and national security. This move will reshape the structure of power distribution in PRC.

Keywords: China, foreign policy, Xi Jinping, strategy, security, reforms, decision-making.

REFERENCES

- Cabestan J. P. China's Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm Under Xi Jinping: Power Concentration vs. Fragmentation Without Institutionalization. *East Asia*. 2017. Vol. 34. No. 2. P. 113–131.
- Denisov I. E. Vneshnyaya politika Kitaya pri Si Tszin'pine: preemstvennost' i novatorstvo [Chinese Foreign Policy under Xi Jinping: continuity and innovation]. *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo*. 2017. No. 5. P. 83–98. DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-5-83-98
- Gore L. L. P. Rebuilding the Leninist Party Rule: Chinese Communist Party under Xi Jinping's Stewardship. *East Asian Policy*. 2016. Vol. 8. No. 1. P. 5–15.
- Lampton D. M. China's foreign and national security policy-making process: Is it changing, and does it matter? In: *The making of Chinese foreign and security policy in the era of reform, 1978–2000*. Edit. by D. M. Lampton. Stanford University Press, 2001. P. 1–36.
- Mulrooney D. Rethinking National Security: China's New Security Commission. *Policy Brief, Institute for Security & Development Policy*. No. 152. May 6, 2014. URL: <http://isdpeu/content/uploads/images/stories/isdp-main-pdf/2014-mulrooney-rethinking-national-security-chinas-new-security-commission.pdf>
- Poh A., Li M. A China in transition: The rhetoric and substance of Chinese foreign policy under Xi Jinping. *Asian Security*. 2017. Vol. 13. No. 2. P. 84–97.
- Rolland N. *China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative*. National Bureau of Asian Research, 2017.
- Wang S. Xi Jinping's Centralisation of Chinese Foreign Policy Decision-Making Power. *East Asian Policy*. 2017. Vol. 9. No. 2. P. 34–42.
- Wuthnow J. China's New "Black Box": Problems and Prospects for the Central National Security Commission. *The China Quarterly*. Vol. 232. December 2017. P. 886–903.
- Yang J. China's "New Diplomacy" under the Xi Jinping Administration. *China Quarterly of International Strategic Studies*. 2015. Vol. 1. No. 1. P. 1–17.

МЕЖДУ ЕВРОПОЙ И АЗИЕЙ

И. В. БОЛГОВА

Отношения между Европейским союзом и Арменией: модель «тихого» сопряжения?

Ирина Вячеславовна Болгова, канд. ист. наук,
науч. сотр. Центра постсоветских исследований
Института международных исследований МГИМО МИД России;
доцент Кафедры прикладного анализа международных проблем
МГИМО МИД России. E-mail: i.bolgova@inno.mgimo.ru

Аннотация. Новый этап отношений между Арменией и Европейским Союзом, формально открытый подписанием нового Соглашения о всеобъемлющем и углубленном партнерстве, свидетельствует о поиске сторонами новых моделей взаимодействия, которые позволили бы совмещать расширяющиеся обязательства в рамках ЕАЭС и желание продолжать сближение с ЕС. Для Европейского союза это поиск выхода из кризиса восточной политики, для Армении – стремление придерживаться многовекторной политики в условиях существующих структурных ограничений. В результате найденный компромисс позволяет говорить о становлении модели «тихого» сопряжения интеграционных проектов на постсоветском пространстве, когда в отсутствие политического компромисса между интеграционными центрами заинтересованные стороны осуществляют фактическое совмещение разнонаправленных векторов своей внешней политики. Складывающаяся модель обладает заметной гибкостью, что способствует ее универсализации, и одновременно амбивалентным потенциалом отложенного влияния на многосторонние отношения на постсоветском пространстве.

Ключевые слова: ЕС, Армения, Соглашение о всеобъемлющем и углубленном партнерстве, Восточное партнерство, евразийская интеграция, ЕАЭС.

Отношения между государствами постсоветского пространства и внерегиональными игроками после 2014 г. вступили в фазу активного поиска новых парадигм и моделей, которые позволили бы с наименьшими издержками избежать «дилеммы интеграции» [7], имевшей столь катастрофические последствия для Украины. И если на центральноазиатском направлении, где основным контрагентом евразийской интеграции выступает Китай, на данный момент удалось достичь консенсуса относительно основных направлений «сопряжения», то в отношении

постсоветских государств, в той или иной степени вовлеченных в многосторонние проекты сотрудничества с Европейским союзом, выработать параметры согласованного подхода в условиях глубокого политического кризиса между Россией и ЕС не представляется возможным по крайней мере в краткосрочной перспективе.

Как в российской, так и в западной академической литературе постепенно утвердилось положение о возможности выстраивания диалога на уровне ЕС – ЕАЭС [2; 4; 15; 18], однако данный тезис по-прежнему остается маргинальным как по отношению к основному аналитическому полю, так и по отношению к политической практике. В таком контексте на передний план для анализа сценариев развития отношений между интеграционными проектами на постсоветском пространстве выходят новые тактические инициативы, которые создают расширенную эмпирическую базу для изучения актуальных вопросов многосторонних отношений на постсоветском пространстве: юридической базы для развития новых моделей взаимоотношений [12; 21; 19], пределов реализации принципа государственного суверенитета в рамках интеграционного объединения [5; 13], операционального содержания конкуренции между Россией и ЕС [3; 8; 9].

Наиболее заметной инициативой такого рода после 2014 г. явилось Соглашение о всеобъемлющем и углубленном партнерстве между Арменией и Европейским союзом, которое олицетворяло первые результаты пересмотра восточной политики ЕС. С одной стороны, Брюссель в условиях вынужденного отказа от модели Соглашения об ассоциации (СА) разработал новый тип нормативного документа, комплементарного по отношению к ЕАЭС. С другой стороны, впервые за период функционирования Евразийского экономического союза одно из его государств-членов подписало соглашение такого масштаба с другим интеграционным объединением. В результате новый этап переговорного процесса между Арменией и ЕС для обеих сторон стал одновременно пилотным проектом по совмещению интеграционных проектов на постсоветском пространстве и проверкой возможности для государств – членов ЕАЭС на самостоятельную внешнеэкономическую политику.

Вопрос, который возникает в контексте этой новой ситуации, состоит в том, в какой степени соотношение содержания документа и сопутствующего контекста политических отношений Еревана и Брюсселя может способствовать формированию новой модели взаимодополняемости интеграционных проектов на евразийском политическом пространстве.

Прежде чем перейти к рассмотрению положений Соглашения и анализу потенциала его влияния на внешнюю политику Армении и глубину интеграции в ЕАЭС, важно выделить основные политические предпосылки, которые сформировали текущий этап взаимодействия Армении и Европейского союза.

Очевидно, что внешнеполитический процесс Армении детерминирован вопросом Нагорного Карабаха и связанными с ним проблемами в отношениях с другими региональными и вне-региональными игроками. В этом вопросе роль ЕС всегда была амбивалентной и основывалась одновременно на поддержке двух базовых принципов: «права наций на самоопределение» в Планах действий ЕС – Армения¹ и «территориальной целостности государств» в Плане действий ЕС – Азербайджан². Более того, являясь крупнейшим международным донором в Абхазии и Южной Осетии³, ЕС воздерживался от заметной финансовой помощи НКР из-за возражений со стороны Баку, сотрудничество с которым рассматривается как необходимое в контексте энергетической диверсификации. Брюсселю так и не удалось способствовать налаживанию нормализации армяно-турецких отношений ни через контекст переговоров о возможном вступлении Турции в ЕС, ни через механизмы Европейской политики соседства (ЕПС), направленной и на Армению, и на Азербайджан.

Неопределенная позиция сохранялась в ЕС и по вопросу инфраструктурных проектов: строительства нефтепровода Баку – Тбилиси – Джейхан, железнодорожного маршрута из Азербайджана в Турцию через Грузию (Баку – Карс – Ахалкалаки), так как они намеренно обходили территорию Армении [16; 20]. Официальная позиция Брюсселя состояла в том,

¹ EU/Armenia Action Plan. 2006. – URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/armenia_enp_ap_final_en.pdf

² Там же.

³ По официальной информации, в период с 1997 по 2006 гг. ЕС являлся наиболее крупным донором помощи, предоставив в общей сложности 25 млн евро для проектов восстановления конфликтных регионов в Абхазии и 8 млн евро – в Южной Осетии. После августа 2008 г. ЕС заморозил проекты в Южной Осетии, но продолжил реализацию и разработку новых проектов в Абхазии. Европейская помощь обеим республикам осуществляется также через грузинское направление финансирования (подробную информацию см.: URL: www.eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/projects/overview/index_en.htm).

что упомянутая железная дорога должна проходить через армянский Гюмри, что, согласно программе ТРАСЕКА⁴, было призвано способствовать восстановлению старой советской инфраструктуры⁵.

Официальная позиция Армении в отношениях с Европейским союзом с готовностью использовала риторику общеевропейской идентичности и желание продвигать идею европейской интеграции как цивилизационный выбор страны: «Народ Армении сделал свой исторический и необратимый выбор... Мы возвращаемся в европейское цивилизационно-культурное пространство, в котором находились на протяжении многих веков, начиная от самых истоков»⁶. Президент Армении С. Саргсян неоднократно подчеркивал, что армянский народ является неотделимой частью Европы, что определяет основы внешней политики Армении в отношении европейской интеграции. При этом во внешнеполитическом дискурсе прослеживалась тенденция рассматривать ЕС в качестве нормативного игрока, который способен использовать системы «мягких» инструментов для решения «жестких» проблем на Южном Кавказе. Президент С. Саргсян отмечал роль ЕС как либерального миротворца: термин «Европа» стал синонимом терпимости, конструктивного подхода, мирных решений. Мы очень хотим, чтобы Восточное партнерство усилило такое восприятие Европы [...] и показало, что основанная на системе ценностей политика может дать исключительные и неожиданные результаты⁷.

Такой акцент в официальной риторике сохранялся вплоть до 2013 г. После начала событий на Украине стало очевидно, что нарратив идентичности содержит в себе очень сильный конфликтный потенциал и не позволяет проводить сбалансированную внешнюю политику в условиях существующих для Армении структурных ограничений. Поэтому, после принятого решения вступать в Евразийский экономический союз, мотивированного не столько экономическими, сколько политическими факторами, руководство страны стало высказываться в адрес существующих программ сотрудничества с ЕС гораздо критичнее. Так, президент отдельно подчеркивал огромную разницу между государствами — участниками Восточного партнерства, их целями и подходами, что не позволило реализовать компоненту многостороннего сотрудничества в рамках программы: «Восточное партнерство имело определенные проблемы еще на этапе своего формирования [...] Мне до сих пор непонятно, по каким принципам мы и Азербайджан объединились в одно партнерство: разные возможности, разные подходы, разные устремления, и в этом причина, что этот компонент не заработал»⁸. И тогда же стала активно подчеркиваться проблема необходимости «сделать выбор», которую навязывал Европейский союз. По официальным заявлениям, невозможность подписать Соглашение об ассоциации без экономической части, что предлагала Армения в 2013 г., была воспринята как необходимость сделать «цивилизационный выбор». Именно поэтому Армения пошла по пути вступления в ЕАЭС при одновременном развитии новых форм сближения с ЕС; и такой путь воспринимается в Ереване как возможность совместить «сделанный столетия назад цивилизационный выбор» (Европа) и прагматичные интересы в сфере экономики и безопасности (Россия).

Содержание подписанного в конце в 2017 г. Соглашения в полной мере отражает стремление политических элит Армении сохранить особое положение в отношениях как с ЕС, так и с Россией и Евразийским экономическим союзом. Новый документ сохраняет большой объем текста, подготовленного в рамках переговоров по СА, прежде всего в части политического диалога, правосудия и даже безопасности. Соглашение включает также достаточно обширный перечень *aquis*, обязательных для выполнения по секторальным направлениям взаимодействия.

В октябре 2014 г., то есть через год после решения Еревана отказаться от подписания СА в пользу вступления в ЕАЭС, Европейский союз инициировал подробный анализ (*“scoping exercise”*) сфер, где возможно совмещение участия Армении в ЕАЭС и углубление взаимодей-

⁴ Программа восстановления и создания новых транспортных маршрутов и соответствующей инфраструктуры «Транспортный коридор Европа — Кавказ — Азия».

⁵ Networks for Peace and development. Extension of the Major Trans-European Transport Axes to the Neighbouring Countries and Regions / European Commission Report by the High Level Group Chaired by Loyola de Palasio. November 2005. — URL: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/index_en.htm

⁶ Речь Президента Республики Армения Сержа Саргсяна на Парламентской ассамблее Совета Европы, 22 июня 2011 г. — URL: <http://www.president.am/ru/statements-and-messages/item/2011/06/22/news-91>

⁷ Выступление Президента Сержа Саргсяна на саммите «Восточное партнерство», 7 мая 2009 г. — URL: <http://www.president.am/ru/statements-and-messages/item/2009/05/07/news-40>

⁸ Выступление Президента Сержа Саргсяна на встрече высокого уровня в честь пятилетия «Восточного партнерства», 25 апреля 2014 г. — URL: <http://www.president.am/ru/statements-and-messages/item/2014/04/25/President-Serzh-Sargsyan-speech-Eastern-Partnership-Prague/>

ствия с ЕС. По итогам этой работы 7 декабря 2015 г. начались переговоры по новому рамочному соглашению, завершив таким образом «стратегическую паузу» [12] в отношениях между ЕС и Арменией. В результате переговоров в марте 2017 г. новый документ был парафирован и в ноябре 2017 г. подписан.

Подписанное Соглашение рассматривается как прорыв [13] в отношениях между ЕС и Арменией, так как представляет собой первый успешный пример реалистичного и прагматичного подхода ЕС к государствам Восточного партнерства, основывающийся на конкретных условиях и ограничениях. При этом для Армении Соглашение — результат признания «суверенного выбора» её политических элит, стремящихся к углублению отношений с ЕС, несмотря на признание опоры на Россию в вопросах национальной безопасности.

Соглашение⁹ включает все основные статьи, предусмотренные для СА, однако глубина проработки и соответствующих обязательств зависит от ограничений, накладываемых членством в ЕАЭС. Текст Соглашения подчеркивает признание обязательств Армении в рамках ЕАЭС, в том числе тех ограничений, которые не позволили достигнуть договоренности по углубленной ЗСТ, что, как отмечалось выше, является главной новеллой в восточной политике Европейского союза. Однако с точки зрения перспектив развития Ереваном политики балансирования между ЕС и ЕАЭС важно подчеркнуть, что Брюссель отказался от предложения Еревана внести положение об исключениях из соглашения, которое позволило бы увеличивать список изъятий в случае появления новых условий в рамках ЕАЭС [12]. Другими словами, обязательства Армении в рамках нового Соглашения признаются в данном случае равнозначными по отношению к её обязанностям в рамках ЕАЭС, что создает потенциал для конфликта в случае дальнейшего углубления сближения и его юридического оформления нормами Евразийского союза в тех отраслях, которые на сегодняшний день остаются за пределами общей нормативной базы.

Анализ текста документа демонстрирует существенную разницу между политическим и экономическим блоками как в части содержательного наполнения, так и в части потенциала дальнейшего развития соответствующих сфер отношений между Арменией и ЕС в условиях актуальной международной среды.

Секция политического диалога практически полностью повторяет соответствующие статьи в Соглашении об ассоциации, не столько потому, что в этой сфере нет принципиальных противоречий между сотрудничеством с ЕС и ЕАЭС, сколько в связи с её преимущественно декларативным характером. В этой области не предусмотрены юридически обязывающие положения, поэтому переговоры проходили без затруднений [14, р. 5].

В Соглашении не содержится упоминаний о «европейских устремлениях» Армении, но присутствуют отсылки к обобщающим международным договоренностям (Всеобщая декларация прав человека ООН и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод), в соответствии с которыми стороны декларируют приверженность общим ценностям, таким как демократия, хорошее управление, права человека, защита прав меньшинств, независимость судебной системы и другие фундаментальные свободы.

Соглашением предусмотрено развитие сотрудничества ЕС и Армении в сфере Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) — Ереван намерен усилить своё участие в соответствующих европейских миссиях. Армения уже принимала участие в общих операциях ООН и НАТО, после подписания Соглашения с ЕС такая возможность открывается и для европейских форматов. Прежде всего стремление Еревана быть включенным в сотрудничество в рамках ОПБО вызвано желанием получить техническую помощь в процессе перехода страны к парламентской республике: Армения рассчитывает получить содействие Брюсселя в организации парламентского наблюдения за вооруженными силами, «парламентской внешней политики» и реформе и модернизации сферы национальной безопасности.

Так, в январе 2017 г. министр обороны Армении В. Саргсян встречался с главой департамента ОПБО К. Ганштадт для обсуждения и подготовки конференции высокого уровня по вопросам ОПБО в рамках Восточного партнерства, которую Армения принимала у себя впервые. Проведенное мероприятие позволило Армении предложить расширенное сотрудничество в области образовательных программ и подготовки в сферах безопасности и обороны.

⁹ Здесь и далее текст и статьи Соглашения приводятся по: Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part // Official Journal of the European Union, January 26, 2018. — URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0126\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0126(01)&from=EN)

Тем не менее сотрудничество в сфере общей безопасности остается прежде всего в форме деклараций стремления «усилить диалог и сотрудничество» и «признать важность, которую Республика Армения придает своему участию в международных организациях и форматах сотрудничества» (Глава V). Это отражает значительное снижение уровня взаимодействия по сравнению с СА, где прописаны «постепенное сближение в сфере внешней политики и политики безопасности, включая общую политику безопасности и обороны» (статья 5 СА с Грузией, статья 7 СА с Украиной).

Темы, включенные в Соглашение о сотрудничестве в области безопасности, затрагивают также вопросы легальной и нелегальной миграции, пограничного контроля, прав на убежище, политики реадмиссии и общих принципов перемещения граждан. На сегодняшний день для Армении наиболее остро стоит вопрос о начале процесса визовой либерализации, на который аккуратно ссылается Соглашение. Юридические документы между Арменией и ЕС об облегчении визового режима¹⁰ и о реадмиссии¹¹ были подписаны и вступили в силу в январе 2014 г. В сентябре 2016 г. армянский МИД подал официальный запрос на открытие диалога о визовой либерализации, однако не получил согласия. В случае принятия в ЕС положительного решения процедура, как предполагается, будет стандартной (и такая она была в случае с Молдавией и Грузией): принятие плана действий по визовой либерализации (VLAP)¹², оценка реализации положений VLAP и, в случае вынесения мнения об удовлетворительности проведенных реформ, Совет ЕС и Парламент могут принять решение о предоставлении безвизового режима для краткосрочных поездок граждан в ЕС.

Армения проводила реформы в рамках процесса визовой либерализации, когда готовилась к подписанию Соглашения об Ассоциации [1]. После решения вступить в Евразийский экономический союз вопросы, связанные с визовой либерализацией, в отличие от вопросов экономического сближения, остались на повестке дня отношений Армения — ЕС. Брюссель продолжает оказывать финансовое содействие проведению реформ в рамках визового диалога, и дальнейшее углубление взаимодействия будет основываться на наработанной здесь обширной базе.

Таким образом, во многих сферах Армения обязуется сближать своё законодательство с европейским и международным в обозначенный в положениях договора хронологический период. Предполагается, что выполнение данных обязательств будет возможно на уже существующей базе гармонизации, которая была заложена в ходе предварительной работы в процессе подготовки СА и нового Соглашения.

Переговоры по новому Соглашению вновь вернули в повестку вопрос об Армянской атомной электростанции в г. Мецамор. Армения на сегодняшний день не имеет возможности уступить требованиям ЕС закрыть АЭС, так как ранее было принято решение о продлении срока её службы до 2026 г. Здесь следует напомнить, что в 2001 г. ЕС обещал вложить до 100 млн евро в случае заключения соглашения с фиксированной датой закрытия АЭС. В 2012 г. ЕС провел стресс-тесты в Армении (после аварии на Фукусиме) и предложил 200 млн евро для финансирования закрытия к 2016 г. В 2014 г. между Россией и Арменией было подписано Межправительственное соглашение о сотрудничестве в продлении срока эксплуатации энергоблока № 2 Армянской АЭС, предусматривающее модернизацию станции и продление срока её службы до 2026 г. Работы по модернизации начались в 2016 г., начало строительства нового реактора запланировано на 2018 г. В этой связи Соглашение оговаривает обязательство армянского правительства подготовить дорожную карту по выводу АЭС из эксплуатации. Сюжет Мецаморской АЭС важен не столько для двусторонних отношений между Арменией и ЕС, сколько в более широком контексте энергетической безопасности Армении. Как показывает логика договорен-

¹⁰ Agreement between the European Union and the Republic of Armenia on the facilitation of the issuance of visas // Official Journal of the European Union, October 31, 2013. — URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A1031\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A1031(01)&from=EN)

¹¹ Agreement between the European Union and the Republic of Armenia on the readmission of persons residing without authorisation // Official Journal of the European Union, October 31, 2013. — URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A1031\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A1031(02)&from=EN)

¹² Включает в себя четыре группы требований: укрепление документальной безопасности и введение биометрических паспортов; управление границами и миграцией, в том числе подписание соглашений о реадмиссии и реформирование законодательства о беженцах в соответствии со стандартами ЕС; укрепление общественной безопасности, борьба с коррупцией, организованной преступностью и терроризмом, а также законодательство в сфере защиты информации; внешняя политика и основополагающие права, в том числе антидискриминационное законодательство.

ностей, отказ от АЭС снижает уровень энергетической самодостаточности страны¹³ при одновременном уменьшении экономических связей с Россией, поэтому возможные сценарии развития событий вокруг Армянской АЭС также значимы для анализа пределов и возможностей взаимодополняемости стратегий основных игроков.

Тот же отложенный потенциал амбивалентного влияния на отношения между интеграционными форматами характерен и для взаимодействия в сфере углеводородной энергетики. Эта область пока не входит в сферу юридической компетенции ЕАЭС, поэтому формально могла рассматриваться в рамках Соглашения Армения – ЕС как непротиворечащая другим международным обязательствам. Однако газовая отрасль Армении, согласно двустороннему соглашению 2013 г., находится под доминирующим влиянием ОАО «Газпром» вплоть до 2043 г. Вместе с тем в рамках стремления ЕС к развитию энергоэффективности и экологических стандартов в сфере энергетики государств-партнеров Армения выполнила большинство взятых на себя обязательств в этой сфере ещё в процессе подготовки СА¹⁴.

В сфере транспорта Соглашение предусматривает развитие сотрудничества по вопросам расширения дорожной, железнодорожной сети и авиасообщения на основе сближения законодательных норм и принятия Арменией европейских *aquis*. Кроме того, ЕС поддерживает развитие и модернизацию транспортной инфраструктуры республики, в том числе строительство Коридора Север – Юг, по которому предполагается транспортировка грузов из Ирана в ЕС через грузинские порты¹⁵. Также Совет по транспорту согласовал для Европейской комиссии открытие переговоров с Арменией по всеобъемлющему Соглашению в области воздушных перевозок¹⁶. И этой сфере, видимо, будет уделено отдельное внимание армянской стороны в процессе имплементации Соглашения.

Перспективы экономического сотрудничества между Арменией и ЕС остаются наиболее острой темой как в рамках нового Соглашения, так и в более широком контексте отношений между ЕС, Арменией и ЕАЭС.

Соглашение не предусматривает ни углубленной, ни простой зоны свободной торговли между Арменией и ЕС в связи с членством Еревана в Евразийском экономическом союзе. Так как все торговые компетенции государств – членов ЕАЭС переданы на уровень Евразийской экономической комиссии, в отношениях между Ереваном и Брюсселем речь не идет о либерализации тарифов. Две стороны подтверждают свою приверженность соблюдению правил и принципов ВТО. При этом переходный период, действующий для Армении в рамках ЕАЭС до 2022 г. позволяет применять прежние тарифы ВТО (ниже, чем действующий общий внешний тариф ЕАЭС) в торговле с ЕС по 800 тарифным линиям.

Названия статей в новом Соглашении повторяют проект СА, однако наполнение их в связи с новыми торговыми условиями деятельности Армении существенно отличается. Например, санитарные и фито-санитарные нормы, прописанные в Соглашении, предполагают прежде всего обмен информацией и предотвращение скрытых торговых ограничений на основании международных стандартов, разработанных в рамках Комиссии Codex Alimentarius и Всемирной ветеринарной организации. В отличие от СА, новое соглашение не предусматривает сближения национального законодательства Армении с европейскими *aquis* в этой области, так как взаимодействие в рамках ЕАЭС предполагает совместное развитие, разработку и внедрение санитарных, ветеринарных и фитосанитарных норм на основе международных и региональных стандартов и актов Евразийской экономической комиссии. В сфере технических барьеров в торговле Соглашение ЕС – Армения также остается в рамках принципов ВТО: Ереван не принимает на себя никаких дополнительных обязательств по законодательному сближению и гармонизации стандартов (в отличие от положений СА). Одновременно Армения остается членом Всемирной таможенной организации и продолжит наблюдать за соответствием своих тариф-

¹³ По данным на 2015 г., доля Армянской АЭС в энергобалансе страны составляет 30,7 % [6, с. 134].

¹⁴ Адаптация национального законодательства включает в себя, в том числе, директивы по экологическому управлению, воде (например, Директива 91/676/ЕС), воздуху (Директива 2008/50/ЕС), промышленным выбросам (Директива 2010/75/EU), управлению отходами (Директива 2008/98/ЕС), авариям, связанным с опасными веществами (Директива 96/82/ЕС), химическим веществам и охране природы (Директива 2009/147/ЕС).

¹⁵ “The EU Bank and Armenia Sign Agreement Related to the EUR 12 Million to Support Construction of the North-South Road Corridor”, Hetq investigative journalists, November 18, 2016. — URL: <http://hetq.am/eng/news/72863/the-eu-bank-and-armenia-sign-agreement-related-to-the-eur-12-million-to-support-construction-of-the-north-south-road-corridor.html>

¹⁶ Air transport agreement with Armenia: Council adopts mandate, press release 684/16, December 01, 2016. — URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/01-transport-agreement-armenia>

ных обязательств в рамках ВТО и ЕАЭС. Роль Соглашения ЕС – Армения в основном сводится в этой области к развитию диалога и обмену опытом. Вместе с тем нынешнее Соглашение предполагает, что «Стороны будут стремиться, насколько это возможно, установить и поддерживать процесс постепенного сближения технических регламентов, стандартов и процедур оценки соответствия Республики Армения с соответствующими положениями законодательства Европейского союза» (Статья 130, п. 3). По мнению европейских аналитиков, это положение договора исключает возникновение любых острых проблем в отношениях с третьими сторонами, но создает возможность для структурных изменений в будущем [13; 14].

Экспорт Армении в ЕС осуществляется на сегодняшний день в рамках всеобщей системы преференций (GSP+). По этой системе Армения имеет право экспортировать в Европейский союз около 6 400 торговых позиций по нулевому или сниженному тарифу¹⁷. Однако, как подчеркивается, это меньше, чем могла бы получить Армения в рамках углубленной ЗСТ [14].

Европейская схема (GSP+) направлена на экономическое сотрудничество со странами, испытывающими трудности с диверсификацией своей внешней торговли и стремящимися к интеграции в международную торговлю. При этом ЕС требует, чтобы при действии (GSP+) выполнялись положения 27 основных международных торговых соглашений, затрагивающих такие сферы внутреннего законодательства, как хорошее управление, права человека, трудовые стандарты и защиту окружающей среды. ЕС проводит регулярный аналитический мониторинг внедрения положений (GSP+). Согласно последнему докладу Комиссии, Армения предприняла «существенные усилия» по выполнению положений основных международных соглашений, однако остаётся целый ряд ограничений: существенное нарушение прав человека, в том числе недостаток независимости судебной системы; отсутствие достаточной законодательной базы в сфере ограничения пыток и жестокого обращения; коррупция¹⁸.

Несмотря на это, армянский бизнес традиционно пользуется системой (GSP+) достаточно активно. В 2015 г. Армения применяла нулевой или сниженный тариф для 77 % из возможных торговых позиций. Поэтому считается, что это положение играет значительную роль для внешней торговли Армении.

Главы Соглашения, затрагивающие конкуренцию и государственную помощь, стремятся к установлению равных базовых условий для деятельности частных, государственных компаний, картелей и монополий. Несмотря на то, что законодательство в сфере конкуренции находится в компетенции ЕАЭС, государства-члены имеют право на выбор органа по вопросам конкуренции. И хотя Армения не провозглашает стремление к сближению своего антимонопольного законодательства с европейским, национальный регулирующий орган сформирован по европейскому образцу.

Армения является членом многостороннего Соглашения по государственным закупкам в рамках ВТО. Глава Соглашения по вопросу государственных закупок выходит за рамки обязательств в рамках ВТО и предполагает создание ЕС и Арменией системы совместной оценки рынков (Глава VIII).

Таким образом, в областях, напрямую не входящих в сферу компетенции регулирования ЕАЭС, Армения подчеркнула стремление к сближению национального законодательства с европейскими *aquis*, насколько это возможно. Такой открытый характер ряда положений Соглашения позволяет говорить о том, что Ереван рассматривает свои обязательства в рамках евразийской интеграции как позволяющие увеличить экономическую автономию и максимально расширить связи с Европейским союзом.

* * *

Новый этап отношений между Арменией и ЕС, открытый подписанием двустороннего Соглашения может быть охарактеризован как модель «тихого» сопряжения интеграционных проектов на евразийском пространстве. В условиях политического кризиса между Россией и ЕС

¹⁷ Official Journal of the European Union (2012) Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and the Council of 25 October 2012 applying a scheme of generalised tariff preferences and repealing Council Regulation (EC) No. 732/2008. — URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/october/tradoc_150025.pdf

¹⁸ European Commission (2016) Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014–2015, SWD (2016) 8 final, Brussels, January 28, 2016. — URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154180.pdf

и нежелания Брюсселя начинать открытый диалог с Евразийской комиссией такая стратегия «пробной взаимодополняемости» [21] может быть экстраполирована и на другие фокусные государства постсоветского пространства, в той или иной степени вовлеченные в интеграционный конфликт.

Характерно, что основной мотивирующей силой в этом процессе выступает не Брюссель или Москва, а Ереван, заинтересованный одновременно в поддержании своего суверенитета в отношении ЕАЭС и в расширении сотрудничества с ЕС. Модель сопряжения «снизу» основана на отсутствии технических противоречий между существующим уровнем сближения Армении с ЕС и интеграционным взаимодействием в ЕАЭС, что подчеркивают как европейские эксперты, так и Евразийская экономическая комиссия в комментариях к Соглашению. Такой тип взаимоотношений с противостоящими интеграционными центрами может быть экстраполирован и на другие государства постсоветского пространства с учетом специфики их положения и целеполагания в системе интеграционных взаимодействий. Элементы сходной стратегии можно отметить во внешней политике Молдавии (точнее, президента И. Додона), частично Грузии, Казахстана и Белоруссии.

Существующая система формальных и неформальных ограничений внешней политики Армении не позволяет ей сколь-либо заметно изменить основания сотрудничества с Россией. Однако продвижение на пути сближения с ЕС требует от Армении всё большего сближения национального законодательства с европейскими *aquis*, особенно в областях, которые на сегодняшний день напрямую не входят в сферу юридической компетенции ЕАЭС.

И именно здесь заложен основной отложенный конфликтный потенциал новой модели взаимодействия. В случае дальнейшего углубления противоречий между российскими и европейскими интеграционными инициативами «тихое» сопряжение, институционализируя влияние ЕС, может привести к росту напряженности в ситуации дальнейшего расширения юридических полномочий Евразийского экономического союза и создать новые формы интеграционного противостояния.

ЛИТЕРАТУРА

1. Болгова И. В. Актуальный этап восточной политики ЕС // Современная Европа. — 2017. — № 7. — С. 56–65.
2. Винокуров Е., Кулик С. А., Юргенс И. Ю. и др. Конфликт двух интеграций. — М.: Экон-Информ, 2015. — 241 с.
3. Данилов Д. А. Глобальная стратегия ЕС: восточный вектор // Современная Европа. — 2017. — № 1. — С. 10–21.
4. Европейский союз и Евразийский экономический союз: долгосрочный диалог и перспективы соглашения. — СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2016. — 40 с. — URL: https://eabr.org/upload/iblock/f28/edb_centre_2016_report_38_eu_eaeu_rus.pdf
5. Опыт наднационального регулирования в региональных интеграционных группировках / Отв. ред. д-р экон. наук, проф. С. П. Глинкина. — М.: Институт экономики РАН, 2015. — 266 с.
6. Студеникина Л. А., Шорохова Е. О. Сотрудничество государств ЕАЭС в области атомной энергетики // Мировые рынки нефти и природного газа: ужесточение конкуренции / Отв. ред. С. В. Жуков. — М.: ИМЭМО РАН, 2017. — С. 132–139. — URL: https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2017/2017_004.pdf#page=132
7. Троицкий М., Чаран С. Дилемма интеграции на постсоветском пространстве // Россия в глобальной политике. — 2013. — № 5. — URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Dilemma-integracii-na-postsovetском-prostranstve-16177>
8. Шишкина О. В. Внешнеполитические ресурсы: Россия и ЕС на пространстве «общего соседства». — М.: Аспект Пресс, 2013. — 158 с.
9. Ademmer E., Delcour L., Wolczuk L. Beyond Geopolitics: Exploring the Impact of the EU and Russia in the “Contested Neighborhood” // Eurasian Geography and Economics. — 2016. Vol. 57. Issue 1. — P. 1–18.
10. Ademmer E., Börzel T. Migration, Energy and Good Governance in the EU’s Eastern Neighbourhood // Europe Asia Studies. — 2013. Vol. 65. Issue 4. — P. 581–608.
11. Delcour L., Wolczuk K. The EU’s Unexpected “Ideal Neighbour”? The Perplexing Case of Armenia’s Europeanisation // Journal of European Integration. — 2015. Vol. 37. Issue 4. — P. 491–507.
12. Dragneva R., Delcour L., Jonavicius J. Assessing Legal and Political Compatibility between EU Engagement Strategies and EAEU Membership / EU-STRAT Working Paper No. 07. November 2017. — 32 p.
13. Dragneva R. The Eurasian Economic Union: Balancing Sovereignty and Integration / Institute of European Law Working Papers. — Birmingham, November 2016. — URL: <http://epapers.bham.ac.uk/2220/>

14. Kostanyan H., Giragosian R. EU-Armenian Relations: Charting a Fresh Course. / CEPS Research Report. № 2017/14, November 2017. – 30 p. – URL: http://aei.pitt.edu/92717/1/HKandRG_EU_Armenia.pdf
15. Krastev I., Leonard M. 'The New European Disorder' / ECFR/17, November 2014. – URL: http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_new_european_disorder322
16. Lussak S. The Baku – Tbilisi – Kars Railroad and its Geopolitical Implications for the South Caucasus // Caucasian Review of International Affairs. – 2008. Vol. 2. № 4. – P. 212–224.
17. Micco de P. When choosing means loosing: the Eastern partners, the EU and the Eurasian Union / EU Parliament Study Report. March 2015. – 74 p.
18. Petrov R., Kalinichenko P. On Similarities and Differences of the European Union and Eurasian Economic Union Legal Orders: Is There the 'Eurasian Economic Union Acquis'? // Legal Issues of Economic Integration. – 2016. Vol. 43. Issue 3. P. 295–307.
19. Simao L. The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus: Expanding the European Security Community. – Springer International Publishing, 2017. 256 p.
20. Togt T., Saverio F., Kozak I. From Competition to Compatibility. Striking a Eurasian balance in EU-Russia relations / Clingendael Report, October 2015. – 78 p. – URL: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/Eurasian_Union_Report_FINAL.pdf

IRINA BOLGOVA

EU – Armenia Relations: A Model of “Quiet” Coordination?

Irina V. Bolgova, PhD (History), researcher,
Center for Post-soviet studies,
Institute for International Studies, MGIMO-University;
associate professor, Chair for applied analysis of international issues,
MGIMO-University. E-mail: i.bolgova@inno.mgimo.ru

Summary. The new stage of EU – Armenia relations, open by the signing of CEPA, focuses on the search for new models of integrations that would make compatible the obligations in the EAEU framework with the wish for closer ties with the EU. While for Brussels this step is a symbol of revised eastern politics, for Erevan it underlines the country's aspirations for multivectorness within existing structural constraints. The analysis provided in this article suggests that the current consensus launches a new model of a 'silent' compatibility of existing integration projects on the post-soviet space, when in the context of political crisis between the integration centers the de facto adaptation of opposing vectors is driven by the focused countries. The model is loose enough to be widely used, and it has an ambivalent potential of postponed influence on the multilateral relations on the post-soviet space.

Keywords. EU, Armenia, CEPA, EAEU, 'Eastern Partnership', Eurasian integration, compatibility.

REFERENCES

- Ademmer E., Delcour L., Wolczuk L. Beyond Geopolitics: Exploring the Impact of the EU and Russia in the “Contested Neighborhood”. *Eurasian Geography and Economics*. 2016. Vol. 57. Issue 1. P. 1–18.
- Ademmer E., Börzel T. Migration, Energy and Good Governance in the EU's Eastern Neighbourhood. *Europe – Asia Studies*. 2013. Vol. 65. Issue 4. P. 581–608.
- Bolgova I. Aktual'nyj etap vostochnoj politiki ES [Current Stage of the EU Eastern Politics]. *Sovremennaja Evropa*. 2017. № 7. P. 56–65.
- Danilov D. A. Global'naja strategija ES: vostochnyj vektor [Global EU Strategy: Eastern Dimension]. *Sovremennaja Evropa*. 2017. № 1. P. 10–21.

- Delcour L., Wolczuk K. The EU's Unexpected "Ideal Neighbour"? The Perplexing Case of Armenia's Europeanisation. *Journal of European Integration*. 2015. Vol. 37. Issue 4. P. 491–507.
- Dragneva R., Delcour L., Jonavicius J. *Assessing Legal and Political Compatibility between EU Engagement Strategies and EAEU Membership*. EU-STRAT Working Paper No. 07. November 2017. 32 p.
- Dragneva R. *The Eurasian Economic Union: Balancing Sovereignty and Integration*. Institute of European Law Working Papers. Birmingham, November 2016. — URL: <http://epapers.bham.ac.uk/2220/>
- Evropejskij sojuz i Evrazijskij jekonomicheskij sojuz: dolgosrochnyj dialog i perspektivy soglashenija*. [EU and EAEU: Long-Term Dialogue and the Prospects for Agreement]. Saint-Petersburg: EABR, 2016. 40 p. — URL: https://eabr.org/upload/iblock/f28/edb_centre_2016_report_38_eu_eaeu_rus.pdf
- Glinkina S. (ed.) *Opyt nadnacional'nogo regulirovaniya v regional'nyh integracionnyh gruppirovkah* [Supranational regulation models in regional integration formats]. — Moscow: Institut ekonomiki RAN, 2015. 266 p.
- Kostanyan H., Giragosian R. *EU-Armenian Relations: Charting a fresh course* / CEPS Research Report. No. 2017/14, November 2017. 30 p. — URL: http://aei.pitt.edu/92717/1/HKandRG_EU_Armenia.pdf
- Krastev I., Leonard M. *The New European Disorder*. ECFR/17, November 2014. — URL: http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_new_european_disorder322
- Lussak S. The Baku – Tbilisi – Kars Railroad and its Geopolitical Implications for the South Caucasus. *Caucasian Review of International Affairs*. 2008. Vol. 2. No. 4. P. 212–224.
- Micco de, P. *When Choosing Means Loosing: the Eastern Partners, the EU and the Eurasian Union*. EU Parliament Study Report. March 2015. 74 p.
- Petrov R., Kalinichenko P. On Similarities and Differences of the European Union and Eurasian Economic Union Legal Orders: Is There the 'Eurasian Economic Union Acquis'? *Legal Issues of Economic Integration*. 2016. Vol. 43. Issue 3. P. 295–307.
- Simao L. *The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus: Expanding the European Security Community*. Springer International Publishing, 2017. 256 p.
- Studenikina L. A., Shorohova E. O. Sotrudnichestvo gosudarstv EAES v oblasti atomnoj jenergetiki [Cooperation of EAEU Countries in the Nuclear Energy Sphere] in Zhukov S. (ed.) *Mirovye rynki nefi i prirodnogo gaza: uzhestochenie konkurencii*. — Moscow: IMEMO RAN, 2017. — URL: https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2017/2017_004.pdf#page=132
- Togt T., Saverio F., Kozak I. *From Competition to Compatibility. Striking a Eurasian balance in EU-Russia relations*. Clingendael Report. October 2015. 78 p. — URL: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/Eurasian_Union_Report_FINAL.pdf
- Troitskiy M., Charap S. Dilemma integracii na postsovetском prostranstve [The Integration Dilemma on the Post-Soviet Space] // *Rossija v global'noj politike*. 2013. № 5. — URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Dilemma-integracii-na-postsovetском-prostranstve-16177>
- Vinokurov E., Kulik S. A., Jurgens I. et al. *Konflikt dvuh integracij* [The Conflict of Two Integrations]. — Moscow: Ekon-Inform, 2015. — 241 p.

Э. Т. МЕХДИЕВ

Евроазиатские транспортные коридоры и ЕАЭС

Эльнур Таджаддинович Мехдиев, канд. ист. наук,
мл. науч. сотр. Центра постсоветских исследований
Института международных исследований МГИМО МИД России.
E-mail: e.mehdiev@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются международные транспортные коридоры, связывающие Азию и Европу как через территорию ЕАЭС, так и в обход Союза. Автор анализирует преимущества и недостатки существующих и формирующихся маршрутов с учетом интересов России. Специальное внимание уделено Китаю и его инициативам в транспортно-логистической сфере. В заключении автор констатирует, что обеспечение привлекательности евроазиатских транспортных коридоров, проходящих по территории ЕАЭС, требует реализации мер, направленных на создание благоприятных условий для транзита.

Ключевые слова: ЕАЭС, КНР, Центральная Азия, Закавказье, международные транспортные коридоры.

Для мировой экономики последних десятилетий характерно перенесение производств в страны Азии в целях снижения себестоимости продукции. В этой связи возникает необходимость обеспечить своевременную и надежную доставку товаров и при этом сохранить конкурентоспособность продукции, уменьшая производственные и логистические издержки.

Государства Южного Кавказа и Центральной Азии, стремясь повысить свою привлекательность, предпринимают усилия к тому, чтобы участвовать в проектах, направленных на формирование международных транспортных коридоров, связывающих Европу и Азию. Создание и эффективная эксплуатация таких коридоров будут содействовать интеграции транзитных стран, в том числе не имеющих выхода к морю, в мировую экономику. При этом на формирование транспортных систем в соответствующих регионах оказывает влияние внешнеполитическая конъюнктура. Так, санкционная политика в отношении России со стороны западных государств и их союзников способствует усилению политической и информационной поддержки т. н. альтернативных маршрутов, идущих в обход российской территории.

Благодаря своему географическому и геоэкономическому положению ЕАЭС обладает значительным транзитным потенциалом, который, по оценкам экспертов, к 2020 г. достигнет 400 млн т грузов, при этом транзит из государств ЕАЭС в третьи страны составит 290 млн тонн [4, с. 58]. Транспортные системы на пространстве ЕАЭС позволяют обеспечить трансконти-

ментальные связи между Азией и Европой, поэтому их интеграция будет способствовать росту транзитных перевозок и развитию всех сопредельных стран.

Договором о Евразийском экономическом союзе предусматривается осуществление в ЕАЭС скоординированной транспортной политики, которая направлена на обеспечение экономической интеграции, формирование Единого транспортного пространства на принципах конкуренции, открытости, безопасности, надежности, доступности и экологичности. Под Единым транспортным пространством понимается совокупность транспортных систем государств-членов, в рамках которой обеспечиваются беспрепятственное передвижение пассажиров, перемещение грузов и транспортных средств, их техническая и технологическая совместимость, основанные на гармонизированном законодательстве в сфере транспорта.

В 2016 г. были утверждены Основные направления и этапы реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств – членов Евразийского экономического союза. Предполагается, что процесс формирования Единого транспортного пространства завершится к 2025 г., будут устранены все препятствия для перевозок любыми видами транспорта. Среди приоритетов скоординированной транспортной политики – создание и развитие евразийских транспортных коридоров, реализация и развитие транспортного потенциала ЕАЭС, координация развития транспортной инфраструктуры, создание логистических центров и транспортных организаций, обеспечивающих оптимизацию процессов перевозки.

Задачи транспортной интеграции в рамках ЕАЭС включают развитие транспортной трансграничной инфраструктуры, формирование общего рынка транспортных услуг без изъятий и ограничений, проведение согласованной тарифной политики. Ныне достигнуты следующие интеграционные результаты в транспортной сфере:

- на внешнюю границу ЕАЭС перенесен транспортный (автомобильный) контроль;
- без получения дополнительного разрешения государственных органов осуществляются международные автомобильные перевозки грузов (в том числе транзитные);
- установлены унифицированные (внутригосударственные) тарифы государств ЕАЭС по перевозке грузов железнодорожным транспортом, определены условия их применения при транзитных перевозках;
- установлены ценовые коридоры изменения тарифов по перевозке грузов железнодорожным транспортом;
- определены принципы доступа перевозчиков из государств-членов на сопредельную железнодорожную инфраструктуру в другие государства-члены¹.

Еще в 2014 г. была создана Объединенная транспортно-логистическая компания (ОТЛК) – международный интермодальный логистический оператор между РЖД, Белорусской железной дорогой и *Қазақстан темір жолы*. Целью ее учреждения были формирование единого логистического бизнес-пространства, развитие МТК «Восток – Запад», повышение эффективности транзитных контейнерных перевозок (в частности, неосвоенный потенциал контейнерного грузооборота между Китаем и европейскими странами оценивается в 285 тыс. TEU² [4, с. 60]). В 2016 г. компания перевезла более 100 тыс. TEU, а к 2025 г. намерена увеличить объем транзита по маршруту КНР – ЕС до 1 млн TEU.

Реализации транспортного потенциала ЕАЭС будет способствовать развитие логистики и осуществление единой транспортной политики. Единое таможенное пространство создает конкурентные преимущества для всех маршрутов на территории ЕАЭС, поскольку единые таможенные правила облегчают транзит товаров и позволяют сократить сроки доставки. 1 января 2018 г. вступил в силу Таможенный кодекс ЕАЭС, существенно изменивший сроки совершения таможенных операций – во многом благодаря использованию электронного декларирования. В частности, на регистрацию таможенной декларации отводится 1 час вместо 2 часов, на выпуск товаров – не более 4 часов вместо 1 рабочего дня.

¹ Транспорт 2015. Евразийская экономическая комиссия, 2016. – URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/transport/SiteAssets/ДТИ%20Аналитика/Брошюра%20транспорт%202015%20\(рус\).pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/transport/SiteAssets/ДТИ%20Аналитика/Брошюра%20транспорт%202015%20(рус).pdf)

² Двадцатифутовый эквивалент – условная единица измерения вместимости грузовых транспортных средств, равная объему, занимаемому стандартным 20-футовым контейнером.

Транспортные коридоры ЕАЭС

В настоящее время основными транспортными коридорами, проходящими по территории ЕАЭС, являются МТК «Север – Юг» и МТК «Восток – Запад». Формируется маршрут «Европа – Западный Китай».

МТК «Север – Юг». Соглашение о международном транспортном коридоре «Север – Юг» было подписано между Россией, Ираном и Индией в 2000 г. В 2002 г. был подписан протокол об официальном открытии коридора. Впоследствии к Соглашению присоединились Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан и др.

Протяженность МТК «Север – Юг» превышает 7 тыс. км – от Санкт-Петербурга до порта Мумбаи (Индия). Он свяжет, в частности, Россию, Азербайджан, Иран и Индию. Конкурентные преимущества данного коридора будут обеспечены за счет сокращения времени и стоимости доставки грузов. Сроки доставки должны составить, по разным оценкам, 14–20 дней. Перспективный грузопоток оценивается от 25 до 35–40 млн тонн в год. Контейнерный грузопоток может составить около 1–1,5 млн TEU в год [4, с. 62].

Коридор предусматривает три основных маршрута:

- 1) Транскаспийский маршрут – с использованием российских морских портов Астрахань, Оля, Махачкала и портов Ирана: Бендер-Энзели, Ноушехр и Бендер-Амирабад;
- 2) Западная ветвь коридора – прямое железнодорожное сообщение через пограничные переходы Самур (Россия) – Ялама (Азербайджан), с дальнейшим выходом на железнодорожную сеть Ирана через пограничный переход Астара (Азербайджан) – Астара (Иран);
- 3) Восточная ветвь коридора – прямое железнодорожное сообщение через Казахстан, Узбекистан и Туркмению с выходом на железнодорожную сеть Ирана через пограничные переходы Серахс (Туркмения) – Серахс (Иран) и Акяйла (Туркмения) – Инче Бурун (Иран).

В настоящее время МТК «Север-Юг» существует как сугубо Каспийский проект. Перспективы развития данного маршрута связывают с вводом в эксплуатацию железной дороги Решт – Астара (Иран) – Астара (Азербайджан).

МТК «Восток – Запад». Этот коридор представляет собой альтернативу традиционному морскому пути доставки грузов из Юго-Восточной Азии через Суэцкий канал в Европу. Основой МТК является Транссибирская железнодорожная магистраль – двухпутная электрифицированная железнодорожная линия протяженностью около 10 тыс. км. Транссиб имеет на востоке выход на сети железных дорог Казахстана, Китая, Монголии и КНДР и заканчивается российскими портами Японского моря, которые стыкуются с Транссибом. На западном направлении он выходит к российским морским портам и дальше в Европу. Таким образом, обеспечиваются транспортно-экономические связи стран Азиатско-Тихоокеанского региона с зарубежной Европой и странами Центральной Азии. Транзитный потенциал Транссиба может быть значительно усилен за счет восстановления Транскорейской железной дороги с выходом в Республику Корея, а также за счет соединения с Японией посредством продолжения железной дороги по Сахалину и Хоккайдо при условии сооружения мостов или подводных туннелей между островами.

Пропускная способность Транссиба оценивается в 100 млн тонн, в том числе до 250–300 тыс. TEU. В настоящее время мощности Транссиба близки к исчерпанию, что требует его модернизации. В ежегодном Послании Федеральному Собранию 1 марта 2018 г. В. В. Путин отметил, что к 2024 г. пропускная способность Транссиба и БАМа вырастет до 180 млн тонн³. За 8 месяцев 2017 г. по Транссибу было перевезено свыше 482 тыс. контейнеров (в 1,5 раза больше аналогичного показателя за 2016 г.), при этом объем транзитных перевозок вырос на 78 %, до 113 тыс. TEU. Каждый четвертый контейнер, перевезенный по Транссибу в 2016 г., был транзит-

³ Путин: пропускная способность БАМа и Транссиба за шесть лет вырастет в 1,5 раза // ТАСС. 2018. 1 марта. – URL: <http://tass.ru/ekonomika/4998510>

ным в сообщении Китай — Европа⁴. Согласно Транспортной стратегии РФ на период до 2030 г. объем транзитных перевозок в 2018 г. должен достичь 3,8 млн тонн по базовому сценарию или 11,4 млн тонн по инновационному сценарию, а к 2024 г. — 5,8 или 16,9 млн тонн, соответственно⁵.

Важным конкурентным преимуществом Транссиба является время следования груза и скорость его передвижения. Существующая инфраструктура позволяет доставлять грузы из Владивостока к западным границам России за 7 суток⁶. Ускоренные контейнерные поезда способны развивать маршрутную скорость свыше 1 000 км в сутки (согласно данным РЖД). На маршруте нет морских переправ или горных хребтов, государства, которые он связывает, политически стабильны, то есть маршрут оптимален с точки зрения военно-политических рисков, что также является конкурентным преимуществом.

Транспортный маршрут «Европа — Западный Китай». Автомобильная магистраль свяжет порт Ляньюньган с морскими портами на Балтийском море и пройдет по маршруту Санкт-Петербург — Москва — Нижний Новгород — Казань — Оренбург — Актобе — Кызылорда — Шымкент — Тараз — Кордай — Алматы — Хоргос — Урумчи — Ланьчжоу — Чжэнчжоу — Ляньюньган. Протяженность маршрута — 8 455 км, из них большая часть пройдет по территории ЕАЭС: 2,3 тыс. км — по территории России, 2,7 тыс. км — по территории Казахстана. Инфраструктура маршрута предназначена как для грузоперевозок внутри ЕАЭС, так и для транзитных перевозок.

Конкурентным преимуществом маршрута, не только по сравнению с морскими перевозками, но и по сравнению с евроазиатскими железнодорожными маршрутами, являются сроки доставки: перевозка грузов из Китая в Европу займет 10 суток. Это также кратчайший маршрут для перевозки товаров из КНР в Казахстан, другие страны Центральной Азии, западные регионы России и другие страны Европы.

Окончательный запуск этого маршрута возможен не ранее 2019–2020 гг., после завершения работ на российском участке (строительство скоростной трассы М-11 Москва — Санкт-Петербург, участков Центральной кольцевой автодороги, автодорог на территории Татарстана, Башкортостана и Оренбургской области).

ВСМ «Евразия» (проект). В конце октября 2017 г. РЖД презентовали проект строительства высокоскоростной магистрали «Евразия» — единого железнодорожного пояса, соединяющего Запад и Восток. По предварительным расчетам, грузопассажирская ВСМ «Евразия» станет крупнейшим в мире проектом в сфере железнодорожного транспорта и позволит объединить крупнейшие высокоскоростные транспортные системы Европы и Китая. Общая протяженность магистрали составит 9 447 км (Пекин — Москва — Берлин), из которых по территории РФ — 2 366 км по маршруту Красное (граница с Белоруссией) — Москва — Казань — Екатеринбург — Челябинск — Золотая Сопка (граница с Казахстаном)⁷.

Общие капитальные затраты на строительство участка Брест (Белоруссия) — Достык (Казахстан) составляют 7,08 трлн руб., участка Достык — Урумчи (Китай) — 0,76 трлн руб. Стоимость российского участка оценивается в 3,58 трлн руб. Ввод различных высокоскоростных участков в эксплуатацию возможен в разное время. Предполагалось, что строительство ВСМ начнется с участка Москва — Казань, однако впоследствии было заявлено, что первым этапом станет строительство двухпутной линии на маршруте Челябинск — Екатеринбург.

Максимальная скорость движения составит 350 км/час. Доставка грузов из Китая в Западную Европу будет занимать около трех суток.

В то же время, по оценкам некоторых экспертов, данный проект опережает спрос, поскольку устойчивая ниша грузов для ВСМ пока не сформирована, а интенсивность пассажироперевозок здесь существенно ниже, чем в Китае и Западной Европе. Финансирование строительства

⁴ РЖД увеличили длину поездов с контейнерами, следующими транзитом в Китай // ОАО «РЖД», 2017. — URL: http://press.rzd.ru/smi/public/ru?STRUCTURE_ID=2&layer_id=5050&refererLayerId=5049&id=300255

⁵ Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г. (утверждено распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, в редакции, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 11 июня 2014 г. № 1032-р) // Правительство Российской Федерации, 2018. — URL: <http://static.government.ru/media/files/41d4e8c21a5c70008ae9.pdf>

⁶ Проект «Транссиб за 7 суток» // ОАО «РЖД», 2017. — URL: http://cargo.rzd.ru/static/public/ru?STRUCTURE_ID=5128&layer_id=3290&refererLayerId=3290&id=2084

⁷ Что известно о высокоскоростной магистрали «Евразия» // ТАСС. 2017. 13 октября. — URL: <http://tass.ru/wfys2017/articles/4643534>

потребуется привлечения кредитных ресурсов, для возврата которых придется наращивать тариф, что снизит привлекательность маршрута для перевозчиков и усложнит поиск инвесторов.

Альтернативные маршруты (в обход ЕАЭС)

Новые государства Центральной Азии и Закавказья, стремясь к оптимизации своих коммуникаций, открывающих доступ к внешним рынкам, развивают альтернативные маршруты, связывающие Европу и Азию в обход территории России. Интерес западных государств к подобным транспортным проектам обусловлен, в том числе, стремлением усилить свое политическое влияние в соответствующих регионах, а также ослабить Россию как государство-транзитер.

Аналогичной — с поправкой на иные масштабы и на участие России — стратегии придерживается и Китай, реализующий инициативу Экономического пояса Шелкового пути (ЭПШП). Очевидно, что одной из целей ЭПШП является стимулирование развития центральных и западных провинций КНР, которые, в том числе, испытывают потребность в поставках сырья из Центральной Азии и Закавказья. Одной из сопутствующих задач данной инициативы является увеличение экспорта китайского оборудования, технологий и услуг в рамках создания транспортно-логистической инфраструктуры.

Транспортный коридор Европа — Кавказ — Азия (ТРАСЕКА). Программа ТРАСЕКА была учреждена в 1993 г. Ее цель заключалась в «прокладывании» с помощью ресурсов ЕС транспортного коридора. Проект был направлен на поддержку политической и экономической независимости государств Центральной Азии и Кавказа путем расширения их возможностей доступа на европейские и мировые рынки с использованием альтернативных маршрутов в обход России.

Коридор берет свое начало в странах Восточной Европы (Болгария, Молдавия, Румыния, Украина) и пересекает Турцию. Далее маршрут следует через Черное море (паромные переправы из Бургаса, Варны, Констанцы, Одессы/Ильичевска на грузинский Потти), затем задействуются транспортные сети Закавказья и Ирана, используя также наземное сообщение с этим регионом из Турции. Из Азербайджана посредством каспийских паромных переправ (Баку — Туркменбаши, Баку — Актау) маршрут выходит на железнодорожные сети Туркмении и Казахстана, которые связаны с транспортными сетями Узбекистана, Киргизии и Таджикистана. Посредством их маршрут достигает границ с Китаем и Афганистаном. С Ираном же регион Центральной Азии имеет как сухопутное, так и морское сообщение.

Этот коридор работает далеко не в полную силу, что обусловлено рядом причин, в том числе:

- нестабильностью политических режимов в ряде стран,
- перевалками через паромные переправы, при ограниченном применении контейнерных перевозок;
- пересечением границ 10–12 государств с различной шириной железнодорожной колеи и различными таможенными и транспортными правилами;
- наличием горных участков с ограничением скорости движения.

Кроме того, до сих пор не решен вопрос о выработке единых конкурентоспособных тарифов по пути следования грузов. Несмотря на то что еще в 2002 г. участники проекта подписали декларацию о сотрудничестве, в которой были обозначены такие цели, как упрощение административных процедур, отмена налогов, пошлин и прочих сборов при транзитных перевозках, уменьшение тарифов на перевозки, окончательно решить вопрос не удалось до сих пор.

Названные причины обусловили снижение привлекательности маршрута ТРАСЕКА для грузоотправителей, что отразилось на объеме грузоперевозок. Так, по данным Госкомстата Азербайджана, объем транзитных грузоперевозок по территории республики в рамках коридора составил 15,9 млн тонн в 2010 г., 14,8 млн тонн — в 2013 г.⁸, 7,9 млн тонн — в 2016 г.⁹ Общая протяженность коридора (приблизительно 12,1 тыс. км) сопоставима с Транссибом. Но по вы-

⁸ Activity of the transport of Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia upon years (TRACECA-Azerbaijan segment) // TRACECA, 2017. — URL: <http://www.traceca-org.org/en/countries/azerbaijan/statistics/>

⁹ Грузоперевозки через Азербайджан в рамках TRACECA за 2016 г. сократились на 4 % // Интерфакс-Азербайджан. 2017. 2 марта. — URL: <http://interfax.az/view/697256>

шеуказанным причинам ТРАСЕКА не может составить полноценную конкуренцию ни Транссибу, ни другим маршрутам на территории ЕАЭС.

В целом данный коридор имеет скорее региональное значение для Закавказья и Центральной Азии, а ЕС и США, поддерживающие его, в том числе путем оказания технической и финансовой помощи, преследуют геополитические цели.

Транскаспийский международный транспортный маршрут (ТМТМ). ТМТМ пролегает через Китай, Казахстан, акваторию Каспийского моря, Азербайджан, Грузию, Турцию и далее через акваторию Черного моря в Европу. Сроки доставки грузов из Китая в Европу составляют в среднем 14–15 дней.

Поддержку проекту оказывают как заинтересованные стороны, так и Китай. ЕС оказал помощь в составлении технической документации. Координационный комитет по развитию ТМТМ был учрежден еще в ноябре 2013 г. транспортными компаниями Казахстана, Азербайджана и Грузии. В состав координационного комитета вошли Грузинская железная дорога, НК «Актауский международный морской торговый порт», «Казахстан темір жолы», Азербайджанские железные дороги, Азербайджанское каспийское морское пароходство, Бакинский международный морской торговый порт, Батумский морской порт. Результатами деятельности координационного комитета стали, в частности согласование технологии взаимодействия между транспортными компаниями по пропуску контейнерных поездов, создание контейнерного сервиса Nomad Express, утверждение комплексных ставок на контейнерные перевозки, создание в 2016 г. Международной ассоциации «Транскаспийский международный транспортный маршрут» и Международного транскаспийского транспортного консорциума. Основными задачами консорциума являются организация и мониторинг контейнерных перевозок по ТМТМ, привлечение грузопотока на ТМТМ, поиск клиентов для организации перевозок¹⁰.

В 2015–2016 гг. проект получил новый импульс в связи с ухудшением российско-украинских и российско-турецких отношений. Украина весьма заинтересована в таком маршруте для перевозок растущего импорта из Китая, а также для экспорта в КНР дорожающей железной руды. Впрочем, в последнем случае украинские экспортеры «упираются» в фактическое отсутствие современного вагонного парка, что лишает Украину весомых экспортных доходов.

В феврале 2018 г. к ТМТМ присоединились и Турецкие железные дороги.

Увеличению транзитного потока по данному маршруту должно способствовать открытие в октябре 2017 г. железной дороги Баку – Тбилиси – Карс, пропускная способность которой на начальном этапе оценивается в 5–6,5 млн тонн грузов. В отчете Global risk insights отмечается, что с запуском этой железной дороги Транскаспийский маршрут становится приоритетным для Китая при доставке товаров в Европу. Это связано с ограниченностью роста объемов железнодорожного транзита через Россию¹¹. Однако данный вывод представляется недостаточно обоснованным, если принять во внимание, например, планы увеличения пропускной способности Транссиба до 180 млн тонн с нынешних 100 млн тонн, а также указанную выше пропускную мощность отдельных участков ТМТМ, которая даже в перспективе не сравнится с мощностью Транссиба.

Проекту присущи и другие недостатки, которые делают его менее конкурентоспособным по сравнению с транспортными коридорами ЕАЭС. Основным недостатком является наличие двух морских переправ, что сказывается на стоимости перевозки, учитывая необходимость перевалки в четырех портах и организации соответствующей логистической инфраструктуры. Ввод в эксплуатацию участка Баку – Тбилиси – Карс позволяет отказаться от паромной переправы по Черному морю. Тем не менее остается паромная переправа по Каспию (Курык – Алят, Актау – Алят), а сроки перевозки продолжают зависеть от погодных условий на море.

В части сроков доставки грузов данный маршрут также уступает Транссибу, по которому контейнеры доставляются к западным границам России за 7 суток (такая услуга есть на сайте РЖД). За это же время по ТМТМ грузы будут доставлены из Китая только в Азербайджан. На пути следования грузы должны проходить несколько таможенных режимов (ЕАЭС, Азербайджан, Грузия, Турция и ЕС), что также может привести к удорожанию стоимости доставки и увеличению сроков перевозки. Несмотря на меры, предпринимаемые участниками проекта для сокращения сроков таможенного оформления, единообразие по данному вопросу отсут-

¹⁰ Международная ассоциация «Транскаспийский международный транспортный маршрут», 2018. – URL: <http://titr.kz/ru/ob-assotsiatsii/history>

¹¹ Global Risk 2018 // Global Risk Insights, 2018. – URL: <https://44s2n02i19u61od84f3rzjqx-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/01/Global-Risk-Outlook-2018.pdf>

ствуется. Например, благодаря проведенной реформе в Грузии удалось сократить сроки таможенного оформления в среднем до 30 минут – 1 часа, но не более 24 часов (что сопоставимо со сроками, предусмотренными Таможенным кодексом ЕАЭС)¹². В Азербайджане, согласно данным Государственного таможенного комитета, в январе 2018 г. таможенное оформление 60 % грузов производилось в срок не более 3 дней¹³.

Сохраняющаяся привлекательность ТМТМ для Китая обусловлена его стремлением развивать свои западные провинции и обеспечить им доступ на региональные рынки сбыта. В то же время сейчас нельзя сделать вывод о способности ТМТМ перетянуть на себя существенный объем грузов для доставки в Европу. Китай будет использовать маршрут при условии его экономической эффективности, а заполнить составы товарами из Центральной Азии и Закавказья или из Европы в обратном направлении вряд ли получится, поскольку объемы взаимной торговли со странами ЕС невелики: в 2016 г. импорт ЕС из Грузии¹⁴, Азербайджана¹⁵ и стран Центральной Азии¹⁶ в стоимостном выражении составил 542, 7 610 и 13 725 млн евро, соответственно, а экспорт в указанные страны в стоимостном выражении был равен 1 961, 1 878, 8 268 млн евро, соответственно.

Экономический пояс Шелкового пути и ЕАЭС

Несмотря на то, что сегодня перевозка товаров из Азии в Европу осуществляется преимущественно по морю, отмечается интерес к континентальным перевозкам со стороны азиатских стран, в частности Китая, который продвигает инициативу «Экономический пояс Шелкового пути» (ЭПШП). В рамках ЭПШП делается ставка на развитие территорий, прилегающих к сухопутным, прежде всего железнодорожным, путям сообщения. Сухопутные маршруты на евроазиатском пространстве могут конкурировать с морскими путями не только по срокам доставки грузов, но на некоторых маршрутах даже в стоимости перевозки.

Реализация ЭПШП позволит КНР не только стимулировать рост внешней торговли и экономическое развитие центральных и западных провинций, но и увеличить экспорт высокотехнологичного китайского оборудования, а также прямые зарубежные инвестиции в строительство транспортной инфраструктуры. Пекин ожидает ежегодный рост контейнерных железнодорожных перевозок приблизительно на 15 % в течение следующего десятилетия¹⁷.

По данным Национального бюро статистики Китая, в 2016 г. китайский экспорт товаров в Европейский регион (в том числе страны ЕС) в стоимостном выражении составил приблизительно 390 млрд долл. (18,59 % от общего объема экспорта товаров), а импорт – 288 млрд долл. (18,12 % от общего объема импорта товаров)¹⁸. Китай является вторым после США торговым партнером ЕС. Объем импорта товаров из Китая в 2016 г. составил 344,6 млрд евро (20 % от общего объема товарного импорта ЕС). Экспорт товаров из ЕС в Китай в 2016 г. составил 170,1 млрд евро (10 % от общего объема товарного экспорта ЕС)¹⁹.

В рамках ЭПШП (данная инициатива предполагает также создание Морского Шелкового пути) планируется создание огромной зоны экономического сотрудничества. «Маршрут» прохождения сухопутного Шелкового пути весьма размыт. В его рамках обсуждаются три варианта трансконтинентальной магистрали [2, с. 36–37].

¹² Survey on Customs Clearance Procedures. International Finance Corporation, 2012. – URL: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/733b45004b00a3bc8f15ff888d4159f8/PublicationGeorgiaCustomsSurvey2012_EN.pdf?MOD=AJPERES

¹³ Customs clearance time indicators in percentage as per customs office. State Customs Committee of Azerbaijan Republic, 2018. – URL: http://customs.gov.az/modules/pdf/pdf/74/FILE_EBBE80-A6E826-3168A9-C0EAB9-3685E4-9F860C.pdf

¹⁴ European Union, Trade in goods with Georgia. European Commission, 2017. – URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113383.pdf

¹⁵ European Union, Trade in goods with Azerbaijan. European Commission, 2017. – URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113347.pdf

¹⁶ European Union, Trade in goods with Central Asia. European Commission, 2017. – URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151896.pdf

¹⁷ Global Risk 2018 // Global Risk Insights, 2018. – URL: <https://44s2n02i19u6lod84f3rzjqx-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/01/Global-Risk-Outlook-2018.pdf>

¹⁸ National Data. National Bureau of Statistics of China, 2018. – URL: <http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=C01>

¹⁹ European Union, Trade in goods with China. European Commission, 2017. – URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf

1) *Северный маршрут: Китай (порт Ляньюньган) — Казахстан (Алашанькоу — Достык) — Россия (Казань — Москва — Брест) — страны ЕС.* Этот маршрут может конкурировать с Транссибом в транзитных перевозках, поскольку общая протяженность трассы примерно на 1 000 км меньше — расстояние от Ляньюньгана до Роттердама около 10,8 тыс. км, от Владивостока до Роттердама — 11,8 тыс. км. Однако техническое состояние данного маршрута пока уступает Транссибу. В то же время конкуренция носит условный характер, поскольку часть маршрута проходит по территории ЕАЭС, следовательно, члены ЕАЭС будут задействованы в транзитных перевозках.

2) *Центральный маршрут: Центральный Китай — Киргизия — Узбекистан — Туркмения — Азербайджан — Грузия — ЕС.* Данный маршрут может обеспечить транспортировку грузов из КНР и АТР в страны Европы. Однако маршруту присущи недостатки, приводящие к увеличению сроков доставки и росту стоимости транспортировки, в частности это необходимость многочисленных мультимодальных перегрузок транзитных потоков.

3) *Южный маршрут: Западный Китай (СУАР) — Казахстан — Узбекистан — Туркмения — Иран — Турция.* Также предусмотрен коридор на Пакистан. Данный маршрут мог бы играть большую роль для стран Центральной Азии и Ирана, но он неконкурентоспособен для транзитных перевозок между Западной Европой и Восточной Азией из-за большой протяженности и необходимости пересекать территории государств с неустойчивыми политическими режимами, а также различной шириной железнодорожной колеи.

В мае 2015 г. Россия и Китай сделали совместное заявление о сотрудничестве по сопряжению Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути. Документ ориентирует стороны на дальнейшее развитие двустороннего торгово-экономического сотрудничества, более широкую промышленную кооперацию, углубление инвестиционного и финансового взаимодействия. Он ставит задачи оптимизации региональных производственных сетей, укрепления международной транспортной инфраструктуры и интермодальных перевозок, продвижения к созданию зоны свободной торговли между Евразийским экономическим союзом и Китаем.

Направлениями сопряжения ЭПШП и ЕАЭС могут стать: создание современной транспортной и логистической инфраструктуры; упрощение таможенных процедур и снятие барьеров, мешающих развитию взаимной торговли; унификация тарифов на перевозки; создание и внедрение единого рынка услуг, в частности транспортно-логистических услуг.

Перспективным направлением взаимодействия между Пекином и Москвой может стать развитие Северного морского пути — кратчайшего маршрута между АТР и Северной Европой. В январе 2018 г. опубликована Белая книга об арктической политике Китая, в которой, в частности, декларируется «Полярный Шелковый путь» как часть ЭПШП.

* * *

Хотя доставка грузов из Азии в Европу осуществляется в настоящее время преимущественно морским путем, и этот вид перевозок, вероятно, не потеряет своего значения в перспективе, интерес к сухопутным перевозкам не ослабевает, а по некоторым направлениям имеет очевидную тенденцию к возрастанию. Об этом свидетельствуют транспортно-инфраструктурные проекты, реализуемые с участием России, Китая, Ирана, государств Центральной Азии и Закавказья. При этом особое внимание зачастую уделяется прокладке альтернативных маршрутов, исключаящих транзит через территорию России. Это направление поддерживается не только внерегиональными акторами, но и некоторыми постсоветскими государствами.

Для повышения транзитной конкурентоспособности трансроссийских маршрутов необходимо продолжать целенаправленную работу по созданию единого таможенного пространства, унификации тарифной политики и гармонизации правового регулирования. Одновременно необходимо учитывать, что низкие транзитные тарифы являются не единственным условием обеспечения конкурентоспособности евроазиатских маршрутов. Определяющее значение для грузоотправителей зачастую имеют и более короткие сроки доставки товаров. Сокращение сроков доставки может достигаться за счет:

- модернизации и эффективного использования подвижного состава;
- повышения маршрутных скоростей движения контейнерных поездов (максимально возможное сокращение времени стоянки, уменьшение количества остановок по

- пути следования, сокращение времени простоя, связанного с выполнением административных процедур);
- развития транспортно-логистической инфраструктуры;
- внедрения и совершенствования применения информационно-коммуникационных технологий сопровождения транспортных процессов (электронные накладные e-CMR, ЦИМ/СМГС, электронное предекларирование и информирование о грузах и транспортных средствах, пересекающих внешнюю границу ЕАЭС).

Модернизация транспортной логистики будет способствовать усилению роли России как одного из ведущих государств-транзитеров на пути из Азии в Европу, обеспечит социально-экономическое развитие регионов, обслуживающих трансконтинентальные маршруты, внесет реальный вклад в укрепление стабильности и безопасности в Евразии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аристова Л. Б., Семенова Н. К. Новые приоритеты транспортной политики в формате РФ – ЦА – КНР // Вестник НГУ. Серия: История, филология. – 2016. – Т. 15. – № 10: Востоковедение. – С. 167–176.
2. Казанцев А. А., Звягельская И. Д., Кузьмина Е. М., Лузянин С. Г. Перспективы сотрудничества России и Китая в Центральной Азии. – М.: РСМД, 2016. – 52 с.
3. Ларин О. Н. Перспективы интеграции транспортных систем Евразийского экономического союза // Проблемы национальной стратегии. – 2017. – № 4. – С. 152–170.
4. Подберёзкина О. А. Транспортные коридоры в российских интеграционных проектах (на примере ЕАЭС) // Вестник МГИМО-Университета. – 2015. – № 1. – С. 57–65.

ELNUR MEKHDIEV

Euro-Asian Transport Corridors and the Eurasian Economic Union

Elnur T. Mekhdiev, Ph.D. in History,
Center for Post-Soviet Studies, Institute for International Studies,
MGIMO University. E-mail: e.mekhdiev@gmail.com

Summary. The article deals with international transport corridors linking Asia and Europe both through the territory of the EEU, and bypassing the Union. The author analyzes the advantages and disadvantages of existing and emerging routes, taking into account the interests of Russia. A special attention is paid to China and its initiatives in the transport and logistics sphere. In conclusion, the author notes that ensuring the attractiveness of the Euro-Asian transport corridors passing through the territory of the EEU requires a set of measures aimed at creating favorable conditions for transit.

Keywords: EEU, China, Central Asia, South Caucasus, international transport corridors.

REFERENCES

- Aristova L. B., Semenova N. K. Novye priorityety transportnoj politiki v formate RF – CA – KNR [New Priorities of Transport Policy in the Format Russia – Central Asia – China]. *Vestnik NGU. Serija: Istorija, filologija*. 2016. Vol. 15. No. 10: Vostokovedenie. P. 167–176.

- Kazancev A. A., Zvyagelskaja I. D., Kuzmina E. M., Luzyanin S. G. *Perspektivy sotrudnichestva Rossii i Kitaja v Central'noj Azii* [Prospects for Russia-China Cooperation in Central Asia]. Moscow: RSMD, 2016. 52 p.
- Larin O. N. Perspektivy integracii transportnyh sistem Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza [Prospects for the Integration of Transport Systems of the Eurasian Economic Union]. *Problemy nacional'noj strategii*. 2017. No. 4. P. 152–170.
- Podberyozkina O. A. Transportnye koridory v rossijskih integracionnyh proektah (na primere EAJeS) [Transport Corridors in the Russian Integration Projects, the Case of the Eurasian Economic Union]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. 2015. No. 1. P. 57–65.

А. А. КАЗАНЦЕВ, Л. Ю. ГУСЕВ

Перспективы взаимодействия Таджикистана с ЕАЭС

Андрей Анатольевич Казанцев, д-р полит. наук,
директор Центра исследований проблем Центральной Азии и Афганистана
Института международных исследований МГИМО МИД России.
E-mail: andrka@mail.ru

Леонид Юрьевич Гусев, канд. ист. наук,
ст. науч. сотр. Центра
исследований проблем Центральной Азии и Афганистана
Института международных исследований МГИМО МИД России.
E-mail: lgoussev@yandex.ru

Аннотация. В статье обсуждаются различные аспекты вопроса о возможном вступлении Таджикистана в ЕАЭС. Отмечается, что важным аргументом для этого является стратегически значимое и перспективное положение этой страны на перекрестье торговых путей между Центральной Азией, Восточной и Южной Азией. Республика также обладает уникальными запасами природных ископаемых, в том числе таких стратегически важных, как золото, серебро, уран, редкоземельные металлы. Таджикистан имеет огромный, но недостаточно используемый гидропотенциал. Указывается на «плюсы» от такого вступления для политики, экономики, военной сферы Таджикистана, а также о возможной специализации страны в рамках Союза. В то же время отмечаются серьезные проблемы, стоящие перед страной на пути вступления в ЕАЭС, связанные, прежде всего, с нежеланием Душанбе терять «свободу рук» во внешней политике в условиях растущей геополитической неопределенности.

Ключевые слова: Таджикистан, Евразийский экономический союз, экономика, военно-политическое сотрудничество, рабочая сила, трудовые мигранты.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) непрерывно развивается как «вглубь» (углубляется степень взаимодействия сторон), так и «вширь» (идет территориальное расширение). Договор о Евразийском экономическом союзе был подписан президентами Белоруссии, Казахстана и России в мае 2014 г., затем в январе 2015 г. к нему присоединилась Армения, а в августе 2015 г. — Киргизия. Теперь на повестке дня возможное вступление в ЕАЭС Таджикистана.

Один из важных аргументов «за» — стратегически важное и перспективное положение страны на перекрестье торговых путей между Центральной Азией, Восточной и Южной Азией [1, с. 29]. Республика обладает уникальными запасами природных ископаемых, в том числе таких стратегически важных, как золото, серебро, уран, редкоземельные металлы. Таджикистан имеет огромный, но недостаточно используемый гидропотенциал.

Переговоры о возможном присоединении Таджикистана к Таможенному союзу ведутся с 2010 г. В 2001–2014 гг. Таджикистан был членом ЕврАзЭС — предшественника ЕАЭС. Формирование общих рынков было основной задачей взаимодействия в рамках ЕврАзЭС, что и реализовано с созданием Таможенного союза, а затем и ЕАЭС. С 2010 г. в Душанбе при Министерстве экономики и развития функционируют шесть рабочих групп, главной задачей которых является рассмотрение всех основных плюсов и минусов возможной интеграции¹. Этот анализ проводится с учетом опыта Киргизии, переговоры о вступлении которой в Таможенный союз начались примерно тогда же, что и переговоры о членстве Таджикистана, однако завершились они намного раньше [6, с. 67].

Не секрет, что потенциал ЕАЭС во многом задается Россией как самым крупным членом организации. В связи с этим возможность вступления Таджикистана в ЕАЭС во многом зависит от стратегического партнерства и развития двухсторонних связей с Российской Федерацией. В связи с этим, прежде всего, последовательно рассмотрим экономические и военно-стратегические связи России и Таджикистана.

Экономическое сотрудничество между РФ и Таджикистаном

Между Россией и Республикой Таджикистан существуют довольно обширные торгово-экономические отношения. По данным Федеральной таможенной службы РФ, объем взаимного товарооборота в январе — декабре 2016 г. составил 687 887 579 долл. США, уменьшившись на 15,57 % по сравнению с 2015 г. Экспорт России в Таджикистан в 2016 г. был эквивалентен 661 481 941 долл. США, уменьшившись на 13,25 % по сравнению с 2015 г. Импорт России из Таджикистана в 2016 г. составил 26 405 638 долл.²

В 2016 г. сложилось положительное сальдо торгового баланса России с Таджикистаном в размере 635 076 303 долл. По сравнению с 2015 г. положительное сальдо уменьшилось на 10,6 %. Очень большое отрицательное сальдо торгового баланса Таджикистана (частично перекрываемое ремиссиями трудовых мигрантов) — один из ключевых недостатков сложившейся системы двусторонней торговли.

В структуре экспорта России в Таджикистан основная доля поставок пришлась на следующие виды товаров: минеральные продукты (30,02 % от всего объема экспорта России в Таджикистан); продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (22,84 %); продукция химической промышленности (16,76 %); металлы и изделия из них (10,53 %); древесина и целлюлозно-бумажные изделия (8,64 %); машины, оборудование и транспортные средства (6,31 %)³. Часть торговли России с Таджикистаном, по сути, является скрытой экономической помощью. В частности, к ней можно отнести субсидируемые поставки ГСМ по ценам ниже мировых. Также в силу огромного отрицательного сальдо торговли Таджикистана с Россией периодически накапливается большой долг, который Душанбе в принципе не может выплатить, поэтому этот долг в конечном итоге списывается.

В структуре импорта России из Таджикистана основные поставки составляли: текстиль и обувь (90,78 % от всего объема импорта России из Таджикистана); продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (6,21 %); продукция химической промышленности (1,80 %); древесина и целлюлозно-бумажные изделия (1,09 %); металлы и изделия из них (0,06 %); минеральные продукты (0,05 %)⁴.

Для экономики Таджикистана большое значение имеет экспорт рабочей силы в Россию. По ряду подсчетов до начала экономического кризиса в России 2014–2016 гг. он был эквивалентен примерно 50 % ВВП. За счет его покрывается отрицательное сальдо в торговле товарами. После начала кризиса в 2014 г. упала потребность РФ в трудовых ресурсах, а также снизился курс ру-

¹ Павловец Ю. Участие Таджикистана в ЕАЭС — реальность или далекая перспектива? // Ритм Евразии. 2016. 1 августа. — URL: <https://www.ritm Eurasia.org/news--2016-08-01--uchastie-tadzhikistana-v-eaes-realnost-ili-dalekaja-perspektiva-24983>

² Торговля между Россией и Таджикистаном в 2016 г. // Внешняя торговля России. 2017. 28 февраля. — URL: <http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2017-02/torgovlya-mezhdu-rossiey-i-tadzhikistanom-v-2016-g/>

³ Межгосударственные отношения России и Таджикистана // РИА «Новости». 2017. 10 октября. — URL: <https://ria.ru/spravka/20171010/1506501373.htm>

⁴ Там же.

бля, что уменьшило автоматически размер ремиссий. Однако по мере улучшения экономической ситуации в России стала восстанавливаться и трудовая миграция из Таджикистана.

По разным данным, около 1–1,5 млн трудовых мигрантов находятся на территории Российской Федерации, из них не менее 400 тыс. — мужчины в возрасте 18–29 лет. Доля трудовых мигрантов составляет приблизительно 11–16 % от численности населения современного Таджикистана (8,6 млн человек)⁵.

Необходимо отметить, что после визита президента России Владимира Путина в Душанбе в феврале 2017 г. была проведена амнистия для таджикских мигрантов в России. Им разрешили пройти регистрацию в течение месяца, с 25 марта по 24 апреля. Амнистия коснулась трех категорий граждан РТ. Первая — просрочившие разрешение на пребывание, но не выдворенные из страны решением суда. Вторая — те, кому уже закрыт въезд по двум нарушениям и за нарушение режима пребывания. Третья — те, которые в течение трех лет более двух раз привлекались к административной ответственности и/или после истечения срока пребывания не успели выехать за пределы России в течение 30 дней⁶. Таким образом, один из важнейших вопросов для Таджикистана был решен в существенной мере и без членства в ЕАЭС (где, как известно, существует общий рынок труда).

Военно-политическое сотрудничество

ЕАЭС является экономической структурой, а военно-политические вопросы находятся в ведении ОДКБ [см.: 11, с. 147]. Однако военно-политическое сотрудничество связано с экономикой, так как оно помогает уменьшить риски экономического сотрудничества.

На ситуацию в Таджикистане негативно влияет кризисное положение в соседнем Афганистане, с которым Таджикистан имеет протяженную границу. За последние несколько лет таджики активизировали свою деятельность в приграничных районах. Кроме того, на территории Афганистана появились террористические группы «Исламского государства», активно действуют различные этнические группировки, сформированные выходцами с постсоветского пространства и уйгурами из Китая.

В рамках стратегического двухстороннего партнерства особое внимание уделяется противодействию нетрадиционным вызовам и угрозам, обеспечению региональной безопасности, борьбе с международным терроризмом и пресечению наркотрафика, исходящего из Афганистана. Обеспечение безопасности не только в Таджикистане, но и в регионе Центральной Азии в целом возложено на 201 российскую военную базу (соглашение о ее статусе и пребывании на территории республики действует до 2042 г.), а также на уникальный комплекс космической разведки ВКС России.

201 база дислоцируется в городах Душанбе и Курган-Тюбе. Численность военнослужащих — около 7,5 тыс. человек. В мае 2017 г. ее усилили артиллерийским дивизионом большой мощности — реактивными системами залпового огня «Ураган» калибра 220 мм, которые способны наносить эффективное огневое поражение по целям на дальностях до 35 км в условиях сложного горного рельефа.

Комплекс космической разведки ВКС России (официальное его наименование — оптико-электронный комплекс «Окно») заступил в режим боевого дежурства в марте 2004 г. Он расположен на высоте 2 200 м над уровнем моря в горах Санглок (горная система Памир). В 2014 г. была проведена его модернизация, и теперь комплекс может обнаруживать объекты на расстоянии свыше 50 тыс. километров. Его уникальность состоит в том, что он предназначен для обнаружения космических объектов в зоне обзора, определения параметров их движения, получения их фотометрических характеристик и выдачи информации о них в центр ККП.

⁵ Попов Д. С. Трудовая миграция из Таджикистана в цифрах // Российский институт стратегических исследований. 2015. 29 мая. — URL: <http://riss.ru/analitics/17465/>

⁶ Джурарева Ш. Амнистия для трудовых мигрантов из Таджикистана — игра с тенью // Ритм Евразии. 2017. 10 апреля. — URL: <https://www.ritm Eurasia.org/news--2017-04-10--amnistija-dlja-trudovyh-migrantov-iz-tadzhikistana-igra-s-tenju-29494>

Общая ситуация в экономике Таджикистана

Анализ состояния экономики Таджикистана за годы независимости показывает, что эта страна является самой слабой на постсоветском пространстве. По сути, она так до сих пор и не восстановилась после разрушительной гражданской войны, при том что и в советские времена по многим ключевым социально-экономическим параметрам Таджикистан был одной из самых отсталых республик.

В настоящее время Таджикистан относится к числу беднейших стран на постсоветском пространстве. В 2016 г. его ВВП по паритету покупательной способности, по данным МВФ, составил 3 007 долл. (у России — 26 926, Казахстана — 25 167, Белоруссии — 18 073, Армении — 8 637). Вступление Таджикистана в ЕАЭС повлечет за собой необходимость оказывать ему дополнительную экономическую помощь со стороны более развитых членов объединения. Впрочем, этот аргумент не может служить основанием для отказа во вступлении — в ЕАЭС принята сопоставимая с ним по уровню экономического развития Киргизия.

Нельзя не отметить возобновившийся в стране рост ВВП. Это связано не в последнюю очередь с экономическим оживлением в России и с массированными китайскими инвестициями. По данным Агентства по статистике при президенте РТ, по сравнению с 2016 г., по итогам 2017 г., рост составил 7,1 % ВВП Таджикистана — около 61,1 млрд сомони (6,9 млрд долл.)⁷.

При помощи внешних инвесторов, прежде всего китайских, Таджикистану удалось модернизировать транспортную сеть. В результате строительства мостов, круглогодичных тоннелей и развития соответствующей дорожной сети Таджикистан постепенно превращается в один из транспортных коридоров регионального значения, связывающий Китай и Афганистан со странами Центральной Азии. Эта линия будет продолжена и дальше, что подтверждается Национальной стратегией развития Республики Таджикистан на период до 2030 г., принятой в 2016 г. В ней заложены четыре стратегии, в том числе предложения по дальнейшему выводу страны из коммуникационного тупика и превращения в транзитную страну⁸.

Развитие мобильной связи и интернета (где большую роль играют российские, китайские и западные инвесторы) уже вывело страну из коммуникационной изоляции [12, с. 39; 13, с. 47]. Транспорт и связь до последнего времени относились к наиболее динамичным сферам экономики. Их доля в номинальном ВВП за 2000–2014 гг. выросла с 4,7 до 13,2 %. Правда, показатели за «кризисные» 2015–2016 гг., по данным Агентства по статистике при Президенте Республики Таджикистан, вновь снизились⁹.

Объективные препятствия для вступления Таджикистана в ЕАЭС

В связи со сложной ситуацией в экономике имеется целый ряд объективных препятствий для вступления Таджикистана в ЕАЭС. В настоящее время без серьезной внешней помощи Таджикистан не в состоянии полноценно финансировать свое развитие. Следовательно, ЕАЭС должен быть готов взять на себя проблемы этой страны.

Есть целый ряд сложностей чисто географического характера. Удаленность республики от мировых центров экономической активности достигает несколько тысяч километров, 93 % территории страны занимают горы, республика не имеет выхода к морю и к международным торговым магистралям. Соседи по региону имеют такой же невысокий уровень развития и похожую сырьевую структуру экономики, что делает торговлю внутри региона Центральной Азии малорентабельной. Из-за водно-энергетического конфликта с соседним Узбекистаном Таджикистан не может полноценно использовать свой основной ресурс — гидроэнергетический [3, с. 37]. Ключевая отрасль промышленности страны — выплавка алюминия из импортных бокситов, причем для этого используется электричество, которого в стране не хватает для потребления населением.

⁷ Таджикистан демонстрирует уверенный рост ВВП на 7,1 % за 2017 год // Sputnik-Таджикистан. 2018. 16 января. — URL: <https://ru.sputnik-tj.com/economy/20180116/1024432541/tadzhikistan-demonstriruyet-uverenny-rost-vvp.html>

⁸ Экономика // Президент Республики Таджикистан. — URL: <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/156>

⁹ Макроэкономические показатели // Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан. — URL: <http://www.stat.tj/ru/macroeconomic-indicators/>

Существуют высокие риски для частных инвестиционных вложений в Таджикистан из стран ЕАЭС. Связано это с рядом нерешенных проблем, в частности высоким уровнем коррупции, значительным превышением теневой экономики, которая по экспертным оценкам составляет около 60 %. Кроме того, ситуация усугубляется низким уровнем экономических свобод, слабым институциональным развитием предпринимательства, неразвитой инфраструктурой, недостаточным профессиональным образованием населения.

Тяжелая экономическая ситуация является важным аргументом против вступления Таджикистана в ЕАЭС, однако этот вопрос можно рассмотреть и в другой перспективе. Например, есть точка зрения, согласно которой вступление Таджикистана в ЕАЭС может стать импульсом к проведению экономических реформ. Правда, для этого руководство республики должно продемонстрировать свою готовность двигаться в этом направлении и создавать условия для частных инвестиций из других стран ЕАЭС. В первую очередь следует устранить разницу между таможенными кодексами Таджикистана и ЕАЭС, так как 60 % норм этих кодексов сегодня не соответствуют друг другу. Кроме того, инвестиционная привлекательность Таджикистана низка, а те российские и казахстанские предприниматели, которые вкладывали средства в эту страну, сталкивались затем с серьезными проблемами. Для того чтобы существующая в Таджикистане экономическая система соответствовала стандартам ЕАЭС, Душанбе придется провести серьезные экономические реформы.

Вступление Таджикистана в ЕАЭС приведет также к снижению контролируемости миграционных потоков на национальном уровне в силу правил ЕАЭС. Прежде всего это будет иметь место в России. Между тем трудовая миграция, решая ряд проблем с нехваткой низкоквалифицированной рабочей силы, одновременно создает социальную и социокультурную напряженность в российском обществе. Усиление миграции содержит и потенциальные риски безопасности. На территорию стран ЕАЭС может усиливаться проникновение лиц с уже сложившимися террористическими взглядами. Согласно данным МВД Таджикистана, воевать за ИГИЛ уехало 1 640 граждан этой страны.

«Плюсы» для Таджикистана

В случае вступления в ЕАЭС Таджикистан мог бы рассчитывать на получение поддержки по целому ряду направлений. Например, за счет средств ЕАЭС он может получать средства на поддержку систем сертификации продукции по образцу Киргизии. Важным стимулом для вступления является наличие «общего рынка» труда в ЕАЭС, что сделало бы Россию и Казахстан полностью открытыми для трудовой миграции из Таджикистана.

Вступление в ЕАЭС могло бы помочь решению проблемы подготовки профессиональных кадров для реального сектора экономики Таджикистана и повышению интеллектуального потенциала населения в целом. В свою очередь, это способствовало бы укреплению «мягкой силы» России.

На сегодняшний день в Таджикистане функционируют:

- филиал МГУ им. М. В. Ломоносова, где осуществляется подготовка по направлениям «Международные отношения», «Государственное и муниципальное управление», «Реклама и связи с общественностью», «Химия, физика и механика материалов», «Геология», «Математика и компьютерные науки», «Лингвистика», «Гидрогеология и инженерная геология»;
- филиал Национального исследовательского технологического университета «МИСиС» (Московский институт стали и сплавов), ведущий подготовку по направлениям «Металлургия», «Информатика и вычислительная техника», «Экономика»;
- филиал Национального исследовательского университета «МЭИ» (Московский энергетический институт) — по направлениям «Гидроэлектростанции», «Электро-снабжение».

Имеются перспективы для открытия филиалов казахстанских и белорусских высших учебных заведений.

Вступление в ЕАЭС также позволило бы несколько снизить сложившуюся высокую экономическую зависимость от КНР.

«Минусы» для Таджикистана

В Таджикистане сейчас таможенные пошлины существенно ниже, чем в ЕАЭС. Вступление в Организацию приведет к значительному их повышению, а также к прекращению импорта дешевых товаров из Китая, Турции и Ирана, необходимых для бедных слоев населения. Это может спровоцировать социальный взрыв в стране, где ситуация в сфере безопасности и так не вполне благополучная. К тому же в Душанбе опасаются, что в случае вступления в ЕАЭС не исключено распространение на таджикскую экономику негативного эффекта антироссийских санкций.

Таджикистан заинтересован в сохранении так называемой многовекторной внешней политики, которая позволяет ему получать помощь от России, Китая, США, ЕС, Турции, государств Южной Азии, Персидского залива. У таджикского руководства есть опасения, что вступление в ЕАЭС уменьшит свободу маневра. В частности, важную роль в торможении интеграционных процессов играют опасения лишиться 251 млн евро, выделенных Евросоюзом на период 2014–2020 гг. для развития и совершенствования систем здравоохранения, образования и сельского хозяйства. Есть опасения, что вступление в ЕАЭС может уменьшить объем оказываемой Таджикистану помощи со стороны Саудовской Аравии, Катара. Она оказывается с учетом имеющего место саудовско-иранского противостояния для противодействия влиянию Ирана в Таджикистане. В этом контексте необходимо отметить серьезное ухудшение таджикско-иранских отношений в последнее время. При этом Россия воспринимается по ряду направлений как союзник Ирана.

Еще одной проблемой геополитического характера на пути вступления Таджикистана в ЕАЭС является растущая зависимость страны от Китая. За предыдущие годы республика наладила весьма теплые отношения с КНР, что в конечном счете вылилось в определенную зависимость Душанбе от Пекина. В 2015 г. Китай вышел на первое место по прямым инвестициям с показателем в 1,5 млрд долл. (Россия – 1,4 млрд). В планах Китая инвестировать 6 млрд долл. Наряду с созданием и расширением совместных промышленных предприятий Пекин открывает для Душанбе доступные кредитные линии. Китайские банки только в 2015 г. открыли своп-линию на 500 млн долл. для поддержки национальной валюты Таджикистана. Огромное влияние китайского бизнеса может привести к тому, что в случае вступления в ЕАЭС Таджикистан станет еще одной площадкой для экспансии китайских товаров, включая и контрабандный компонент (как это имело место в случае Киргизии)¹⁰.

Есть ещё одна существенная причина противодействия вступлению страны в ЕАЭС. Либерализация связей со странами ЕАЭС приведет к тому, что доходы тех чиновников, которые контролируют соответствующие сферы, могут уменьшиться, тогда как увеличатся доходы других групп чиновников. Соответственно, произойдет перераспределение сфер влияния, а этого в руководстве республики опасаются.

Возможная специализация Таджикистана в рамках ЕАЭС

Целью интеграции являются углубление международного разделения труда, специализация и кооперирование производства [см.: 10]. В рамках ЕАЭС Таджикистан мог бы специализироваться в выработке электроэнергии, производстве алюминия, цветных и редкоземельных металлов, продукции агропромышленного комплекса [7, с. 40].

Энергетическое сотрудничество может стать ключевым моментом возможного членства Таджикистана в ЕАЭС. Таджикистан имеет большой и недостаточно используемый гидропотенциал. Вступление в ЕАЭС могло бы способствовать решению этой проблемы. Душанбе заинтересован в достройке Рогунской ГЭС (этому препятствует как позиция Узбекистана, так и недостаток средств у Таджикистана). Еще большие перспективы открываются при использовании гидроэнергетического потенциала реки Пяндж. Там возможно строительство двенадцати

¹⁰ ЕС выделит 251 миллион евро для развития села, здравоохранения и образования Таджикистана // Asia plus. 2017. 13 июля. — URL: <https://news.tj/ru/news/tajikistan/politics/20170713/es-videlit-251-million-evro-dlya-razvitiya-selazdravooxranenii-i-obrazovaniya-tadzhikistana>; Павловец Ю. Участие Таджикистана в ЕАЭС — реальность или далекая перспектива? // Ритм Евразии. 2016. 1 августа. — URL: <https://www.ritm Eurasia.org/news--2016-08-01--uchastie-tadzhikistana-v-eaes-realnost-ili-dalekaja-perspektiva-24983>

ти гидроэлектростанций, что, правда, вызовет негативную реакцию правительства Афганистана, опасаящегося образования дефицита воды.

Существуют перспективы сотрудничества и в агропромышленной сфере. Таджикистан может стать важным производителем продуктов питания, а также хлопка и сырья для легкой промышленности стран ЕАЭС.

В перспективе, с учетом географического положения Таджикистана, есть возможности для прокладки Индо-Сибирской транспортной магистрали, которая станет самым коротким внутриматериковым путем из Сибири в Южную Азию.

Позиция государств ЕАЭС

Анализ внешнеэкономических связей Таджикистана на постсоветском пространстве показывает, что за годы независимости республика находилась в тесном сотрудничестве только с двумя странами ЕАЭС: Россией, которая является ее основным торговым и инвестиционным партнером, и соседом по региону Казахстаном, доля которого сравнительно высока в таджикском импорте [8, с. 51]. Соответственно, у других стран ЕАЭС нет существенного интереса к вступлению Таджикистана в Организацию.

И у России, и у Казахстана в целом положительная позиция касательно перспектив интеграции Таджикистана в ЕАЭС [4, с. 63]. Однако при этом есть и понимание, что это вступление, с учетом объективного состояния экономики страны, не должно форсироваться. Пример кризиса 2017 г. в отношениях между Астаной и Бишкеком, когда вновь актуализировались не до конца решенные в процессе вступления Киргизии в ЕАЭС проблемы, показывает принципиальную возможность возникновения сходных проблем и в отношении Таджикистана. Экономические сложности, которые переживают члены ЕАЭС в настоящее время, также ограничивают их возможности для оказания экономической помощи новому и достаточно проблемному партнеру.

Россия в лице министра иностранных дел несколько раз заявляла о принципиальной возможности присоединения Таджикистана к ЕАЭС. В ходе визита в Душанбе в 2014 г. С. В. Лавров подчеркнул, что Россия открыта для таких «близких соседей», как Таджикистан. 20 ноября 2017 г. в ходе встречи в Дипломатической академии Азербайджана, отвечая на вопрос о Евразийском экономическом союзе, министр сообщил, что вопрос о членстве Таджикистана в ЕАЭС рассматривается¹¹.

В Казахстане имеются две конкурирующие точки зрения [5, с. 31]: одни полагают, что вступление Таджикистана в ЕАЭС вскоре последует; другие считают, что Таджикистан не проявляет серьезного интереса к вступлению и не проявит его в будущем¹².

Позиция Таджикистана

В настоящее время позиция Таджикистана до конца не определена. Она заключается в том, что вопрос требует изучения и что необходимо дополнительно обдумать «плюсы» и «минусы» вероятного вхождения в ЕАЭС.

В Таджикистане давно ведутся дискуссии об интеграционном выборе. Анализ мнений о целесообразности вступления в Таможенный союз, а затем в ЕАЭС демонстрирует, что часть бизнес-сообщества, а также трудовые мигранты выступают за интеграцию¹³. Многие из тех, кто «за», указывают на субсидии как основной мотив членства. Например, таджикский политик Рахматилло Зойиров утверждает, что из-за искусственного затягивания вступления в ЕАЭС республика только за последние два года потеряла 6 млрд долл.¹⁴ Вообще, вопрос об экономи-

¹¹ Возможно ли вступление Таджикистана в ЕАЭС? // Радио Азаттык. 2017. 26 ноября. — URL: <https://rus.azattyq.org/a/tajikistan-eaes-vozmozhnost-vstuplenia/28877387.html>

¹² Там же.

¹³ Фасхутдинов Г. Таджикистан: ВТО и Таможенный союз — два вектора и два подхода // Немецкая волна. 2012. 24 февраля. — URL: <http://dw.de/p/148Od>

¹⁴ Таджикистан зовут в ЕАЭС, республика тянет и теряет деньги // EurAsia Daily. 2017. 22 ноября. — URL: <https://easaily.com/ru/news/2017/11/22/tadzhikistan-zovut-v-eaes-respublika-tyanet-i-teryaet-dengi>

ческой помощи Таджикистану со стороны России достаточно сложен. Россия оказывает Таджикистану огромную, зачастую в финансовом отношении трудно исчисляемую, помощь. Без ее специальной инвентаризации непросто определить потери Таджикистана от невступления в ЕАЭС [2, с. 23].

Кроме бизнеса, за вступление выступают трудовые мигранты и члены их семей. Для них это существенно облегчит поездки в Россию¹⁵.

Среди тех, кто выступает против членства, распространена точка зрения, согласно которой мотивировка предложения Таджикистану вступить в ЕАЭС преимущественно геополитическая, а не экономическая. В связи с этим высказываются опасения в усилении зависимости от России, что снизит возможность взаимодействовать с другими великими державами. Так, критически настроенный эксперт Зафар Абдуллаев отмечает: «Москва хочет контролировать такие слабые экономики, как Таджикистан. Потому что России не нравится, что Китай и другие конкуренты инвестируют в экономику Таджикистана. Через привлечение в этот союз она хочет избавиться от инвестиций конкурентов. Москва прилагает все виды давления: политические и “мягкую силу”». Существует и точка зрения, согласно которой интеграция в Центральной Азии может служить для Таджикистана и других стран альтернативой интеграции с Россией¹⁶.

В конце 2017 г. Евразийский банк развития опубликовал исследование, в котором выявлено, что заинтересованность граждан Таджикистана к вступлению республики в ЕАЭС снижается. Несмотря на это, подавляющее большинство населения все еще — за вступление. Если в 2012 г. 76 % населения Таджикистана выступало за присоединение к евразийскому интеграционному объединению, то в последующие годы этот показатель постепенно снижался, составив в 2017 г. 69 %¹⁷.

* * *

Возможное присоединение Таджикистана в ЕАЭС имеет «плюсы» и «минусы» — как для республики, так и для объединения в целом. С учетом того что у членов ЕАЭС имеется принципиальная готовность положительно рассмотреть заявку Таджикистана, Душанбе в конечном итоге самому предстоит решить вопрос о присоединении. Пока его позиция напоминает торговца на восточном рынке. В рамках многовекторной внешней политики Таджикистан пытается выторговать максимальную цену за свое членство и опасается прорешевить.

Среди положительных моментов вступления для Таджикистана:

- обретение возможности свободного передвижения рабочей силы, легализация трудовых мигрантов на общем рынке труда Казахстана, России и Белоруссии позволит гарантировать легальную и безопасную работу таджикских трудовых мигрантов;
- получение субсидий и других видов экономической помощи от ЕАЭС и России, в частности, Таджикистан особенно заинтересован в импорте из России субсидируемых горюче-смазочных материалов без ограничений;
- привлечение в страну региональных инвесторов [см. 7];
- дополнительные возможности для развития энергетики, транспорта, сельского хозяйства;
- участие в ЕАЭС приведет к сокращению таможенных издержек при пересечении экспортными товарами нескольких границ, что актуально при экспорте из Таджикистана в Россию;
- Таджикистан в перспективе может стать не только транзитным узлом, соединяющим страны Центральной Азии и СНГ с Юго-Восточной Азией [9, с. 82], но и выйти к международным торговым путям;
- усиление стратегического взаимодействия с Россией, что важно с учетом роста угроз безопасности на афганской границе; обеспечение политической безопасности и экономической стабильности [14, с. 1080].

¹⁵ Возможно ли вступление Таджикистана в ЕАЭС? // Радио Азаттык. 2017. 26 ноября. — URL: <https://rus.azattyq.org/a/tajikistan-eaes-vozmozhnost-vstuplenia/28877387.html>

¹⁶ Там же.

¹⁷ Интерес падает: присоединение Таджикистана к ЕАЭС // Sputnik-Узбекистан. 2018. 26 января. — URL: uz.com/world/20180126/7353322/prisoedinenie-tadjikistana-k-eaes.html

Среди негативных сторон интеграции для Таджикистана:

- необходимость повышения таможенных пошлин, что приведет к проблемам для наименее обеспеченной части населения страны;
- опасение потенциальных геополитически мотивированных ограничений на получение помощи от других государств мира, в частности стран Запада, стран Персидского залива (Саудовской Аравии, Катара), а также в будущем — теоретически — и Китая (что особенно важно для Душанбе в силу того, что сейчас именно Пекин за счет инвестиционных и торговых связей играет доминирующую роль в экономике республики);
- возможность распространения негативного эффекта антироссийских санкций.

Среди положительных сторон для ЕАЭС и, в частности, России:

- стратегически важное положение Таджикистана как с экономической точки зрения (например, налаживания транспортных контактов с Южной Азией), так и с точки зрения военно-политической (обеспечение безопасности Центральной Азии и «южного фланга» России);
- Таджикистан, граничащий с нестабильным Афганистаном, является своеобразным форпостом ОДКБ на пути непрекращающегося наркотрафика и экспорта джихадизма;
- республика — важное звено в обеспечении контроля за стационарной околоземной орбитой;
- страна обладает уникальными запасами природных ископаемых, в том числе таких стратегически важных, как золото, серебро, уран, редкоземельные металлы.

Среди отрицательных сторон присоединения Таджикистана для ЕАЭС и, в частности, России:

- необходимость увеличения помощи Душанбе, что непросто с учетом экономических сложностей в странах ЕАЭС;
- высокий риск невыполнения соглашений со стороны Таджикистана;
- снижение контролируемости миграционных потоков на национальном уровне в силу правил ЕАЭС; трудовая миграция, решая ряд демографических проблем, одновременно создает социальную и социокультурную напряженность в принимающих странах, прежде всего в России;
- активизация миграционных процессов содержит риски безопасности: с одной стороны, на территорию стран ЕАЭС может усилиться проникновение лиц с уже сложившимися террористическими взглядами; с другой — отторжение и неприятие принимающим сообществом мигрантов, а также коррупция среди правоохранительных структур толкают мигрантов в руки вербовщиков экстремистских организаций;
- с учетом того что через Таджикистан идет основной поток транзита наркотиков по «северному маршруту» из Афганистана, возможно усиление этого потока;
- для уже вступившей в ЕАЭС Киргизии может возникнуть ряд экономических и социальных проблем: может усилиться конкуренция на «фруктовых рынках» ЕАЭС, которые пытается завоевать Бишкек, кроме того, может усилиться этническое напряжение между киргизами и выходцами из Таджикистана, которые работают на базарах на юге этой страны¹⁸.

Уменьшить риски и увеличить положительные следствия интеграции как для Душанбе, так и для стран ЕАЭС могло бы ускорение экономических реформ в самом Таджикистане. В первую очередь следует устранить существенные противоречия между таможенными кодексами Таджикистана и ЕАЭС. Провести эти реформы необходимо еще до вступления в союз, так как, с учетом сложной социально-экономической ситуации в республике, процесс адаптации к нормам ЕАЭС должен быть длительным и постепенным.

В целом же налицо как позитивные, так и негативные моменты, связанные с возможным присоединением Таджикистана к ЕАЭС. Тщательная подготовка существенно уменьшит риски вступления. Окончательное решение будет зависеть от того, как власти этой страны и власти государств — членов ЕАЭС будут разрешать существующие противоречия и проблемы.

¹⁸ Абдулхасанов Ш. Таджикистан и ЕАЭС, есть ли совместное будущее? // Polit-asia.kz. 2017. 14 ноября. — URL: <http://polit-asia.kz/index.php/ru/analytics/2132-tadzhikistan-i-eaes-est-li-sovmestnoe-budushchee>

ЛИТЕРАТУРА

1. *Боришполец К. П., Чернявский С. И.* Среднесрочный прогноз развития ситуации в регионе Центральной Азии // Вестник МГИМО-Университета. — 2010. — № 4. — С. 28–32.
2. *Власов А. В., Голубцов П. В., Казанцев А. А., Караваев А. В.* Механизмы формирования позитивного образа России в странах постсоветского пространства. — М.: Евразийская сеть политических исследований; Информационно-аналитический центр по изучению общественно-политических процессов на постсоветском пространстве, 2007.
3. *Гусев Л. Ю.* Водно-энергетические проблемы Центральной Азии и возможные пути их разрешения // Вестник МГИМО Университета. — 2013. — № 6. — С. 34–41.
4. *Гусев Л. Ю.* Основные направления политического и экономико-энергетического развития Казахстана. — Москва; Берлин: Директ-Медиа, 2016.
5. *Гусев Л. Ю., Казанцев А. А.* Российско-казахстанские отношения: проблемы и перспективы // Управленческое консультирование. — 2015. — № 1. — С. 29–40.
6. *Гусев Л. Ю.* Россия — Центральная Азия: перспективы отношений // Обозреватель — Observer. — 2005. — № 12. — С. 64–68.
7. *Дадабаева З. А.* Республика Таджикистан в процессах евразийской интеграции // Архонт. — 2017. — № 1. — С. 37–42.
8. *Дадабаева З. А.* Таджикистан — Таможенный союз: возможности и перспективы взаимодействия // Проблемы постсоветского пространства. — 2015. — № 1. — С. 35–57.
9. *Казанцев А. А.* Центральная Азия: Институциональная структура международных взаимодействий в становящемся регионе // Полис. Политические исследования. — 2005. — № 2. — С. 78–88.
10. *Селезнёв И. А.* Роль институциональных структур в процессе евразийской интеграции // Социально-гуманитарные знания. — 2016. — № 6. — С. 209–219.
11. *Селезнёв И. А.* Роль ОДКБ и ШОС в обеспечении безопасности стран Средней Азии // Социально-гуманитарные знания. — 2017. — № 4. — С. 143–152.
12. *Сергеев В. М., Кузьмин А. С., Алексеенкова Е. С., Казанцев А. А.* Москва и Санкт-Петербург как центры притяжения социальных сетей // Полис. Политические исследования. — 2007. — № 2. — С. 31–43.
13. *Сергеев В. М., Кузьмин А. С., Нечаев В. Д., Алексеенкова Е. С., Казанцев А. А. и др.* Хора московских ворот и сценарии её развития // Полис. Политические исследования. — 2007. — № 2. — С. 44–62.
14. *Kazantsev A.* Russian Policy in Central Asia and the Caspian Sea Region // Europe-Asia Studies. — 2008. Vol. 60. No. 6. — P. 1073–1088.

ANDREI KAZANTSEV,
LEONID GUSEV

Prospects for Interaction between Tajikistan and the Eurasian Economic Union

Andrei A. Kazantsev, doctor of political sciences,
Center for Studies of the Problems of Central Asia and Afghanistan,
Director; Institute for International Studies; MGIMO-University.
E-mail: andrka@mail.ru

Leonid Y. Gusev, PhD (history), senior researcher,
Center for Studies of the Problems of Central Asia and Afghanistan,
Institute for International Studies, MGIMO-University.
E-mail: lgoussev@yandex.ru

Summary. The article discusses the potential entry of Tajikistan into the Eurasian Economic Union. The strategically important position of this country at the crossroads

of trade routes between Central Asia, East and South Asia is mentioned among important arguments for this entry. Besides, the Republic possesses unique reserves of natural resources, including such strategically important ones as gold, silver, uranium and rare-earth metals. Tajikistan has a huge but inadequately used hydropotential. The author points out the advantages of such an entry for political, economic and military spheres of Tajikistan, as well as the possible specialization of the country within the Union. At the same time, the problems facing the country on the way to joining the Eurasian Economic Union are also discussed. Most importantly, Tajikistan does not want to lose the “freedom of maneuver” within its multi-vector foreign policy in the situation, when there is a growing conflict between the great states.

Keywords: Tajikistan, Eurasian Economic Union, economy, military-political cooperation, labor force, labor migrants.

REFERENCES

- Borishpolets K. P., Chernyavsky S. I. Srednesrochnyy prognoz razvitiya situatsii v regione Tsentral'noy Azii [Medium-Term Forecast of the Development of the Situation in the Central Asian Region]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. – 2010. – No. 4. – P. 28–32.
- Gusev L. Yu., Kazantsev A. A. Rossiysko-kazakhstanskiye otnosheniya: problemy i perspektivy [Russian-Kazakh Relations: Problems and Prospects]. *Administrativnoye konsul'tirovaniye*. – 2015. – No. 1. – P. 29–40.
- Gusev L. Yu. Rossiya – Tsentral'naya Aziya: perspektivy otnosheniy [Russia – Central Asia: the Prospects for Relations]. *Obozrevatel' – Observer*. 2005. No. 12. P. 64–68.
- Gusev L. Yu. Vodno-energeticheskiye problemy Tsentral'noy Azii i vozmozhnyye puti ikh razresheniya [Water-Energy Problems of Central Asia and Possible Ways of their Solution]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. 2013. No. 6. P. 34–41.
- Dadabaeva Z. A. Respublika Tadjikistan v protsessakh yevraziyskoy integratsii [The Republic of Tajikistan in the Eurasian Integration Processes]. *Arkhot*. 2017. No. 1. P. 37–42.
- Dadabaeva Z. A. Tadjikistan – Tamozhennyy soyuz: vozmozhnosti i perspektivy vzaimodeystviya [Tajikistan – Customs: Opportunities and Prospects of Interaction]. *Problemy postsovetskogo prostranstva*. – 2015. – No. 1. – P. 35–57.
- Kazantsev A. A. Tsentral'naya Aziya: Institutsional'naya struktura mezhdunarodnykh vzaimodeystviy v stanovyashchemsya regione [Central Asia: The Institutional Structure of International Interactions in the Emerging Region]. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. – 2005. – No. 2. – P. 78–88.
- Kazantsev A. Russian policy in Central Asia and the Caspian Sea region. *Europe-Asia Studies*. – 2008. – Vol. 60. – No. 6. – P. 1073–1088.
- Seleznev I. A. Rol' institutsional'nykh struktur v protsesse yevraziyskoy integratsii [The Role of Institutional Structures in the Process of Eurasian Integration]. *Sotsial'no-gumanitarnyye znaniya*. – 2016. – No. 6. – P. 209–219.
- Seleznev I. A. Rol' ODKB i SHOS v obespechenii bezopasnosti stran Sredney Azii [The Role of the CSTO and the SCO in Securing the Security of the Countries of Central Asia]. *Sotsial'no-gumanitarnyye znaniya*. – 2017. – No. 4. – P. 143–152.
- Sergeev V. M., Kuzmin A. S., Alekseyenkova E. S., Kazantsev A. A. Moskva i Sankt-Peterburg kak tsentry prityazheniya sotsial'nykh setey [Moscow and St. Petersburg as Centers of Attraction of Social Networks]. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. – 2007. – No. 2. – P. 31–43.
- Sergeev V. M., Kuzmin A. S., Nechaev V. D., Alekseyenkova E. S., Kazantsev A. A. Khora moskovskikh vorot i stsennariy yeyo razvitiya [The Choir of the Moscow Gates and Scenarios of its Development]. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. – 2007. – № 2. – P. 44–62.
- Vlasov A. V., Golubtsov P. V., Kazantsev A. A., Karavaev A. V. *Mekhanizmy formirovaniya pozitivnogo obraza Rossii v stranakh postsovetskogo prostranstva* [Mechanisms for the Formation of a Positive Image of Russia in the Countries of the Post-Soviet Space]. – Moscow: Yevraziyskaya set' politicheskikh issledovaniy; Informatsionno-analiticheskiy tsentr po izucheniyu obshchestvenno-politicheskikh protsessov na postsovetskom prostranstve, 2007.

ПУЛЬС КРИЗИСОВ

Н. Ю. СИЛАЕВ

Помощь НАТО Украине после Майдана*

Николай Юрьевич Силаев, канд. ист. наук, ст. науч. сотр.
Центра проблем Кавказа и региональной безопасности
Института международных исследований МГИМО МИД России.
E-mail: nikolai.silaev@gmail.com

Аннотация. Отношения Украины и НАТО в течение многих лет были одной из центральных проблем дискуссии о европейской безопасности. Государственный переворот и гражданская война на Украине создали новую ситуацию в отношениях Киева с альянсом. Обе стороны получили сильный импульс к сотрудничеству. При этом вместо прежних препятствий к их сближению возникли новые. Анализ помощи, которую оказывают Украине НАТО и его ключевые члены после февраля 2014 г., позволяет судить о характере их отношений в новой ситуации и мотивах, которыми руководствуются государства альянса, выбирая те или иные варианты помощи. Несмотря на широкую политическую поддержку, оказываемую Украине, они сдержаны в практической помощи. Поставки оружия невелики по объему. Основной формой помощи стало более интенсивное участие военнослужащих Украины в международных учениях НАТО и присутствие воинских контингентов блока (прежде всего, США) на территории Украины. Хотя США и НАТО стремятся подтвердить и отчасти усилить свои неформальные обязательства в отношении Украины, они также стараются избегать действий, которые могли бы поставить их на грань прямого столкновения с Россией. Таким образом, отношения НАТО и Украины могут служить типичным примером «дилеммы союза».

Ключевые слова: Украина, НАТО, международная помощь, военное сотрудничество, российско-украинские отношения, союз.

В многолетней дискуссии о европейской системе безопасности одним из важнейших предметов была и остается Украина [3]. Исторически обеспечивая России стратегическую глубину обороны в европейских конфликтах, она перестала играть эту роль после распада СССР. Будучи крупнейшей после России страной постсоветского пространства, Украина с 2004 г. непосред-

*Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках проекта № 17-03-12024 «Информационно-аналитическая система «Индекс Евразии»» в МГИМО МИД России.

ственно граничит с НАТО. Для восточноевропейских членов альянса, прежде всего Польши, такое соседство сделало особенно драматическим вопрос о будущем Украины. Ее присоединение в той или иной форме к российской системе безопасности означало бы, что новые члены НАТО оказывались на линии соприкосновения военных машин альянса и России. Это стало одним из факторов их заинтересованности в дальнейшем расширении блока; им хотелось перенести некомфортную границу дальше на восток. Расширение НАТО, которое в условиях сдержанной реакции России стало расцениваться на Западе как процесс почти автоматический (или по крайней мере не требующий напряженных раздумий и подробных объяснений), в прошлом десятилетии захватило в свою орбиту Украину: на саммите в Бухаресте в апреле 2008 г. ей было обещано членство в альянсе; в украинской политике проявили себя влиятельные силы, заинтересованные в таком исходе. Это вызвало резкую реакцию со стороны Москвы [2, с. 81].

Положение осложнялось тем, что лавирование украинского политического руководства между Россией и Западом не сопровождалось выстраиванием сколько-нибудь устойчивого внутривнутриполитического консенсуса и не имело определенных долгосрочных целей. Украина оставалась страной, расколотой в отношении языка, исторической памяти, желательных внешнеполитических ориентиров, религии. Колебания официального Киева не смягчали расколы, а усиливали их — вплоть до открытого вооруженного гражданского противостояния, начавшегося в 2014 г.

При обсуждении истоков текущего украинского кризиса тема НАТО занимает одно из центральных мест. Так, Дж. Миршаймер описывает украинский кризис — рубежное для отношений России и Запада явление — в категориях баланса сил, говоря о приближении сферы влияния Запада к границам России, заставляющем ее беспокоиться о собственной безопасности. Он подчеркивает многомерный характер этого «наступления»: расширение НАТО, экспансия ЕС и предложенной им институциональной рамки, политика продвижения демократии, проводимая США и их союзниками, в результате которой к власти в постсоветских странах приходили политики, враждебные России [7, с. 29]. Миршаймер полагает, что украинский кризис стал следствием недооценки западными политиками и дипломатами реалистических подходов во внешнеполитическом планировании; по его мнению, если рассуждать в реалистической логике, кризис был совершенно предсказуем [6, с. 1], причем «действия Путина были оборонительными, а не наступательными» [6, с. 9]. Он идет дальше, отождествляя разногласия между Россией и Западом с разногласиями между реалистическим (Россия) и либеральным (Запад) пониманием природы международных отношений [6, с. 8]. Важная часть аргументации Миршаймера — предположение, что расширение НАТО, экспансия Европейского союза и западная политика продвижения демократии составляли единое целое и в этом качестве вынуждали Москву к ответным действиям [7, с. 29].

М. Макфол, полемизируя с Дж. Миршаймером, утверждает, что российская внешняя политика изменилась не под влиянием экспансии Запада, а в силу внутривнутриполитических причин. В бытность президентом Д. А. Медведева Россия сотрудничала с США, в том числе воздержавшись при голосовании в Совете Безопасности ООН по вопросу о Ливии. Макфол подчеркивает, что при Медведеве тема расширения НАТО не присутствовала в российско-американской переговорной повестке [5, с. 169]. Однако В. В. Путин стал использовать противостояние с США в целях укрепления собственной легитимности, и это привело к его ошибочным решениям в ходе украинского кризиса. При этом он реагировал, по мнению Макфола, не на расширение НАТО само по себе, а на особую интерпретацию событий, вынуждающую его видеть нарушение баланса сил и ситуативно реагировать на это [5, с. 170].

Более нюансированный подход представлен в работе Т. Колтона и С. Чарапа: политика «модульного» расширения западных институтов в Восточной Европе предполагала, что институты не могут быть изменены, а меняться должны только те, кто претендует на членство в этих институтах; такой подход оставлял Россию за рамками возможного участия в предлагаемых Западом структурах. Политические сигналы, которые подавала Россия первоначально, оказались слишком слабыми, чтобы политики в Вашингтоне и других западных столицах прислушивались к ее озабоченностям. Когда же эти сигналы стали действительно сильными, логика односторонних действий и игры с нулевой суммой оказалась слишком укоренившейся, чтобы ее можно было поменять [2, с. 45, 158–159].

Хотя кризис 2014 г. подвел черту под прежней историей Украины, отношений России и Запада, соперничества между Россией и НАТО, он не снял с повестки дня саму тему. Властям Украины удалось консолидировать поддержку идеи членства в НАТО. До кризиса эта идея не

пользовалась поддержкой большинства, сейчас она стала более популярной. В своем военном строительстве официальный Киев ориентируется на НАТО как на образец и на вероятного партнера, стремясь приблизиться к стандартам НАТО и обеспечить оперативную совместимость с войсками альянса [1, с. 35]. Многообразные экономические связи России и Украины с начала кризиса сокращаются, в том числе в результате сознательной политики властей двух стран [4]. Тем не менее препятствие к членству Украины в НАТО состоит в продолжающемся конфликте на ее территории и в споре с Россией о принадлежности Крыма.

Если до 2008 г. политика расширения НАТО воспринималась на Западе как успех, не требующий жертв и усилий, то после 2008 г., а особенно после 2014 г. цена продолжения такой политики на постсоветском пространстве резко возросла. Однако отказываться от нее в условиях острой конфронтации с Россией в западных столицах было сочтено неприемлемым, поскольку могло быть истолковано как принятие условий Москвы. Был начат поиск решений, которые, не увеличивая объема обязательств со стороны НАТО его партнерам на постсоветском пространстве, в то же время позволяли укреплять сотрудничество с ними, поддерживая неформальные союзнические отношения.

Хотя для государств, заключающих союзы, может иметь значение именно формальная, юридически обязывающая основа союзнических отношений, в определенных условиях они могут предпочесть неформальный порядок сотрудничества. В ряде работ обсуждается вопрос о взаимозаменяемости различных видов союзнических или квазисоюзнических отношений. Так, Керен Яри-Мило, Александр Ланоска, Зак Купер на материалах из истории отношений США с Израилем и Тайванем в президентства Ричарда Никсона, Джеральда Форда, Джимми Картера исследуют стратегическую логику, которая может стоять за решениями о поставках оружия государству-клиенту. Они отмечают, что поставки оружия и союзнические обязательства могут дополнять друг друга или быть отчасти взаимозаменяемыми, и, поставляя оружие клиенту, государство-патрон сигнализирует о своих намерениях содействовать его безопасности. Они также высказывают предположение, что некоторые иные виды сотрудничества, например совместные военные учения, размещение военных баз, могут использоваться в качестве дополнения или замены союзнических обязательств или поставок вооружений. Именно так авторы расценивают американскую военную помощь Украине — как замену ее членства в НАТО. В то же время отмечают они, об уровне неформальных обязательств и гарантий может сигнализировать масштаб военной помощи [9, с. 91–92, 95, 137, 139].

Анализ военной помощи, которая оказывается Украине по линии НАТО и ключевых государств — членов и партнеров альянса, поможет определить, чем являются современные отношения Киева с блоком. Можно ли говорить о неформальном союзе? Насколько глубокие изменения претерпело сотрудничество НАТО с Украиной после 2014 г.? Насколько велики неформальные обязательства НАТО перед Украиной? Кто несет на себе основное бремя помощи Украине? Что можно сказать о мотивах США и других членов НАТО, если судить по характеру и объему помощи?

Новых институтов не потребовалось

Сотрудничество Украины с НАТО распадается на два потока: взаимодействие Киева с собственно альянсом и помощь, которая оказывается по линии отдельных государств НАТО или партнеров альянса. При этом структуры самого НАТО сравнительно пассивны в том, что касается практического содействия Украине. Основной объем помощи направляется по двусторонним каналам.

Существует официальное объяснение, согласно которому союзные структуры НАТО не располагают ресурсами, необходимыми для оказания масштабной помощи Украине. Однако блок в сравнительно небольшой степени использует и свои возможности по координации действий членов альянса, оказывающих содействие Киеву. Вероятно, это является следствием, с одной стороны, бюрократического характера союзных структур НАТО, а с другой — сохраняющихся внутри альянса разногласий по поводу его курса в отношении Украины. Сохраняются противоречия между США, с одной стороны, и Германией, и Францией, с другой стороны, по поводу перспектив членства Украины в альянсе. Некоторые соседи Украины используют свое членство в альянсе для продвижения собственных интересов в отношении Украины. Так Венгрия бло-

кирует встречи комиссии НАТО — Украина¹, добиваясь от Киева изменения его языковой политики (НАТО публично не признает, что комиссия не созывается в связи с позицией Венгрии). Нельзя исключить, что схожую практику может заимствовать и Польша, учитывая ее портящиеся отношения с Киевом. Это усложняет оказание Украине содействия со стороны НАТО, так как институты альянса становятся инструментом оказания давления на Киев со стороны его соседей, пусть даже поддерживающих членство в нем Украины.

Ключевые механизмы сотрудничества Украины и НАТО были созданы еще до 2014 г. К настоящему времени отношения между Киевом и Брюсселем набрали инерцию, и Украина идет к тому, чтобы стать одним из ближайших партнеров блока, не будучи его членом. При этом НАТО создает общую институциональную рамку для взаимодействия Украины и Запада в сфере обороны и безопасности, но перспективы непосредственного военного сотрудничества между Украиной и Западом связаны не столько с взаимодействием Киева с Брюсселем, сколько с двусторонними связями с США и их ближайшими союзниками, а также с региональными альянсами, патронируемыми Соединенными Штатами.

Хотя Запад оказал широкую политическую поддержку властям Украины после переворота в стране в феврале 2014 г., набор практических мер помощи, которые он мог себе позволить, был сравнительно ограничен. Эти ограничения были связаны как с характером вызовов, перед которыми оказались власти Украины, так и с особенностями самой страны, делавшими затруднительным, а подчас невозможным оказание эффективного практического содействия.

По сравнению с другими клиентами Запада на постсоветском пространстве (наиболее очевидным примером может служить Грузия), Украина является крупным государством, обладающим значительными ресурсами. С советских времен Украина унаследовала большие арсеналы различных видов вооружения, включая ракетное, а также военную промышленность. На протяжении многих лет Украина была экспортером вооружения и военной техники и сама оказывала помощь своим более слабым постсоветским партнерам. Так, она продавала различные вооружения, в том числе средства ПВО, в Грузию накануне войны августа 2008 г.

И по количеству, и по качеству вооружений Украина превосходила Донецкую и Луганскую народные республики, хотя ее потенциал мог быть и был дополнительно усилен за счет поставок так называемых нелетальных средств со стороны США и их союзников. В то же время преодолеть отставание Украины в военной сфере от России, которую в Киеве считают главным источником угрозы, можно было только за счет очень масштабной и дорогостоящей помощи. США и их союзники не были готовы оказывать такую помощь. Отметим, что и Грузия в минувшем десятилетии пользовалась содействием США и НАТО в подготовке своих вооруженных сил, однако проводила перевооружение армии за счет средств собственного бюджета.

Одной из крупнейших проблем Украины остаются высокий уровень коррупции и низкое качество государственного управления. Это является препятствием для предоставления стране значительной материальной помощи, поскольку доноры не могут быть уверены, что выделенные ими средства будут потрачены в соответствии с оговоренными целями. Те сравнительно скромные объемы помощи, которые получала Украина в последние годы, выделялись при определенных условиях, в том числе касавшихся политических назначений. Они не станут для Украины источником быстрого экономического роста, за счет которого в перспективе она могла бы нарастить свой оборонный потенциал.

С учетом этого содействие Украине в военной сфере выразилось преимущественно в укреплении ее связей с НАТО, в помощи в подготовке ее вооруженных сил и расширении практики совместных учений. Поставки на Украину вооружений пока носят эпизодический характер.

С 2014 г. НАТО сделал Украину одной из центральных тем повестки в ходе двух встреч на высшем уровне и оказал тем самым Киеву широкую политическую поддержку. Декларация саммита НАТО в Уэльсе (сентябрь 2014 г.) включала упоминания «агрессии России против Украины» и «аннексии Крыма», требовала от России «вывести войска», в том числе и с российских территорий, прилегающих к Украине, возлагала на Москву ответственность за деэскалацию на востоке Украины. Наряду с этим было принято решение о повышении оперативной совместимости вооруженных сил Украины и НАТО². Заявление по итогам Варшавского саммита НАТО (июль 2016 г.) воспроизвело эти оценки, наряду с призывами к исполнению Минских соглаше-

¹ Венгрия заблокировала заседание комиссии Украина — НАТО // Интерфакс. 2018. 9 февраля. — URL: <http://www.interfax.ru/world/599306>

² Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Уэльсе // Официальный сайт НАТО, 5 сентября 2014. — URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=ru

ний по урегулированию кризиса на востоке Украине, причем основная ответственность за это, вопреки соответствующим документам, возлагалась на Россию³.

Практическая поддержка Украине со стороны НАТО выразилась в создании четырех целевых фондов (позднее их число было увеличено до шести). Общий бюджет фондов был определен в 15 млн евро⁴. Решение об их создании было принято в ходе саммита НАТО в Уэльсе в сентябре 2014 г. Правда, к концу года сообщалось, что удалось собрать только 4,5 млн евро⁵. Предоставленные НАТО суммы оказались многократно ниже, чем помощь Украине со стороны США.

Целевые фонды, созданные для содействия Украине, были ориентированы на реформирование украинских ВС в направлении их большей совместимости с НАТО, улучшения их управления и логистики, защиты от киберугроз, укрепления военной медицины, а также направлены на профессиональную переподготовку бывших военных по гражданским специальностям⁶. Сотрудничество с Украиной по линии этих фондов не включало в себя собственно боевую подготовку украинских военных или обеспечение их оружием: НАТО не стремилось открыто оказывать помощь киевским властям в гражданской войне в Донбассе. По некоторым направлениям помощь была заведомо минимальной; так, ведущей страной по целевому фонду защиты от киберугроз стала Румыния, очевидно не являющаяся технологическими лидером в данной сфере.

Хотя события 2014 г. НАТО признал исключительным вызовом безопасности Украины и самого альянса, они не заставили Брюссель качественно активизировать практическое содействие Киеву. Как ни парадоксально, наиболее важными для властей Украины в их противостоянии Донбассу были те программы сотрудничества с НАТО, которые были начаты до 2014 г. Так, с 2012 г. была начата программа укрепления военного образования на Украине, крупнейшая из программ такого рода с государствами — партнерами НАТО. В ее рамках поддержку получили восемь военных учебных заведений (в Киеве, Львове, Харькове, Одессе, Житомире) и пять тренировочных центров для сержантского состава (в Десне, Яворове, Старичах, Николаеве, Василькове). Эта программа позволяет политическому руководству Украины ускоренно заменять в вооруженных силах офицеров, получивших образование в советских или российских военных учебных заведениях, новыми кадрами, ориентированными на конфронтацию с Россией и сближение с Западом. С 2006 г. идет обмен данными с НАТО о ситуации в воздушном пространстве Украины, он был расширен после 2014 г.⁷ Подчеркнем, что в институциональном плане не потребовалось существенного изменения порядка взаимодействия НАТО с Украиной для реагирования на кризис, возникший в 2014 г. Комиссия Украина — НАТО, программы помощи Украине, действовавшие ранее, оказались в целом с точки зрения альянса достаточными для ответа на новый вызов. Брюссель направил больше ресурсов на это направление, не меняя его структурные характеристики.

Из этого следует, что ключевые механизмы сотрудничества Украины и НАТО были созданы в тот период, когда взаимоотношения России и НАТО не носили остро конфронтационного характера, однако не потребовали качественных изменений в ситуации, когда конфронтация резко усилилась. Механизмы вовлечения Украины в структуры безопасности, связанные с НАТО, которые были созданы в условиях низкого уровня конфронтации между альянсом и Россией, оказались пригодными для ситуации гораздо более острого противостояния. По сути, НАТО и Украина оказались институционально готовы к тому политическому курсу, который был ими взят в 2014 г.

Поставки военного снаряжения и оружия на Украину

Украинская пресса, ссылаясь на данные министерства обороны страны, оценила зарубежную помощь военными материалами, которая была оказана Украине с января 2014 г. по июль

³ Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Варшаве // Официальный сайт НАТО, 9 июля 2016 г. — URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en

⁴ Страны НАТО поставят Украине высокоточное оружие // Коммерсант. 2014. 4 сентября. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2559915>

⁵ Украина приготовилась вступать // Коммерсант. 2014. 24 декабря. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2639643>

⁶ Поддержка, оказываемая НАТО Украине // Официальный сайт НАТО, июль 2016. — URL: https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-nato-ukraine-support-rus.pdf

⁷ Relations with Ukraine // Официальный сайт НАТО, March 9, 2018. — URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm?selectedLocale=en

2016 г. 18 государств, большинство из которых – члены НАТО, поставили Украине снаряжения на сумму более 164 млн долл., причем на первом месте по объему поставок оказались США (не учитывались расходы США по другим направлениям помощи Украине). Украина получила системы имитации тактических действий MILES, используемые для подготовки военнослужащих, радиостанции, устройства ночного видения, бронежилеты, радары контрбатарейной борьбы. Радиостанции, устройства для разминирования, бронежилеты и другое снаряжение поставляла и Канада, она оказалась на втором месте после США по объему помощи. Снаряжение направляли также Польша и Великобритания⁸. США поставили Украине также 100 военных автомобилей Humvee⁹ и беспилотные летательные аппараты¹⁰. По данным издания «Новое время», государства НАТО в общей сложности передали вооруженным силам Украины более 200 автомобилей повышенной проходимости, почти 6 тыс. приборов ночного видения и тепловизоров, более 4 тыс. средств связи, более 5 тыс. кевларовых шлемов и бронежилетов, почти 30 тыс. аптечек, 300 тыс. сухих пайков¹¹. При этом Пентагон опубликовал материалы, согласно которым к концу ноября 2015 г. США оказали Украине военную помощь на 265 млн долл., включая сюда поставки снаряжения и расходы на подготовку украинских военнослужащих силами американских инструкторов¹². Военный бюджет США на 2018 г. предполагает выделение Украине помощи еще на 350 млн долл.¹³ Министерство обороны Украины сообщило, что помощь оказал также Китай. Он поставил Украине оборудование для офтальмологической клиники на сумму 3,4 млн долл.¹⁴

Поставлялось Украине и оружие. Такие поставки осуществляли бывшие республики СССР и бывшие государства – члены Варшавского договора, утилизовавшие собственные запасы вооружений. Так, в 2016 г. сообщалось, что Литва передала Украине 150 тонн боеприпасов, которые хранились на ее территории с советских времен¹⁵. Также она передала Киеву 146 крупнокалиберных пулеметов советских образцов, взамен купив аналогичные пулеметы бельгийского производства¹⁶. Ранее, в начале 2015 г., министр обороны Литвы заявил, что та передала Украине «элементы вооружения», не раскрывая, о чем именно шла речь¹⁷. В августе 2014 г. одно из венгерских изданий опубликовало материал, согласно которому правительство через посредников поставляет Украине танки Т-72 и другую бронетехнику; МИД России объявил это нарушением обязательств Венгрии по контролю над экспортом обычных вооружений¹⁸.

До конца 2017 г. в поставках оружия на Украину не принимали участие США и другие «старые» члены НАТО. Но в декабре 2017 г. администрация президента Д. Трампа одобрила поставку Украине снайперских винтовок M107A1¹⁹. Несколько днями ранее Канада внесла Украи-

⁸ Попович Д., Кудрик В. Война на Донбассе: какие страны Запада помогли Украине // Апостроф. 2016. 3 августа 2016 г. – URL: <https://apostrophe.ua/article/politics/2016-08-03/voyna-na-donbasse-kakie-stranyi-zapada-pomogali-ukraine/6566>.

⁹ 100 военных «Хаммеров» из США прибыли в Одессу – Пайетт // УНИАН. 2015. 18 июля. – URL: <https://www.unian.net/politics/1102281-100-voennyih-hammerov-iz-ssha-pribyili-v-odessu-payett.html>

¹⁰ US Sends More Security Equipment to Ukraine, Sanctions Rebels // Defence News, March 11, 2015. – URL: <https://www.defensenews.com/global/europe/2015/03/11/us-sends-more-security-equipment-to-ukraine-sanctions-rebels/>

¹¹ Как Украина сотрудничает с НАТО. Инфографика // Новое время. 2017. 16 июля. – URL: <https://nv.ua/ukraine/events/kak-ukraina-sotrudnichaet-s-nato-infografika-1477873.html>

¹² *Ferdinando L.* U.S. Begins Second Phase of Ukrainian Training, Equipping Mission // US Department of Defense, November 23, 2015. – URL: <https://www.defense.gov/News/Article/Article/631007/us-begins-second-phase-of-ukrainian-training-equipping-mission/>

¹³ США согласовали выделение Украине \$ 350 млн на военные расходы // Коммерсант. 2017. 9 ноября. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3461426?>

¹⁴ Виступ речника Міністерства оборони України під час брифінгу в Українському кризовому медіа-центрі // Офіційний сайт Міністерства оборони України. 2016. 15 июля. – URL: <http://www.mil.gov.ua/news/2016/07/15/vistup-rechnika-ministerstva-oboroni-ukraini-pid-chas-brifingu-v-ukrainskomu-krizovomu-media-czentr-i-/>

¹⁵ Литва заявила про передачу Україні боеприпасів вперше за два роки // Deutsche Welle Украина. 2016. 3 сентября.

¹⁶ Литва поставила Украине 146 крупнокалиберных пулеметов // Укринформ. 2017. 28 января. – URL: <https://www.ukrinform.ru/rubric-world/2165037-litva-postavila-ukraine-146-kрупnokalibernih-pulemetov>

¹⁷ Министр: Литва передала Украине элементы вооружения // DELFIю. 2015. 5 января. – URL: <https://ru.delfi.lt/news/politics/ministr-litva-peredala-ukraine-elementy-vooruzheniya.d?id=66816314>

¹⁸ МИД РФ прокомментировал сообщение венгерских СМИ о поставке Киеву бронетехники // Интерфакс. 2014. 15 августа. – URL: <http://www.interfax.ru/business/391632>

¹⁹ Trump administration approves lethal arms sales to Ukraine // The Washington Post, December 20, 2017. – URL: https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/12/20/trump-administration-approves-lethal-arms-sales-to-ukraine/?utm_term=.213fd6a110ef

ну в список стран, которым канадские компании могут продавать летальное оружие²⁰. Наконец, в феврале 2018 г. Госдепартамент США одобрил продажу Украине противотанковых ракетных комплексов *Javelin* (210 ракет, 37 пусковых установок); сумма контракта, включающего также обучение украинских военнослужащих, составляет 47 млн долл.²¹ Украинские политики на протяжении нескольких лет требовали от США поставки современных противотанковых систем, рассматривая такие системы как важный элемент военного сдерживания Донецкой и Луганской народных республик, а также как инструмент противостояния с Россией. Президент Украины П. Порошенко в 2015 г. заявил, что Украина должна получить 1240 ПТРК *Javelin* — по числу ядерных боеголовок, которые находились на территории Украины в момент распада СССР и от которых Украина отказалась в соответствии с Будапештским меморандумом 1994 г.²² По-видимому, украинские власти и публика переоценивают значение ПТРК *Javelin* для соотношения сил на Донбассе. Поставки отдельных современных видов оружия не могут создать общего перевеса вооруженных сил Украины над их противником в гражданской войне. Тем более невозможно за счет этих поставок обеспечить паритет с Россией. Военный бюджет Украины растет, однако этот рост не может компенсировать отставание от России, особенно в свете масштабного перевооружения российских ВС, проведенного в последние годы. Военная промышленность, оставшаяся Украине в наследство от Советского Союза, в настоящее время в значительной степени разрушена и не может обеспечить страну современными видами вооружения. Как показала история приобретения ПТРК, Украина нуждается в импорте вооружений; при этом импорт дороже продукции национального производства, что может встретить политические препятствия и не оказывает позитивный эффект на национальную экономику.

В то же время поставки вооружений из наиболее развитых в военно-техническом отношении стран НАТО стали важным прецедентом, поскольку состоялись несмотря на многочисленные предупреждения (в том числе публичное заявление президента) со стороны России. Запад не демонстрирует желания вооружать Украину в той мере, которая необходима последней, чтобы создать зримую угрозу России. Однако политическое ограничение на поставки современных летальных вооружений на Украину, действовавшее с начала кризиса, к концу 2017 г. было фактически снято.

По некоторым признакам можно судить, что США стремятся избежать ситуации, когда современные противотанковые вооружения, поставленные на Украину, применялись бы в зоне конфликта на востоке страны. Как заявил замминистра Украины по вопросам временно оккупированных территорий и внутренне перемещенных лиц Георгий Тука, по требованию Соединенных Штатов комплексы *Javelin* не могут размещаться и использоваться на линии соприкосновения²³. Это может быть связано как с опасностью возможного захвата комплексов вооруженными силами Донецкой и Луганской народных республик, так и со стремлением не дать России повода для ответных действий.

Североатлантический альянс и входящие в него страны, несмотря на политическую поддержку, которую они оказывают Украине, к настоящему моменту не готовы подкрепить эту поддержку значительной материальной помощью. При нынешнем уровне их содействия Украине в военно-технической сфере, страна не может преодолеть своего отставания от России. В то же время это содействие они, по-видимому, расценивают как достаточное, чтобы поддерживать баланс между ВСУ и силами ДНР и ЛНР в Донбассе.

Участие Украины в военных учениях со странами НАТО

Как и общая повестка сотрудничества Украины с НАТО, практика ее совместных военных учений с государствами блока возникла задолго до кризиса 2014 г. Военно-морские учения *Sea Breeze* проводятся Украиной и США с 1997 г. С 2011 г. проводились учения *Rapid Trident*. Также

²⁰ Иванова А. «Очень опасный прецедент»: Канада одобрила поставки оружия Украине // Russia Today. 2017. 14 декабря. — URL: <https://russian.rt.com/ussr/article/459918-kanada-voennaya-pomosch-ukraina>

²¹ Ukraine — Javelin Missiles and Command Launch Units // Defense Security Cooperation Agency, March 01, 2018. — URL: <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/ukraine-javelin-missiles-and-command-launch-units>

²² «Убийцы танков» придут в Украину. Что следует знать о мощных комплексах *Javelin* // ТСН. 2018. 18 января. — URL: <https://ru.tsn.ua/ukrayina/ubiytsy-tankov-pribudut-v-ukrainu-chto-sleduet-znat-o-moschnyh-kompleksah-javelin-1089295.html>

²³ Георгій Тука: В мене складається стійке враження, що росіяни в черговий раз розпочали торгівлю полоненими // Прямий. 2018. 4 мая. — URL: <https://prm.ua/137542/>

Украина проводила учения со своими соседями — членами НАТО. С 1999 г. проводятся учения «Кленовая арка» («Кленова арка»), в которых участвуют наряду с Украиной Польша, Литва и Канада²⁴. В дальнейшем они стали учениями совместного польско-литовско-украинского батальона. С 2002 г. инженерные войска Украины, Венгрии, Словакии и Румынии проводят учения «Светлая лавина» («Світла лавина») по ликвидации последствий стихийных бедствий в Карпатах; с этой целью в 2002 г. был создан совместный батальон «Тиса». Совместно с Польшей проводились учения ВВС «Безопасное небо» («Безпечне небо»).

Интенсивность совместных учений со странами НАТО была относительно невелика в период президентства В. Януковича. Она стала увеличиваться, начиная с 2014 г., хотя в этом году боевые действия в Донбассе заставили перенести сроки проведения некоторых учений. При этом Украина стала активнее участвовать в тех учениях НАТО, в которых она ранее не участвовала, что стало наиболее зримым свидетельством укрепления сотрудничества между Украиной и альянсом.

С помощью информационно-аналитической системы «Семантический архив» был составлен перечень международных военных учений, в которых принимала участие Украина с 2014 по 2017 гг. Всего состоялось 55 таких учений, причем интенсивность их возрастала. Если в 2014 г. было запланировано участие Украины в 8 международных учениях с участием стран НАТО, то в 2017 г. — в 20. Помимо уже проводившихся ранее учений, были запущены новые. Так, в 2015 г. прошли учения *Fearless Guardian*, в которых приняли участие подразделения Национальной гвардии Украины. Как и учения *Rapid Trident*, которые прошли в этом же году, они были ориентированы на отработку навыков, которые требовались ВСУ и Нацгвардии в ходе боевых действий в Донбассе²⁵. Увеличился масштаб учений: если в 2014 г. в учениях *Sea Breeze* приняли участие 2,5 тыс. человек и 15 кораблей и судов обеспечения, то в 2016 г. — 4 тыс. человек и 25 кораблей.

Украина стала принимать участие в учениях НАТО в странах Восточной Европы. В июне 2016 г. она приняла участие в крупнейших учениях НАТО в регионе *Anaconda* (31 тыс. участников), с 2016 г. регулярно принимает участие в учениях вооруженных сил государств Прибалтики *Flaming Sword u Flaming Thunder*. Она также отправляет свои подразделения на крупные учения *Saber Guardian*, которые в 2017 г. проходили в Румынии и число участников которых достигло 25 тыс. человек. Украинские военнослужащие участвуют также в учениях американских сил в Европе: весной 2017 г. они присоединились к учениям *Saber Junction*, которые прошли в Германии на полигоне Хохенфельс. Они также участвовали в крупнейших за много лет маневрах НАТО в Средиземном море и Атлантике *Trident Juncture*, которые состоялись в октябре–ноябре 2015 г. и в которые были вовлечены все государства альянса и ряд его партнеров, 140 самолетов и вертолетов, 60 кораблей, катеров, судов обеспечения, 36 тыс. военнослужащих. Обращает на себя внимание, что по численности войск, принимающих участие в международных учениях, в которых задействована также Украина, с большим отрывом лидируют США. Можно с уверенностью сказать, что именно они несут на себе основную тяжесть поддержки Украины и осуществления политики сдерживания в отношении Москвы.

Интенсивность и характер совместных военных учений Украины и стран НАТО таковы, что в течение нескольких лет Украина значительно повысит совместимость своих вооруженных сил с вооруженными силами альянса. Само по себе это не обеспечит Киеву ни гарантированную победу в гражданской войне на востоке Украины, ни военный паритет с Россией. Однако делает Украину для НАТО более удобным партнером, в том числе и в плане использования ее территории для возможных действий против России. Кроме того, из офицерского состава ВСУ будут практически вытеснены кадры, получившие военное образование в России и ориентированные на неконфронтационный курс в ее отношении. Военная организация Украины в определяющей мере окажется под влиянием Североатлантического альянса.

Участие американских военнослужащих в международных учениях, проходящих под эгидой НАТО и государств — членов и партнеров альянса, стало способом обеспечить правовую рамку для постоянного присутствия военнослужащих этих государств на территории Украины. В 2016 и 2017 гг. указом президента Украины им предоставлялось право находиться на терри-

²⁴ На базі Академії сухопутних військ у Львові розпочався курс із планування багатонаціональних навчань під керівництвом канадських та українських інструкторів // Офіційний сайт Міністерства оборони України. 2013. 30 октября. — URL: <http://www.mil.gov.ua/news/2013/10/30/na-bazi-akademii-suhoputnih-vijsk-u-lvovi-rozpochavsya-kurs-iz-planuvannya-bagatonacziionalnih-navchan-pid-kerivnicztvom-kanadskih-ta-ukrainskih-instruktoriv/>

²⁵ *Rapid Trident* — 2015: учения в условиях гибридной войны // Deutsche Welle. Украина. 2015. 21 июля.

тории страны в течение всего года, причем численность американского воинского контингента могла составить 1,5–3 тыс. человек с вооружением и военной техникой²⁶. Это позволяет сделать постоянным обучение военнослужащих ВСУ американскими инструкторами, а также обеспечивает постоянное присутствие американских войск на территории Украины. Не имея военных баз на территории Украины, по крайней мере, формально, США поддерживают свое военное присутствие в этой стране, причем в большем масштабе, чем на территориях ряда стран соседей Украины и членов НАТО. Впрочем, и здесь есть место определенной осторожности: американские военнослужащие размещаются на Западе страны, на удалении от зоны конфликта в Донбассе и вдалеке от российской границы.

Украина и «дилемма союза»

В отношениях НАТО и США с Украиной в полной мере проявляет себя явление, в литературе получившее название «дилеммы союза»: союзник должен предоставить гарантии безопасности достаточные, чтобы партнер был в них уверен, но при этом избежать своего вовлечения в нежелательную для него войну [8]. В действительности гарантий также должно быть уверено и государство, которое по замыслу своих участников должен уравнивать союз. Если обязательства по союзу ненадежны, то тот, кто предоставляет гарантии, теряет свою репутацию, а тот, кто получает гарантии, не может обеспечить свою безопасность за счет союза и предпочитает отказываться от него. Если обязательства, наоборот, слишком велики, то тот, кто их предоставляет, рискует оказаться в ситуации, когда не сможет избежать вовлечения в войну. В свою очередь государство, против которого направлен союз, может превентивно отреагировать на наращивание гарантий безопасности в рамках этого союза.

Расширение НАТО привело к своеобразной инфляции обязательств. Подобно тому как накануне финансового кризиса 2007–2008 гг. в США участники рынка не замечали, что гарантии по ценным бумагам становились всё более эфемерными, так и Вашингтон наращивал свои обязательства перед государствами Восточной Европы, не рассчитывая, что международная среда в регионе однажды станет гораздо жестче, чем это было в 1990-х или в первой половине 2000-х гг. Вместе с тем способность Соединенных Штатов защитить своих союзников — это один из столпов их статуса как единственной сверхдержавы и мирового гегемона. Поэтому украинский кризис породил калейдоскопическую пестроту стратегий США в отношении партнеров внутри и вне НАТО, поэтому итоговые документы саммитов НАТО всё более многословны, детализированы и неконкретны. С одной стороны, гарантии, данные в спокойные времена, требуют подтверждения, как это происходит с Прибалтикой и Польшей. С другой стороны, подтверждая обязательства перед партнерами, важно не быть чрезмерно вызывающими в отношении России.

Иллюстрацией к «дилемме союза» может быть и Украина. Обещанное Киеву членство в НАТО не может быть ему предоставлено в тех условиях, которые сложились с 2014 г. Но и сохранять отношения с Украиной на прежнем уровне, не говоря уже о сокращении неформальных гарантий, Вашингтон не может: в его глазах это означало бы сдачу позиций перед лицом России. Украину нельзя назвать первоклассным союзником. Формально являясь одним из крупнейших европейских государств, она может быть лишь в ограниченной степени защищать себя и многократно уступает России по ключевым показателям мощи. Тем сложнее задача США и их партнеров по НАТО: Киев (и Москву) нужно заверить в решимости Североатлантического альянса содействовать обеспечению безопасности его партнера, но это содействие не должно привести на грань прямого столкновения с Россией.

Отсюда и то, что внешнему наблюдателю может показаться колебаниями Вашингтона и Брюсселя. Помощь по линии НАТО Украине оказывается, но в незначительных объемах. Летальное вооружение предоставляется, но до недавнего времени лишь со стороны второстепенных членов НАТО. Современное противотанковое оружие Украина получила на условиях

²⁶ План проведення багатонаціональних навчань за участю підрозділів Збройних Сил України на території України та їх участі у багатонаціональних навчаннях поза межами України на 2016 рік // Офіційний сайт президента України. 2015. 24 декабря. — URL: http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/15/81/ca40cbf5a0449dc9e6647e65e4ddda2f_1451142000.pdf; План проведення багатонаціональних навчань за участю підрозділів Збройних Сил України на території України та їх участі у багатонаціональних навчаннях поза межами України на 2017 рік // Офіційний сайт президента України. 2017. 12 января. — URL: <http://www.president.gov.ua/documents/32017-21122>

покупки, его поставка, по имеющимся сведениям, оговорена условиями, которые призваны минимизировать негативную реакцию России. Американские войска постоянно присутствуют на украинской территории, однако лишь у западной границы страны.

Примечательно, однако, то, что усилия Соединенных Штатов по тонкой балансировке отношений с Киевом не оценили и не могут оценить в Москве. В этой «дилемме союза» Россия играет роль того «третьего», против кого направлен союз и кого он призван сдерживать, не провоцируя. И можно с уверенностью судить, что любые шаги США и НАТО по оказанию помощи Украине в Москве будут считать лишь очередной попыткой втянуть соседнюю страну в НАТО и оказать давление на Россию. Союзнические или квазисоюзнические, как у Украины с США, отношения не всегда оказываются благом. Иногда они связывают своим участникам руки, одновременно обманывая их ложными надеждами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Данилов Д. А. Стратегия национальной безопасности Украины: возможные последствия для российско-украинских отношений // Современная Европа. — 2016. — № 2. — С. 33–37.
2. Колтон Т., Чаран С. Победителей нет: украинский кризис и разрушительная борьба за постсоветскую Европу // Россия в глобальной политике. Специальный выпуск. — 2017. — 184 с.
3. Курьев К. П. Внешняя политика Украины в контексте формирования региональной системы безопасности в Европе. — М.: Изд-во РУДН, 2014.
4. Сушенцов А. А. Как в море корабли. Россия и Украина: отказ от взаимной зависимости // Россия в глобальной политике. — 2016. — № 2. — С. 54–67.
5. McFaul M. Moscow's Choice // Foreign Affairs. — Vol. 93, No. 6 (November/December 2014). — P. 167–171.
6. Mearsheimer J. J. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault // Foreign Affairs. — Vol. 93, No. 5 (September/October 2014). — P. 1–12.
7. Mearsheimer J. J. Defining a New Security Architecture for Europe that Brings Russia in from the Cold // Military Review. — 2016. May–June. — P. 27–31.
8. Snyder G. H. Alliance Politics. — Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997.
9. Yarhi-Milo, Keren; Lanoszka, Alexander; Cooper, Zack. To Arm or to Ally? The Patron's Dilemma and the Strategic Logic of Arms Transfers and Alliance // International Security. — Vol. 41, No. 2 (Fall 2016). — P. 90–139.

NATO's aid for Ukraine after Maidan

Nikolai Silaev, Ph.D. (history), senior researcher,
Center for the Caucasian studies and regional security,
Institute for International Studies MGIMO-University.
E-mail: nikolai.silaev@gmail.com

Summary. NATO – Ukraine relations for recent decades have been one of the key issues of the discussion on European security. Coup d'état and the outbreak of civil war in 2014 have established new situation in these relations. Both sides have got boost for cooperation though new obstacles have appeared for their rapprochement. Analyzing the aid NATO and its principal members provide Ukraine one may consider what is the relations between NATO and Ukraine and what are the motives defining the proper form of aid. Despite broad political support for Ukraine NATO members are rather moderate in the field of practical aid. Arms supply is restrained. The dominating form of aid appears to be intensified joint military exercises and NATO's military presence of Ukrainian territory. Though US and other NATO members reaffirm and enhance their informal commitments and guarantees to Ukraine they also try to avoid steps that could lead to direct confrontation with Russia. Thus NATO – Ukraine relations may illustrate "alliance dilemma".

Keywords: Ukraine, NATO, international aid, military cooperation, Russian-Ukrainian relations, alliance.

REFERENCES

- Colton T., Charap S. Pobeditelej net: ukrainskij krizis i razrushitel'naya bor'ba za postsovetскую Evraziyu [Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia]. *Rossiia v global'noj politike*. 2017. Special issue.
- Danilov D. A. Strategiya nacional'noj bezopasnosti Ukrainy: vozmozhnye posledstviya dlya rossijsko-ukrainskih otnoshenij [Ukraine's National Security Strategy: Possible Implications for Russian-Ukrainian Relations]. *Sovremennaya Evropa*. — No. 2. March/April 2016. — P. 33–37.
- Kurylev K. P. *Vneshnyaya politika Ukrainy v kontekste formirovaniya regional'noj sistemy bezopasnosti v Evrope* [Ukraine's Foreign Policy in the Context of the Formation of a Regional Security System in Europe]. Moscow: Izdatel'stvo RUDN, 2014.
- McFaul M. Moscow's Choice. *Foreign Affairs*. Vol 93. No. 6 (November/December 2014). P. 167–171.
- Mearsheimer J. J. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. *Foreign Affairs*. Vol. 93. No. 5 (September/October 2014). P. 1–12.
- Mearsheimer J. J. Defining a New Security Architecture for Europe that Brings Russia in from the Cold. *Military Review*. May–June 2016. P. 27–31.
- Snyder G. H. *Alliance Politics*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1997.
- Sushentsov A. A. Kak v more korabli. Rossiya i Ukraina: otkaz ot vzaimnoj zavisimosti [As in the sea ships. Russia and Ukraine: Refusal from Mutual Dependence]. *Rossiia v global'noj politike*. 2016. Vol. 14. No. 2. P. 54–67.
- Yarhi-Milo, Keren; Lanoszka, Alexander; Cooper, Zack. To Arm or to Ally? The Patron's Dilemma and the Strategic Logic of Arms Transfers and Alliances. *International Security*. Vol. 41. No. 2 (Fall 2016). P. 90–139.

Ю. Н. Зинин

Ливия: перспективы урегулирования

Юрий Николаевич Зинин, канд. ист. наук, вед. науч. сотр.
Центра партнерства цивилизаций
Института международных исследований
МГИМО МИД России. E-mail: zinin42@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена ситуации, сложившейся в Ливии в период после октября 2011 г., когда произошли убийство М. Каддафи и крушение его режима. Автор анализирует продолжающийся конфликт между двумя блоками власти, противостоящими друг другу: один – в Триполи, другой – в Тобруке, на востоке Ливии. Картина соотношения сил пестра и подвижна, что вносит в дальнейший ход противоборства существенный элемент непредсказуемости. Рассматриваются также посреднические усилия ООН по примирению враждующих сторон и восстановлению власти единого государства. Речь идет о проведении выборов нового парламента и президента. Вместе с тем в обозримое время трудно ожидать нормализации ситуации в Ливии.

Ключевые слова: Ливия, Триполи, Тобрук, ООН, Хефтер, Каддафи, Зинтан, конфликт, дезинтеграция.

Семь последних лет, после убийства в октябре 2011 г. лидера Ливии М. Каддафи и крушения его режима, эта страна и народ переживают глубокий кризис, охвативший все сферы жизни и деятельности. Это, прежде всего, кризис верховной власти, вертикаль которой была разрушена победой «Революции 17 февраля» – так официально именуют антикаддафистское восстание. С лета 2014 г. лагерь недавних победителей раскололся и Ливия попала в тиски двоевластия: в Триполи – на западе и Тобруке – на востоке. И там, и там – правительства, парламенты и силовые блоки.

В конце 2015 г. противостоящие стороны при посредничестве ООН заключили соглашение в г. Схирате (Марокко). Оно предусматривало формирование единых переходных государственных, военных и прочих структур, в том числе образование президентского совета, госсвета и т. д. Стержнем этого процесса должно было стать созданное в декабре 2015 г. Правительство национального согласия (ПНС) во главе с Фаизом Ас-Сарраджем. Несмотря на поддержку ООН, США, ЕС и других сил, это правительство не получило признания Палаты депутатов – парламента в Тобруке – и, главное, не смогло обрести устойчивость. Власть ПНС распространяется только на западные регионы. Этот «полюс» в военном плане опирается на блок вооруженных бригад Триполи (Революционная бригада Триполи, Силы специального реагирования и др.). На стороне ПНС также выступают вооруженные формирования из города Мисрата.

Силовой блок Тобрука возглавляет генерал Халифа Хефтер¹. Сейчас он командует Национальной ливийской армией, контролирующей восточные районы страны. Как утверждали власти Тобрука в 2015 г., под их управлением были до 80 % запасов углеводородов Ливии. После 2017 г. подконтрольная Хефтеру территория расширилась. Она включает «нефтяной полумесяц» (основные порты для перекачки и вывоза нефти), а также освобожденный от террористических отрядов г. Бенгази.

Напряженность сохраняется в южных районах Ливии, в частности вокруг города Себха в центре Сахары, где происходят стычки между армией Хефтера и вооруженными группами, связанными с правительством Триполи. В них участвуют и выходцы из соседних Судана и Чада, имеющих общую границу с Ливией. В 2017 г. в одном из отчетов эксперты ООН назвали эти отряды — Суданскую освободительную армию (SLA) и Движение за справедливость и равенство (JEM) из района Дарфура — «растущей опасностью» для местной стабильности. Их общая численность может составлять 2 000–2 500 человек. В отчете сообщалось, что полевые командиры следуют своим корыстным расчетам, заключая временные сделки с разными сторонами конфликта, в том числе с силами Хефтера, что генерал отрицал.

Данные о направленности действий наемников из соседних стран во внутренние распри на юге Ливии противоречивы. В марте 2018 г. Ливийская национальная армия потребовала от выходцев из Черной Африки, задействованных в незаконных формированиях и раскачивающих ситуацию на юге страны, срочно покинуть ее территорию.

Как сильная личность Тобрука Хефтер часто представляет этот «полюс силы» на переговорах с Ас-Сарраджем — главой ПНС в Триполи. Камнем преткновения между ними являются два вопроса. Хефтер не хочет передать вопросы обороны и безопасности в руки ПНС. ПНС в свою очередь намекает на диктаторские замашки Хефтера и не признает Палату депутатов в Тобруке единственным законодательным органом, представляющим всех ливийцев. Соперники генерала утверждают, что, если представится возможность, он вернет в страну тоталитарный порядок. Они возлагают на Хефтера ответственность за операции в течение трех последних лет с целью взять под полный контроль Бенгази. Большая часть города была разрушена, многие его жители стали беженцами.

Несмотря на организованные между двумя лидерами встречи в Каире и в Объединенных Арабских Эмиратах, создание единого силового блока тормозится из-за нежелания Ас-Сарраджа и Хефтера идти на уступки.

Впрочем, и сами оба «полюса» — Триполи и Тобрук — внутренне далеко не сплочены. Входящие в них военные компоненты часто связаны между собой кратковременными интересами, действуют импульсивно. Картина баланса сил в их противостоянии подвижна. По мнению ливийских экспертов, военные блоки двух «полюсов», в том числе армия Хефтера, по своему составу во многом схожи: это, по сути, милицейские формирования.

Такое положение на руку «Исламскому государству», утвердившемуся в феврале 2015 г. в городе Сирте. По мнению многих экспертов, подоплекой появления джихадистов (будь то в Сирте, южных районах Сахары, Бенгази или г. Сабрата) были, прежде всего, безвластие и произвол на местах. Контрабандисты находят общий язык с террористическими бандами, извлекая наживу из оружейного трафика. Некоторые племена, оказавшиеся в положении маргиналов, видят в них поддержку и защиту от своих конкурентов.

В декабре 2016 г. ценою значительных потерь силы Триполи выбили исламистов из Сирты. Но их отдельные звенья продолжают действовать в разных местах Ливии. Так, уже два года силы Хефтера осаждают г. Дерну с населением в 150 тыс. человек. Согласно последним данным, кольцо осады сжимается. Город остается последней крупнейшей агломерацией на востоке, не подчиняющейся правительству Тобрука.

Борьба вокруг новых выборов

Попытки ООН и ряда соседних арабских государств примирить оппонентов на основе заключенного в Схирате соглашения буксуют. Соглашение провозглашало установление единых

¹ Хефтер Х. — профессиональный военный, с 1969 г. был ближайшим сподвижником М. Каддафи, прошел стажировку в СССР, в 1980–1987 гг. командовал войсками Джамахирии, воевавшими в Чаде. Затем перешел в оппозицию вождю, нашел убежище в США, где прожил два десятка лет. С начала восстания 2011 г. вернулся на родину. Отставной генерал призвал к созданию военного совета во имя «спасения Ливии» от развала.

общенациональных переходных государственных структур, выборы в новый парламент, выборы президента и т. д. В конце 2017 г. срок его действия истек.

Многokrатно менялись спецпредставители генсека ООН по Ливии, возглавлявшие Миссию ООН в Ливии (UNSMIL). В июне 2017 г. главой UNSMIL был назначен ливанец Гассан Саляма. Он стал пятым деятелем на этом посту с 2011 г. (первым был британец Ян Мартин, сентябрь 2011—2012 гг.; его сменил Тарик Митри из Ливана, 2012—2014 гг.; за ним последовали Бернардино Леон из Испании, 2014—2015 гг., Мартин Коблер из Германии, 2015—2017 гг.).

Чтобы спасти переговорный процесс, Гассан Саляма в сентябре 2017 г. представил трехступенчатый план на годичный период. Он предложил скорректировать Схиратский пакт, произвести реструктуризацию нынешнего правительства в Триполи, сформулировать и принять конституцию, провести выборы в новый парламент и до конца 2018 г. избрать президента. Ас-Саррадж, глава Высшего госсовета Абдеррахман Сувейхли (Триполи), Х. Хефтер и спикер Палаты депутатов Огейла Салих (Тобрук) формально поддержали идею проведения выборов. При этом генерал пригрозил, что, если политический процесс потерпит фиаско, он возьмет власть в свои руки.

Г. Саляма поддерживает постоянные контакты с руководством обоих «полюсов» на разных уровнях. Он выступает за включение в процесс примирения всех сил Ливии, в том числе сторонников прежнего режима и тех, кто поддерживает восстановление монархии, которая была свергнута Каддафи в 1969 г. По словам Салямы, он дал обещание СБ ООН сделать все возможное, чтобы провести выборы в парламент в 2018 г.²

По данным Высшей избирательной комиссии на 18 февраля 2018 г., завершена регистрация избирателей. Зарегистрировано 2,4 млн человек, то есть 53 % всех имеющих право голоса в стране (4,5 млн). На пути выборов стоит частокol препятствий. Прежде всего, остается открытым вопрос о гарантиях безопасности для кандидатов в новый парламент и их избирателей на всей обширной территории Ливии. Не ясно, смогут ли эти кандидаты передвигаться по районам, находящимся под контролем разношерстных военных формирований, некоторые из которых лишь формально подчиняются двум «полюсам». Не ясно, кто будет контролировать весь предвыборный процесс и сами выборы, как для этого нет необходимой правовой базы и инструментов. В первую очередь — отсутствует конституция. Ее проект был разработан специальной комиссией летом 2017 г., но вызвал многочисленные замечания и не был принят ни ПНС, ни Палатой депутатов. Большая группа членов Палаты депутатов поставила под вопрос легитимность существования самой комиссии по выработке конституции³. Схожая ситуация и с разработкой нового избирательного закона.

Внешний фактор

Внешнеполитические позиции Ливии, по сравнению с ситуацией до февраля 2011 г., заметно ослабли. Ее репутация в системе международных экономических отношений подорвана. Ливия занимает предпоследнее, наихудшее место среди стран мира с точки зрения условий для ведения иностранного бизнеса, заключил «Форбс мэгэзин» в своем исследовании, посвященном 150 государствам планеты⁴.

Все, что происходит внутри Ливии, так или иначе выплескивается за ее пределы. Из-за полной проницаемости границ (протяженностью 6 тыс. км) страна воспринимается как «проходной двор» для контрабандистов оружия, «магнит» для деструктивных исламистских сил и источник угроз для соседей в Северной и Западной Африке и в странах Европы. Соседи обеспокоены тем, чтобы вирусы анархии и международного терроризма не перекинулись к ним. В 2016 г. Тунис построил полосу для охраны своей границы с Ливией длиной в 200 км. Алжир возводит подобное сооружение на общей границе с Ливией, длина которого 900 км.

² *Sheikh Alawy H.* Vectors of political solution and its complexities in Libya // Aljazeera.net (London, на араб. яз.). December 13, 2017. — URL: <http://studies.aljazeera.net/ar/reports/2017/12/171213073135674.html>

³ *Sami Zaptia.* HoR Cyrenaica block reject latest constitution draft // The Independent Libya Online Daily. February 21, 2018. — URL: <https://www.libyaherald.com/2018/02/21/hor-cyrenaica-block-reject-latest-constitution-draft/>

⁴ *Libya second worst in world for doing business: Forbes Magazine* // The Independent Libya Online Daily. December 20, 2017. — URL: <https://www.libyaherald.com/2017/12/20/libya-second-worst-in-world-for-doing-business-forbes-magazine/>

После поражения Каддафи начался исход отрядов, сражавшихся на его стороне. Среди них были бербероязычные туареги-кочевники. Общая их численность превышает 3 млн человек, и они рассеяны по шести 6 странам-лимитрофам в Сахаре. В начале 2012 г. по крайней мере тысяча вооруженных туарегов на джипах достигли северных районов Мали. Здесь издавна проживали их соплеменники, которые конфликтовали с центральными властями Мали, в прошлом веке и в 2006–2009 гг. между ними происходили стычки. Нашествие повстанцев — туарегов из Ливии нарушило и без того шаткий баланс сил в регионе. Была провозглашена независимость большой области под названием Азавад. Это привело к дестабилизации положения в Мали и в Нигере и росту активности местных радикалов-исламистов.

Урок турбулентности в Ливии в том, что ливийские события во многом имели внешнее происхождение. Иллюзии врагов Каддафи в существенной степени «опирались» на поддержку извне. Видимо, они исходили из опыта отношений, сложившихся в период «холодной войны». Тогда Ливия, да и многие другие страны «третьего мира» искусно играли на противоречиях между блоками, стремясь извлечь выгоды для себя.

Такая практика осуществлялась твердо стоявшими у власти авторитарными лидерами, которые железной рукой дозировали связи с каждым из двух мировых полюсов. Однако попытки повторить этот опыт после свержения М. Каддафи оказались безрезультатными. Фактор иностранного вмешательства лишь подстегнул антагонизм противостоящих в Ливии сил, отдалил возможность их примирения. Власти в послереволюционной Ливии отдали предпочтение связям с Западом, ибо были во многом обязаны ему своей победой над прежним режимом, что, естественно, сужало их возможности для маневра на международной арене.

Примечательно, что после октября 2011 г. на высших постах в Ливии оказались бывшие эмигранты, в основном с западными паспортами. Это — А. Аль-Кейб (либиец с гражданством США, последние 35 лет живший за границей), который в ноябре 2011 г. возглавил временное правительство страны. Это — М. Макриф, гражданин США, ставший спикером конгресса.

В конце 2012 г. Временное правительство Ливии запросило у США техническую помощь в сфере переподготовки и повышения эффективности кадров полиции. У Госдепа и минобороны США имелся план помощи в создании силовых структур Ливии и их оснащении вооружением на сумму до 600 млн долл. Однако расправа в Бенгази с послом США в Ливии в 2012 г., обстрел кортежа британских дипломатов, нападение на консульство Италии сорвали реализацию этой программы.

США и ЕС не скрывают, что делают ставку на Триполи, в частности на правительство Ас-Сарраджа, в противовес Тобруку. Показательна оценка генерала Х. Хефтера, данная бывшим послом США в Ливии Деборой К. Джоунс (занимала этот пост в 2013–2015 гг.). Выступая на открытых слушаниях по Ливии в Комитете по иностранным делам Сената США в апреле 2017 г., она утверждала, что Хефтер «усложнил и запутал процесс примирения в Ливии». Джоунс также поставила под сомнение компетентность и заслуги генерала в борьбе против ИГИЛ⁵. Зато президент США Д. Трамп «хорошо понимает» роль ПНС и его лидера на современном этапе развития страны. Об этом было заявлено по итогам визита Ф. Ас-Сарраджа в США в декабре 2017 г.⁶

По утверждению посредника ООН по Ливии Г. Саямы, США не относят Ливию к приоритетам своей внешней политики. Государства Западной Европы в большей степени, нежели Вашингтон заинтересованы в возврате стабильности и нормализации обстановки в стране, опасаясь нашествия к ним эмигрантов через Ливию и исходящей от них угрозы терроризма.

Ливия превратилась в «рай» для криминала, наживающегося на бедствиях этих беженцев. В стране существуют лагеря, которые сравнивают с рынками невольников в эпоху Средневековья. В 2017 г. большинство из 200 тыс. мигрантов прибыли в Европу морским путем по Средиземному морю из Ливии⁷. Ее территория стала прибежищем для разного рода арабских джихадистов. По данным Центра борьбы с терроризмом в США, просматриваются связи исполнителей терактов в Бельгии, Франции, Германии, Великобритании и Тунисе с ливийским подпольем. Части из них прошли подготовку в лагерях ячеек ИГ на территории Ливии, в горо-

⁵ Opening Statement by US Ambassador-retired Deborah K. Jones // Libya Tribune. April 28, 2017. — URL: <http://en.minbarlibya.org/2017/04/28/5852/>

⁶ As-Sarradje and Trump: face to face—result of the visit // Almotawaset Newspaper (на араб. яз.). December 07, 2017. — URL: <http://almotawaset.com/2017/12/02/ال-قراي-زد-داص-ح-ه-جول-ا-ه-ج-و-ب-ام-ارت-و-ج-ارسل/>

⁷ Libya Events of 2017 // Human Rights Watch Website, 2018. — URL: <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/libya/>

дах Сабрата, Дерна, Бенгази и Сирт. Другие, особенно из соседнего Туниса, выезжали в Сирию или возвращались из нее транзитом через Ливию⁸.

Процессу примирения враждующих сторон в Ливии стремятся содействовать соседние государства. В 2014 г. Тунис, Египет, Чад, Алжир, Нигер, Судан образовали группу соседства Ливии. Они создали два комитета — по безопасности и по военным делам. Особенно активен Тунис, поскольку на его территории находится большая колония граждан Ливии, бежавших после февраля 2011 г. Тунис сохраняет крепкие отношения с ПНС, с западными областями Ливии.

Каир ориентируется на Тобрукский «полюс». Для него важна стабильность на востоке Ливии. В 2014 г. ВВС Египта и ОАЭ совместно бомбили аэропорт в Триполи в ходе операции под названием «Ливийская заря». В 2015 г. в ответ на убийство 21 египетского христианина в г. Дерна египетские самолеты в координации с силами Хефтера нанесли удар по позициям местных террористов, причастных к этому преступлению.

В 2017 г. Египет провел бомбардировку лагерей, в которых проходили подготовку террористы, участвовавшие в нападении на колонну египетских христиан-паломников в провинции Эль-Минья (юг Египта). В результате той вылазки погибло 29 человек. Ответственность за теракт взяло на себя ИГ. Тогда представитель Египта заявил в Совете Безопасности ООН, что его военные действия против террористов на востоке Ливии ведутся в интересах законной самообороны.

Арабский научно-исследовательский центр (АРЕ) указывает на то, что Каир в международных инстанциях выступает за отмену эмбарго ООН на поставку оружия Ливийской национальной армии. Эмбарго, введенное еще в 2011 г., до сих пор сохраняется. Египет считает, что эта армия представляет собой легитимную силовую структуру, необходимую для политического урегулирования в этой стране [2].

Алжир выступает против любого иностранного военного вмешательства во внутренние дела Ливии. В то же время алжирские представители сыграли роль посредников в прекращении вооруженных стычек между племенами туарегов и народностью тубу на юго-западе Ливии, у границ с Алжиром. Алжирцы поддерживают связи с различными региональными группами, племенами, а также с представителями прежнего режима.

В Ливии все с большим опасением воспринимают обилие внешних акторов, готовых оказать, в той или иной форме, покровительство противостоящим сторонам. Каждый «полюс» власти ревниво смотрит на действия иностранных фигурантов по отношению к своему сопернику. Тобрук обвиняет Катар, Турцию и Судан в поддержке своих клиентов в Триполи, в особенности местных «братьев-мусульман», в нарушение резолюций СБ ООН по Ливии. Триполи парирует это своими указаниями на помощь, которую силам Хефтера оказывает Египет и ОАЭ.

Россия не оставляет без внимания развитие ситуации в Ливии. Отношения между двумя государствами, весьма интенсивные в эпоху Каддафи, после известных событий пошли на спад, особенно в торгово-экономическом и техническом сотрудничестве. Вместе с тем контакты Москвы с ливийским руководством не прекращались даже в самые острые моменты. Так, в апреле 2015 г. Россию посетил премьер-министр правительства Тобрука Абдалла ат-Тини. Генерал Хефтер в 2016 г. дважды побывал с визитами в РФ. Он отмечал, что Россия активно борется с терроризмом, а Ливия приветствует любую помощь ливийцам на цели борьбы с этим злом. В феврале 2017 г. глава ПНС Ас-Саррадж намекал на возможное посредничество России в урегулировании внутреннего кризиса в Ливии, а затем нанес визит в Москву.

Нынешний курс РФ в ливийских делах нужно рассматривать через призму драматических процессов на Ближнем Востоке и Северной Африке, несущих угрозу российским национальным интересам. Джихадисты не скрывают, что Россия является одним из главных объектов их возможной экспансии в будущем. На это указывал и академик А. В. Торкунов: «Чтобы покончить с ИГ, необходимо прилагать систематические усилия к воссозданию центральной власти в Ираке, Ливии, а также предпринимать шаги к ликвидации ответвлений ИГ в Северной Африке... Важно создать заслон против проникновения террористов из Афганистана в Центральную Азию и дальше на север» [1].

Москва поддерживает связи с широким кругом игроков на ливийском политическом поле. В то же время она не желает «увязнуть» во внутриливийском кризисе на стороне одного из противостоящих лагерей. Как уже отмечалось, внутриливийский конфликт был порожден не по-

⁸ Saal, Johannes. The Islamic State's Libyan External Operations Hub: The Picture So Far // CTC Sentinel Journal Website. December 01, 2017. — URL: <https://ctc.usma.edu/the-islamic-states-libyan-external-operations-hub-the-picture-so-far/>

литикой Кремля. Соответственно, не ему брать на себя ответственность за его разрешение.

На фоне оживления отношений РФ с каждым из «полюсов» в Ливии ряд западных и арабских медиа заговорили о «происках» Москвы. Ей, в частности, приписывали планы использовать Х. Хефтера в качестве инструмента для «внедрения» в Ливию и размещения там военных баз.

Такая риторика говорит о стремлении затемнить факт вмешательства НАТО во внутренний конфликт в Ливии, который в значительной степени и сформировал нынешнюю ситуацию.

«Февралисты» и «сентябристы»

В нынешнем политическом дискурсе Ливии на первый план вышла полемика по поводу оценки ситуации и ключевых итогов «Революции 17 февраля». В медийном пространстве наблюдается рост противостояния между «февралистами» и «сентябристами». Первыми именуют тех, кто рьяно поддерживает революцию и процесс «декаддафизации» страны, начатый с осени 2011 г. В ходе этого процесса был принят закон о «политической изоляции» для борьбы с «пришпешниками похороненного лидера», начат поиск «затаившихся врагов». Восхваление Каддафи и эпохи его правления приравнено преследуется по закону.

Ныне, однако, все громче звучат голоса тех, кто открыто оппонирует «февралистам». Критиков нынешних властей и порядков называют «сентябристами». (М. Каддафи пришел к власти в результате «Революции 1 сентября» 1969 г.). Их тезис: не нужно было проливать столько крови, чтобы, в конечном счете, страна оказалась в нынешнем плачевном положении. Никакие проблемы безопасности не решены. Из-за насилия в 2016 г. погибло более 1 500 человек, в 2017 г. — 576, а в одном январе 2018 г. — 72⁹. Жизненный уровень ливийцев на фоне годовой 30-процентной инфляции и падения курса динара заметно снизился. Люди страдают от дефицита денежной наличности, засилья воротил «черного рынка», от перебоев с электричеством и водой. Разгромные оценки ситуации со стороны «сентябристов», в частности тезис о том, что вместо «одного тирана» в руководящие кресла уселись «сотни новых тиранов», опираются на растущее недовольство людей. Так, по опросу Центра магрибских исследований, проведенному в октябре 2017 г. среди жителей ряда городов на западе Ливии, 91 % опрошенных недовольны политикой правительств, сменявших друг друга в последние семь лет. 75 % высказались за роспуск существующих вооруженных группировок. Более 10 % заявили, что лучшим решением был бы приход к власти сына Каддафи Сейф уль-Ислама, который высказал намерение баллотироваться на пост президента в случае проведения выборов¹⁰.

Этот шаг вызвал резонанс внутри страны. В последние годы существования Джамахирии Сайф аль-Ислам был известен как реформатор прозападного толка и нередко критиковал отца. Его прочили в наследника лидера. После начала событий в 2011 г. он встал на защиту режима и в ноябре был схвачен сторонниками переходного правительства на юге Ливии. Ливийские группировки, пленившие сына Каддафи, отказались передать его в руки Международного уголовного суда и удерживали в г. Зинтане. В июле 2015 г. суд в Триполи приговорил пленника к смертной казни. Однако в 2016 г. С. аль-Ислам был освобожден по амнистии, объявленной властями в Тобруке.

Реакция внутри Ливии на его заявление противоречива. Так, генерал Хефтар посчитал, что для участия Каддафи-младшего в политике «нет препятствий». «Полюс» в Триполи, по сути, выступил против, назвав решение Сайф аль-Ислама «преждевременным».

В конфигурации нынешних военно-политических сил, определяемой как двоевластие, существует и сегмент, который причисляют к «сторонникам прежнего режима, или третьей силы». Он включает несколько групп и течений. Это — Высший совет ливийских племен и городов, который был провозглашен 25 мая 2014 г. в г. Аль-Азизия на западе Ливии. В его составе несколько комитетов, важнейший из которых — Комитет по внешним связям. У Высшего совета нет военного крыла, его возглавляет бывший ливийский дипломат Аль-Огейди Аль-Барини. Активную роль в нем играет и бывший директор офиса покойного М. Каддафи Башир Салих,

⁹ Sharp rise in civilian casualties across Libya in January: UNSMIL report // The Independent Libya Online Daily. December 02, 2018. — URL: <https://www.libyaherald.com/2018/02/02/sharp-rise-in-civilian-casualties-across-libya-in-january-unsmil-report/>

¹⁰ Kechana R., Jouili M. Sondage d'opinion dans l'Ouest de la Libye // Newlibya. October 19, 2017. — URL: <http://www.newlibya.net/?p=21706&lang=fr/>

которого связывают тесные контакты с рядом лидеров, особенно в Африке и Азии. Высший совет известен на международной арене и позитивно воспринимается на различных мировых форумах и конференциях.

Это — Народно-патриотическое ливийское движение. Оно заявило о себе в феврале 2012 г. В его состав входят бывшие кадры прежнего режима. У движения нет боевых структур.

Это — Ливийское патриотическое объединение, которое было создано в феврале 2015 г. теми, кто занимал посты во вторых эшелонах прежней власти. Объединение работает легально как гражданская организация, имея широкие связи с обеими «полюсами». Оно поддержало Соглашение в Схирате, которое было отвергнуто большинством организаций прокаадафистского толка. Организация не располагает военными компонентами.

Это — Фронт национальной борьбы ливийцев. Он был создан в сентябре 2015 г. и группируется вокруг Ахмада Каддафа Ад-Дамма — племянника М. Каддафи. Занимает радикальные позиции и отвергает любые связи с властями «февралистов». Широкой базы внутри Ливии и военных отрядов не имеет.

Это — Народный фронт освобождения Ливии. Получил известность в 2016 г. и ассоциируется с именем Сайфа аль-Ислама. До настоящего времени, однако, не опубликованы ни документы, ни заявления о его программе, ни данные о числе членов и видных функционерах. Его основатели ограничиваются декларацией, что фронт возглавляет Сайф аль-Ислам. Согласно циркулирующим слухам, у Фронта три военных крыла, которые соперничают друг с другом. Место пребывания Сайфа аль-Ислама не оглашается¹¹.

* * *

Сегодняшнее положение в Ливии запутано. Ее будущее видится смутно. Перспектива выхода из кризиса, прежде всего политического, примирение между двумя основными противоборствующими лагерями не просматриваются, несмотря на долгие переговоры при посредничестве ООН и других субъектов.

Кризис отражается почти на всех сферах политики и жизнедеятельности страны и государства. Его составляющие взаимно переплетаются и подпитывают друг друга. Экономика, нефтедобыча — главные источники существования Ливии — откатились назад. Так, после краха режима из-за боестолкновений конфликтующих милиций на нефтяных объектах, по словам М. Саналлы, главы Национальной нефтяной компании, она потеряла 180 млрд долл. США¹².

По сути, возник замкнутый круг проблем. Развитию экономики препятствует политический раздор. А восстановление единовласти, общенациональных институтов и стабильности блокируется расстроеной экономической жизнью и нарушенными хозяйственными связями.

Естественно, выходу из кризиса помогло бы формирование единых органов управления через всеобщие выборы. Достижение политического консенсуса законным путем заполнило бы существующий институциональный вакуум, вывело страну на траекторию нормализации.

Но организация честных, прозрачных, реальных демократических выборов при нынешнем двоевластии, отсутствии надежной безопасной среды и верховенства закона на всей территории Ливии стоит под вопросом. 2 мая 2018 г. город Триполи потряс самоподрыв смертника в штаб-квартире Высшей избирательной комиссии. При этом 16 человек погибли и около двух десятков ранены. После теракта «полюсы» обвинили друг друга в попытках оттянуть или отложить объявленные выборы парламента и президента.

Новым силам, пришедшим к власти в октябре 2011 г., оказалось не по плечу ни утвердить систему новой власти, ни найти управу на местные боевые формирования, создать единые институты (армию, безопасность), чтобы препятствовать дрейфу в сторону «несостоявшегося государства». И это при том, что страна обладает огромными богатствами, занимая второе место в Африке по запасам углеводородов.

Оказалось, что введение номинальных демократических норм и ценностей, усиленно навязываемых из-за рубежа, не остановило растущую конфликтогенность. Об этом свидетельствует

¹¹ *Sheikh Alawy H.* Vectors of political solution and its complexities in Libya // Aljazeera.net (London, на араб. яз.). December 13, 2017. — URL: <http://studies.aljazeera.net/ar/reports/2017/12/171213073135674.html>

¹² *Sanalla, Mustafa.* Depuis 2011 la Libye a perdu 180 milliards de dollars // Jeuneafrique.com. October 19, 2017. — URL: <http://www.jeuneafrique.com/482553/economie/petrole-libyen-depuis-2011-la-libye-a-perdu-180-millions-de-dollars-a-cause-des-milices-accuse-mustafa-sanalla/>

усиление исламизма в обществе, обострение межплеменной неприязни (85 % граждан имеют племенные корни) и разногласий между Киренаикой и Триполитанией (двумя историческими провинциями), выход на арену сторонников берберского партикуляризма.

Заимствованные на Западе компоненты политической надстройки — избираемые институты власти, многопартийность, независимые СМИ — не опираются на зрелый и прочный базис автохтонного общества. Оно живет унаследованными от прошлого представлениями и предрассудками, в нем сильны племенные и региональные противоречия и психология самостийности.

Многие арабские и западные эксперты сходятся в том, что два полюса силы лишь прикрывают мозаичный конгломерат военно-политических группировок и кланов, которые доминируют на местах. Французский востоковед, специализирующийся по Ливии, бывший дипломат посольства Парижа в Триполи Патрик Хаимзаде объясняет это наследием гражданской войны 2011 г. в Джамахирии. Это, по его мнению, была не одна, а многочисленные герильи между вовлеченными в них бойцами из отдельных городов. Местные сражения превалировали над общенациональными, что и обусловило нынешнюю раздробленность и фрагментацию страны¹³.

Его мнение разделяет американский эксперт, специалист по конфликтам в странах Северной Африки Фредерик Уэри, советник ряда международных организаций, в том числе ООН. В Ливии, считает он, мало реально весомых игроков, а их влияние не распространяется за пределы тех отдельных, разобщенных местностей, где они живут и действуют [3].

При этом племена и семьи оказались разделенными войной и последовавшими за нею событиями. По некоторым данным, свыше миллиона граждан (при общей численности населения в 6 млн человек) вынуждены были покинуть родину и жить за границей, в основном в соседних странах.

С другой стороны, в события спонтанно втянулись и участвуют в них вооруженные люди, жившие в менее развитых краях по сравнению с более благополучными прибрежными районами. Они охвачены желанием взять реванш за свое маргинальное положение. В стране накопился большой заряд взаимного отчуждения.

Ожидать примирения между противостоящими сторонами и достижения общенационального согласия не приходится. В этих условиях выборы, которые назначены на 10 декабря 2018 г., вряд ли станут панацеей от бед и приведут к устойчивой нормализации в Ливии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Торкунов А. В. За что мы воюем в Сирии? // Историк. — 2015. — № 11. — URL: <http://mgimo.ru/about/news/experts/za-chto-my-voyuem-v-sirii/>
2. At the Absence of Marshal Khalifa: Vectors and Complexities in Libyan Situation / Arab Center for research and studies (на араб. яз.). April 21, 2018. — URL: <http://www.acrseg.org/40707/>
3. Wehrey, Frederic. The Crisis in Libya: Next Steps and U.S. Policy Options / Carnegie Endowment for International Peace. April 04, 2017. — URL: <https://carnegieendowment.org/2017/04/25/crisis-in-libya-next-steps-and-u.s.-policy-options-pub-68755/>

Libya: Prospects for Solution

Yuri Zinin, PhD (History), Leading Researcher,
Civilizations` Partnership Center,
Institute for International Studies, MGIMO-University.
E-mail: zinin42@mail.ru

Summary. The article describes the situation which Libya has been facing in the period since October 2011, when Libyan leader M. Qaddafi was killed and his regime was toppled. The author analyses the ongoing conflict between the two opposing parties – one in Tripoli (in the west of the country) and the other in Tobruk (in the east of the country) – each of which has its own parliament, government and military forces. The balance of power is patchy and changing which makes further confrontation

¹³ Libye, état des lieux: comment sortir de l'impasse? // Classe-internationale.com. May 18, 2017. — URL: <https://classe-internationale.com/2017/05/18/libye-etat-des-lieux-comment-sortir-de-limpasse/>

very unpredictable. The author also studies the UN mediation efforts to reconcile the opposing parties and to restore the unity of the country. It refers to parliamentary and presidential elections in Libya which are expected to take place in 2018. However, in the foreseeable future the normalization of the present situation in Libya is unlikely.

Keywords: Libya, Tripoli, Tobruk, ONU, Hefter, Qaddafi, Zintan, turmoil, disintegration.

REFERENCES

- At the Absence of Marshal Khalifa: Vectors and Complexities in Libyan Situation / *Arab Center for research and studies (in Arabic)*. April 21, 2018. — URL: <http://www.acrseg.org/40707/>
- Torkunov A. V. Za chto my voyuyem v Sirii? [What Are We Fighting for in Syria?]. *Istorik*. 2015. Issue 11, November. — URL: [URL://mgimo.ru/about/news/experts/za-chto-my-voyuem-v-sirii/](http://mgimo.ru/about/news/experts/za-chto-my-voyuem-v-sirii/)
- Wehrey, Frederic. The Crisis in Libya: Next Steps and U.S. *Policy Options* / Carnegie Endowment for International Peace. April 04, 2017. — URL: <https://carnegieendowment.org/2017/04/25/crisis-in-libya-next-steps-and-u.s.-policy-options-pub-68755/>

ПОЛИТИЧЕСКОЕ СТРАНОВЕДЕНИЕ

К. Ю. САФРОНОВ

Общественно-политическая и экономическая ситуация на Мадагаскаре в контексте предстоящих президентских выборов

Константин Юрьевич Сафонов, юрисконсульт Института истории естествознания и техники Российской академии наук.
E-mail: safronovskiy@yandex.ru

Аннотация. В преддверии предстоящих в конце 2018 г. выборов президента Республики Мадагаскар политическая ситуация в этой стране обострилась. Действующий президент Эри Радзаунариампианина обвиняется в том, что имеет рычаги давления на судебную систему. Однако, по мнению автора, большинство граждан поддерживают президента, а перспективы политического развития в существенной степени определяются текущей социально-экономической ситуацией на острове. Риски массовых протестов невелики. В статье констатируется результативность экономической политики исполнительной власти. Текущая финансовая ситуация в целом соответствует ожиданиям, налицо позитивные результаты исполнения бюджета.

Ключевые слова: Мадагаскар, политический кризис, оппозиция, власть, коррупция, экономика, инфляция.

В 2009 г. на Мадагаскаре произошел государственный переворот. В 2013 г., когда восстановилось относительное спокойствие, были проведены новые президентские выборы, победителем которых стал Эри Радзаунариампианина [см.: 2; 3]. В 2015 г. парламент абсолютным большинством инициировал процесс импичмента, в ходе которого члены созданной Эри Радзаунариампианиной партии «Новая сила для Мадагаскара» выступили против президента. Однако Конституционный суд признал импичмент неправомерным.

В 2017 г. политическая ситуация обострилась. В частности, 8 июля примерно сотня активистов собралась по призыву бывшего президента и лидера партии Tiako I Madagasikara Марка Равалумананы и направилась на столичный стадион, где намеревалась отпраздновать 15-летие своей партии. Однако полиция помешала их проникновению на стадион, применив слезоточивый газ.

Противники действующего президента обвиняют его в том, что он имеет рычаги давления на судебную систему и тем самым прикрыл своего ближайшего советника от тюремного срока за растрату. Этот советник взаимодействовал с Конституционным судом от имени президента в процессе импичмента. А растраты якобы были ничем иным как прикрытием средств, идущих на подкуп судей президентом.

Несмотря на такие обвинения, президент пользуется поддержкой населения, риски массовых протестов невелики. Нынешнее руководство страны стремится ввести Мадагаскар в XXI в., поставив задачу перехода к цифровой экономике. Новейшие технологии в области информации и коммуникации становятся чуть ли не главным рычагом экономического роста и привлекают больше всего прямых иностранных инвестиций. Иностранные предприятия открыли на Мадагаскаре центры обработки вызовов и службы технической поддержки. Остров стал центром аутсорсинга квалифицированных и недорогих кадров для IT-индустрии. Это обеспечило неплохо оплачиваемые (по местным меркам) рабочие места многим молодым людям. Впрочем, на самом Мадагаскаре интернет еще недостаточно развит, поэтому население более восприимчиво к газетам и к инфографике [1].

Развитие IT-индустрии, конечно, не может стать драйвером для всей экономики острова. Мадагаскар сталкивается с большинством проблем, характерных для развивающихся стран. Страна остается одной из самых бедных в мире — 90 % ее населения выживает менее чем на 2 доллара в день. В условиях плюралистической политической системы оппозиция, имеющая вес в Национальном собрании, разумеется, использует существующие проблемы для критики исполнительной власти. Парламентскую оппозицию в настоящее время возглавляют Андри Радзуэлина (временный президент¹ в 2009–2014 гг.) и Пьер Хуледер, «внесистемную» — Марк Равалуманана (президент в 2002–2009 гг.) [см.: 2; 3]. Политическая эскалация, начавшаяся в 2009 г., не урегулирована и может вновь привести к кризису на президентских выборах в 2018 г.²

Тяжелым наследием переходного периода является преступность. Речь, прежде всего, идет о торговле людьми. Каждый политический кризис приводит к размыванию институциональных рамок, которые препятствуют бандитизму и теневой экономике. Каждый кризисный эпизод на Мадагаскаре влечет за собой учащение краж людей, а также совершение терактов, проводимых в ответ на реализуемую властью политику (как это произошло на инаугурации президента Эри Радзаунаримампианина в 2014 г.).

Недра Мадагаскара богаты нефтью. Ее разработкой занимается американская компания *Madagascar Oil* (Хьюстон) на одном из месторождений на западе страны. Местная нефть является тяжелой, и при ее добыче применяется подогрев продуктовых пластов. *Madagascar Oil* также разрабатывает месторождения природного битума на северо-западе острова. Добытая нефть применяется как топливо на электростанциях, а также для асфальтирования дорог. Участвовавшие перебои в подаче населению электроэнергии стимулируют исполнительную власть к ускорению реструктуризации компании *Jirama*. Там проводится модернизация оборудования для полного перехода с дизельного топлива на тяжелую нефть. Реструктуризация продлится до 2020 г. и позволит сократить расходы бюджета.

Постепенное восстановление экономики сопровождается устойчивым ростом и относительной макроэкономической стабильностью — несмотря на засуху и циклоны, которые поразили страну в начале 2017 г. Баланс текущих внешних транзакций ослабел в 2017 г. по сравнению с 2016 г. из-за торгового дефицита. Однако общий внешний баланс остается стабильным, поскольку трансферты и приток капитала в значительной степени компенсируют дефицит текущего счета. Закон о финансах (2018 г.) нацелен на реализацию экономической программы действующего президента. Однако бюджетные расходы превысили ожидаемый объем, и властям пришлось повысить налог на топливо. Основными задачами текущей фискальной политики являются увеличение доходов, постепенное сокращение финансовых трансфертов в компанию *Jirama* и увеличение государственных инвестиций при одновременном ограничении рисков для макроэкономической стабильности и устойчивости долга. Власти пытаются доказать, что новое налоговое стимулирование бюджета экономически эффективно и не ставит под угрозу основные цели программы.

После достижения 4,2 % в 2016 г. годовые темпы экономического роста оставались выше 4 % в первой половине 2017 г. Негативные последствия засухи в конце 2016 — начале 2017 гг. и циклон в марте 2017 г. были в целом компенсированы ростом в секторах, не затронутых проблемой, в то время как сельское хозяйство и производство гидроэлектроэнергии пострадали. Свободные же экономические зоны и туризм выросли более чем на 10 % в годовом исчислении. Инфляция остается относительно стабильной. Годовая ставка увеличилась с 7,0 % (в годовом исчисле-

¹ Президент Высшей переходной администрации.

² Предполагается, что первый тур пройдет 24 ноября, второй — 24 декабря. После президентских должны состояться парламентские выборы.

нии) в конце 2016 г. до 8,6 % в мае 2017 г., что объясняется более высокими ценами на продукты питания из-за погодных условий. Цена риса, основного продукта, который составляет 15 % потребительской корзины, выросла более чем на 12 %. В целом денежно-кредитная и валютная политика сумели справиться с трудностями, вызванными изменением внешних условий.

Макроэкономические перспективы остаются положительными, хотя ожидается, что увеличение государственных инвестиций будет более медленным, нежели предполагалось. Если текущие планы по увеличению государственных инвестиций и проведению структурных реформ будут реализованы, ежегодный рост должен превысить 5 % с 2018 г. Макроэкономические последствия недавней эпидемии чумы пока кажутся незначительными, но остаются неопределенными, особенно если эпидемия продолжится.

Восстановление экономики острова продолжается и благодаря осуществлению соответствующей программы в рамках расширенной кредитной линии МВФ. Мадагаскар — хрупкое, нестабильное государство, со слабой системой государственного управления, что подрывает мобилизацию доходов, государственные и частные инвестиции, социальные расходы и поддержку со стороны внешних доноров. Доход на душу населения стагнирует, и большинство социальных показателей ухудшается. Политический кризис, последовавший за переворотом 2009—2013 гг., усугубил эти тенденции. При нынешней власти, избранной демократическим путем, рост постепенно ускоряется, макроэкономическая стабильность укрепляется, государственные инвестиции и социальные расходы начинают расти. Однако эпидемия чумы, которая вспыхнула в конце 2017 г.³, продемонстрировала социальную неустойчивость. Больницы на Мадагаскаре не могут обеспечить уход за тяжелобольными. У них нет на это средств и необходимых медикаментов. Высокая плотность населения и слабая система здравоохранения допускают возникновение вспышек инфекционных заболеваний.

Ожидается, что в 2018 г. внутренние ресурсы, предназначенные для приоритетных социальных расходов, превысят целевые показатели 2017 г. и постепенно увеличатся в среднесрочной перспективе. Первичный баланс, исключая инвестиции, финансируемые из внешних ресурсов, ожидается положительным в 2018 г. и в среднесрочной перспективе. Общий дефицит (уровень обязательств) составил 3,5 % от ВВП в 2017 г., что значительно ниже прогнозов из-за отсрочки некоторых инвестиций, финансируемых извне.

В течение 2018 г. власти преследуют основную бюджетную цель, которая заключается в увеличении инвестиций и приоритетных социальных расходов, включая сокращение расходов с более низким приоритетом. Переводы в компанию Jirama сократятся более чем на 0,5 % от ВВП, что будет самым низким уровнем, по меньшей мере, за пять лет. Собственная среднесрочная программа компании Jirama нацелена на постепенное прекращение к 2020 г. получения финансовых трансфертов для покрытия операционных убытков на основе снижения затрат, улучшения сбора доходов, совершенствования управления и повышения ставок.

Власти принимают меры по значительному увеличению поступлений в 2018 г. Все эти меры соответствуют рекомендациям МВФ. В бюджете 2018 г. предусмотрено: увеличение налогов на нефтепродукты, за исключением керосина (0,3 % ВВП); упрощение налогового режима для малых налогоплательщиков, снижение порога НДС и повышение порога налога на оборот (увеличение налоговых поступлений на 0,1 % от ВВП). Продолжится усиление таможенной администрации, в частности расширяются подразделения по борьбе с мошенничеством.

Другие административные меры включают совместные программы таможенных и налоговых проверок и расширение сотрудничества с местными органами власти для повышения прозрачности, подотчетности и идентификации налогоплательщиков в дефолте. В результате доходы должны повысить налоговые поступления в ВВП до 11,9 % в 2018 г. В период 2017—2018 гг. соотношение заработной платы и ВВП снизится на 0,1 процентного пункта до 5,7 % от ВВП.

Привлечение иностранных инвестиций происходит не так быстро, как изначально планировалось властью, поэтому Мадагаскару необходимо удвоить усилия по наращиванию потенциала. Новая Организация по координации и мониторингу инвестиций и их финансированию (OCSIF), действующая с июля 2017 г., отвечает за улучшение координации с отраслевыми министерствами и донорами, выявляет слабые места в реализации проектов и определяет корректирующие меры.

³ Только в 2017 г. чума унесла не менее 127 жизней. См.: Гайе С. Чума на Мадагаскаре: мир вновь ждет страшная эпидемия? // ИноСМИ. 2017. 15 октября. — URL: <https://inosmi.ru/social/20171015/240503769.html> (*Atlantico.fr*).

При этом счета для привлечения частных инвестиций, включающие налоговые стимулы, вызывают серьезные сомнения в эффективности и риске потери доходов. В октябре 2017 г. правительство представило в парламент два законопроекта о новых инвестиционных режимах: закон об особых экономических зонах и закон о промышленном развитии. Экономические зоны могут способствовать инвестированию через улучшение инфраструктуры. Вместе с тем для привлечения новых инвесторов налоговые льготы зачастую являются менее рентабельными, особенно в странах с низким уровнем дохода и слабой инфраструктурой. Эти законопроекты существенно отличаются от международной практики государственного управления и форм налоговых стимулов. Закон об Особой экономической зоне предусматривает многочисленные налоговые льготы (включая освобождение от НДС). Власти намерены начать его реализацию с экспериментального проекта, проанализировать существующие налоговые льготы и ограничить сферу применения новых режимов в последующих действиях.

Власти также намерены сохранить одноразрядный уровень инфляции. Денежная политика осложняется ростом инфляции и повышением реального эффективного обменного курса. Центральный банк работает над поддержанием избыточных резервов коммерческих банков на уровнях, обеспечивающих стабильность ликвидности и условий кредитования. Хотя в целом способность ЦБ прогнозировать и управлять ликвидностью имеет ограничения, которые в некоторых случаях создают проблемы в реагировании на меняющиеся потребности. Поэтому Центральный банк контролировал и управлял ликвидностью, используя техническую помощь МВФ. Постепенное снижение инфляции будет продолжаться по мере ослабления шоков предложения. Банк готов «затянуть гайки» ликвидности и снова поднимать ключевую ставку, если будет ощущаться новое инфляционное давление.

Центральный банк также разрабатывает правила и инструменты для управления ликвидностью, денежно-кредитной политикой и развитием валютного рынка. Законопроект, поддерживающий операции РЕПО готовится. Он будет представлен парламенту к концу декабря 2018 г. Хотя недавнее принятие валютных свопов может способствовать управлению ликвидностью, поэтому МВФ рекомендует с осторожностью использовать этот инструмент, наблюдая за развитием событий на спотовом и межбанковском денежном рынке. Власти намерены частично отказаться от поступлений от экспорта для поддержки ликвидности валютного рынка. Эта мера ограничивает отток капитала и, в зависимости от позиции МВФ, приравнивается к мерам управления движения капитала. Власти согласились на исключение, но они считают, что обязательство ретроцессии в настоящее время необходимо, учитывая отсутствие глубины валютного рынка. МВФ продолжает оказывать техническую помощь в функционировании валютного рынка.

Власти намерены улучшить экономическое управление посредством реформ, направленных прежде всего на укрепление антикоррупционного законодательства. Законодательство о возвращении активов и международном сотрудничестве было внесено в парламент в июне 2017 г., а новый закон о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма – в декабре. Риски отмывания денег значительны для Мадагаскара: будь то коррупция, уклонение от уплаты налогов или торговля природными ресурсами. В конце 2017 г. опубликованы первые квартальные статистические данные по делам, расследуемым в отношении коррупции. В рамках пилотного проекта все расследования, проводимые антикоррупционными центрами, будут доступны в Интернете по состоянию на сентябрь 2018 г.

Создание более прозрачной и всеобъемлющей системы декларирования активов также является приоритетом. Закон о национальных государственных учреждениях будет пересмотрен и внесен в парламент до конца июня 2018 г. для усиления надзора, прозрачности и подотчетности и уточнения различных категорий учреждений. Бюджет 2019 г. будет сопровождаться приложением, содержащим смету бюджетных издержек основных налоговых льгот⁴.

Власти при поддержке Всемирного банка рассматривают финансовую деятельность как важнейший компонент инклюзивного роста. Быстро растет мобильный банкинг – 17 % населения использует его. Закон об электронных деньгах, принятый в 2016 г., обеспечивает этому правовую основу. С помощью Всемирного банка создается нормативная база для безопасных транзакций. Небанковские финансовые учреждения также могут способствовать росту, но их пока значение невелико (учреждения микрофинансирования, страховые компании, сберега-

⁴ World Bank Launches Madagascar's Economic Update [November 23, 2017]. – URL: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/11/23/world-bank-launches-madagascars-economic-update>

тельные учреждения, такие как La Poste и Caisse d'Épargne de Madagascar, а также Национальный фонд социального страхования). В октябре 2017 г. парламенту был представлен новый законопроект о микрофинансовых организациях. Предполагается учреждение частного Центра анализа рисков, который будет способствовать финансовой интеграции путем предоставления более надежной информации. В октябре 2017 г. в парламент был представлен законопроект, регулирующий деятельность этого института. Ожидается, что он начнет работу в 2019 г.

В декабре 2017 г. Центральный банк опубликовал план действий до 2019 г. по внедрению упреждающего банковского надзора на основе возможных рисков. Ожидается, что к декабрю 2018 г. парламенту будут представлены проекты пересмотра банковского законодательства, которые готовятся при поддержке МВФ. С целью применения в стране Основоположающих базельских принципов, власти намерены к концу 2018 г. утвердить новые пруденциальные правила. Минимальные требования к капиталу также пересматриваются.

Ожидается, что к концу 2018 г. будет достигнут профицит в 1,6 % ВВП, а инфляция не превысит однозначных показателей. В 2018 г. реализуются и структурные преобразования. Определены новые контрольные показатели в рамках программы по увеличению доходов бюджета, улучшению управления и развития финансового сектора⁵.

* * *

Как представляется, риски для успешной реализации правительством программы развития страны носят преимущественно экзогенный или же политический характер. В предвыборный период общим для политических акторов являются их попытки «конвертировать» экономические обстоятельства в политические, а также обрести финансовую выгоду, используя избирательный процесс. Реформирование законодательства о борьбе с коррупцией, налогового и финансового законодательства способствует тому, что всё больше ресурсов подпадает под контроль действующего президента, который уже несколько лет готовит благоприятную почву для предстоящих выборов.

Эри Радзаунариампианина неоднократно заявлял о своем намерении внедрить в общество дух правового государства. Исполнительная власть формирует представление о том, что малагасийское общество склонно к продуктивному восприятию идеологии «информационного правового государства». Деятельность правительства по модернизации институтов и увеличению рабочих мест оказывает стабилизирующее воздействие на общественные настроения.

Вместе с тем Мадагаскар остается бедной страной, где стабильность достаточно хрупка и зависит от разнообразных привходящих обстоятельств — от стихийных бедствий до динамики на мировых рынках. В условиях относительного политического плюрализма возникающие негативные факторы будут обязательно использованы оппозицией.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гусаров В. И. Рец. на: В таинственной стране Мадагаскар / Сост. Л. А. Карташова. — М.: КДУ, 2007. 204 с.; В таинственной стране Мадагаскар / Сост. Л. А. Карташова. — М.: Экон-Информ, 2009. 144 с.; Восток (Oriens). — 2010. — № 6. — С. 180–182.
2. Емельянов А. В. Особенности политического процесса и политических структур на африканском континенте // Полис. Политические исследования. — 2013. — № 1. — С. 142–163.
3. Сафронов К. Ю. Предпосылки возникновения «цветных революций» на Мадагаскаре: системный мониторинг исторических процессов // Центр военно-политических исследований. 2013. 5 ноября. — URL: <http://eurasian-defence.ru/?q=node/26874>

⁵ Madagascar Economy Profile 2018. January 20, 2018. — URL: https://www.indexmundi.com/madagascar/economy_profile.html

KONSTANTIN SAFRONOV

Political and Economic Situation in Madagascar in the Period of the Forthcoming Presidential Elections in 2018

Konstantin Safronov, Legal Adviser, Institute of the History of Natural Science and Engineering of the Russian Academy of Sciences.
E-mail: safronovskiy@yandex.ru

Summary. In the run-up of the forthcoming presidential election scheduled for the end of 2018 the political situation in the Republic of Madagascar is worsening. The incumbent president Hery Rajaonarimampianina is being accused of possessing levers of influence on judiciary. However, in the author's opinion, most of the citizens support the president, and the prospects of political development to a significant degree are dependent on the present socioeconomic situation on the island. Risks of mass protests are quite low. The paper acknowledges the effectiveness of economic policy pursued by the executive power. The current financial situation, as a whole, meets expectations, and the positive results of a budget execution are obvious.

Keywords: Madagascar, political crisis. Opposition, state power, corruption, economy, inflation.

REFERENCES

- Emelyanov A. V. Osobennosti politicheskogo protsessa i politicheskikh struktur na afrikanskom kontinente [Characteristics of Political Process and Political Structures on the African Continent]. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. 2013. Issue 1. P. 142–163.
- Gusarov V. I. Retsenziya na: V tainstvennoy strane Madagaskar / Sostavitel' L. A. Kartashova. Moskva: KDU, 2007. 204 s.; V tainstvennoy strane Madagaskar / Sostavitel' L. A. Kartashova. M.: Econ-Inform, 2009. 144 s. [Rec ad: In the Mysterious Country of Madagascar]. *Vostok (Oriens)*. 2010. Issue 6. P. 180–182.
- Safronov K. Yu. Predposylki vozniknoveniya «tsvetnykh revolyutsiy» na Madagaskare: sistemnyy monitoring istoricheskikh protsessov [Prerequisites for the Emergence of “Color Revolutions” in Madagascar: System Monitoring of Historical Processes]. *Center for Military and Political Studies*. November 5, 2013. — URL: <http://eurasian-defence.ru/?q=node/26874>

РАССУЖДЕНИЕ О МЕТОДАХ

А. А. ТОКАРЕВ

Big Data в исследовании соцсетей: опыт неудачного машинного анализа украинского Facebook*

Алексей Александрович Токарев, канд. полит. наук, ст. науч. сотр.
Центра глобальных проблем Института международных исследований
МГИМО МИД России. E-mail: a.tokarev@inno.mgimo.ru

Аннотация. В статье представлено подробное описание первого этапа работы межвузовской команды из МГИМО, МГУ, Института экономики РАН по исследованию украинского сегмента социальной сети Facebook в части изучения дискурса украинских лидеров общественного мнения. Исходя из убеждения в том, что именно Facebook на Украине является основным каналом коммуникации политиков с населением, и собрав базу данных из 176 аккаунтов представителей элиты (а затем – и постов, написанных в них за 10 месяцев), исследователи запустили машинную обработку данных. Исследовательский вопрос был сформулирован следующим образом: «Какие стратегии государства в отношении конфликта на Донбассе вербализируются украинскими элитами?» В процессе работы над полученными автоматизированным путем данными автор столкнулся с явными ограничениями машины, которые были порождены, с одной стороны, неудачной операционализацией понятий в системе предмета исследования, с другой – несовершенством самого механизма «Семантический архив», ожидания от которого оказались завышенными, с третьей – непониманием автора специфики работы с «большими данными». Однако именно неудачный опыт пилотажного исследования позволил поставить принципиально важные вопросы для дальнейшей работы – прежде всего, о критериях базы данных и об исследовательских вопросах, которые автор адресует машине. Этот неудачный опыт оказался крайне важным для второй и третьей волн исследования, завершено спустя полтора года после его начала. Поэтому рефлексия в отношении такого опыта, по мнению автора, должна быть предана гласности.

Ключевые слова: большие данные, Facebook, big data, Украина, конфликт в Донбассе.

В этой статье рассказано об опыте неудачи в пилотажном исследовании, во многом благодаря которому две следующие волны оказались успешными. Сначала представлен краткий об-

*Автор благодарит за помощь в работе Адлана Маргоева и Дмитрия Нилова (МГИМО), Дарью Щеглову (МГУ) и Максима Бороденко (Институт экономики РАН).

зор литературы по теме, после этого указано на сложности проведения операционализации для постановки технического задания программистам, затем дается ответ на вопрос: почему для исследования мнения украинских элит был выбран именно Facebook, рассказано о формировании списка аккаунтов и работе с поисковым запросом. Наконец, обсуждается причина, по которой машина не смогла справиться с поставленной задачей, и характеризуются вопросы, которые в результате возникли при переходе к следующим этапам исследования.

«Большие данные» используются в количественных исследованиях социальной реальности на Западе более 10 лет [13; 14]. При этом исследований в отношении украинского конфликта на примере соцсетей мы не встречали. Впрочем, во многих работах эта тема заявлена, но либо вообще никак не раскрывается (несмотря, например, на многообещающее заглавие [11]), либо раскрывается не полностью. Так, в статьях А. Ронжина [16], П. Н. Олещук [8] и Г. Ю. Никипорец-Такигава [7] постулируется значимость социальных сетей в современном мире, показана их возрастающая роль как средства коммуникации и информации, а также политической мобилизации общества, но не исследована специфика украинского сегмента ни Facebook, ни Twitter.

Тема украинского конфликта представляет интерес как для состоявшихся ученых из разных областей науки, от филологии до истории и политологии, так и для тех, кто только вступает на академическую стезю. Нам удалось обнаружить курсовые и дипломные работы, посвященные реакции СМИ и интернет-пользователей на конфликт [10].

Одно из исследований российских ученых было посвящено изучению протестного поведения в соцсетях во время Евромайдана в 2013 г. [1]. Помимо изучения собственно протестного поведения, российские ученые объяснимо фокусируют свое внимание на анализе российских взглядов на украинский конфликт и присоединение Крыма [6] и исследовании изменения отношения к России, которое можно проследить по постам [5], репостам [9] и комментариям [4] в социальных сетях и блогосфере.

Общий обзор той области исследований, что получила название «социального компьютеринга», можно найти в работе российского социолога А. А. Давыдова [3]. В России на данном направлении заметны работы коллег из Института социологии РАН, МПГУ и Санкт-Петербургского университета информационных технологий, механики и оптики [2]. Одна из последних масштабных работ, объясняющих методы «социальных вычислений», издана Л. З. Мановичем в 2015 г. [15]. Последний по времени всплеск интереса широкой общественности к «большим данным» относится к концу 2016 г. и связан с освещением использования Big Data командой Дональда Трампа в рамках президентской кампании [12].

В ожидании чуда: почему для работы с машиной необходима адекватная операционализация?

Работа с автоматизированной системой анализа и поиска информации виделась маленьким волшебством. Одни объемы в сотни тысяч и миллионы единиц анализа, с которыми ассоциируются слова Big Data, чарующе действуют на исследователя-гуманитария, не избалованного количественными методами, особенно в современной политической науке в России.

Казалось, процессы собирания того, что украинские элиты пишут по поводу населения Донбасса, и анализа этих сотен дискурсов будут похожи на поиск смартфона на Яндекс.маркете. Нельзя сказать, что мы пришли к разработчикам с праздной просьбой — «мне нужен телефон — помогите выбрать» («нам бы поисследовать дискурсы украинских элит в отношении конфликта»). Определенную операционализацию в системе предмета исследования мы провели — поставили исследовательский вопрос, сформулировали гипотезы, наметили основные методы. Но рассчитывать на их «фильтрационную» помощь («А сколько у вас денег на телефон? Диагональ хотите большую? Камеру хорошую? Оплачивать телефоном покупки хотите?») не приходилось. В отличие от продавцов телефонов, программисты ничего не знают про украинское национальное строительство, донецкий сепаратизм, конфликтные стратегии акторов, постимперский транзит и прочее. Поэтому каждый раз при общении их просьбы сводились к вежливому фразам: «пожалуйста, опишите точнее, что вы хотите исследовать?».

Процесс общения исследователя с машиной облегчается многократно, когда исследователь четко формулирует, чего он хочет от нее. Но на этапе знакомства возникают сложности. Кого считать украинским блогером? Живущий в Гааге, но влияющий на общественное мнение,

вероятно, не меньше топовых аналитических программ Анатолий Шарий — украинский блогер? Что такое «украинские элиты»? Доктор Комаровский (в 3,5 раза больше подписчиков, чем у премьер-министра Украины), певицы Ани Лорак (в 3 раза) и Вера Брежнева (в 2,2 раза) — часть элит? Они формируют смыслы? Так ли уж стоит восхвалять украинский сегмент Facebook в качестве объекта для репрезентативного исследования, когда туда не пишут бизнесмены Игорь Коломойский и директор президентского НИСИ Владимир Горбулин? Каковы границы Украины, интересующей нас в исследовании?

И что делать с цитатами? Человек понимает разницу между дегуманизирующей фразой — «Эти люди должны сдохнуть!» и миротворческим вопросом — «Как можно говорить о согражданах: “Эти люди должны сдохнуть!”?». Но автоматизированная обработка, наткнувшись на обусловленные нами маркеры, заберет оба поста в одну корзину. Как объяснить силу кавычек машине?

При всем обаянии Big Data воображать, что мы можем исследовать всё, просто глупо. Во-первых, огромные объемы единиц анализа работают против нашей скрупулезности. Невозможно бравурно считать, что за рамками 176 блогеров не нашелся кто-то, кого мы не учли. Во-вторых, выбрать телефон много проще, чем исследовать огромный социальный феномен при помощи Big Data. Во втором случае тема размыта. Сколько синонимов у смартфона Xiaomi Redmi Note 3 Pro? Ноль. Сколько можно придумать слов-маркеров, связанных топонимически, исторически и социокультурно с топонимом «Донбасс», заставляющих машину положить пост в нужную нам корзину, даже если «Донбасс» там не употребляется? Начинали с трех, спустя полтора года загружали выборку из 110.

Нет волшебной кнопки, которая, будучи описанной многостраничным программным кодом в соответствии с нашими пожеланиями и проведенной операционализацией, в один миг (клик!) выдаст ответ на поисковый запрос настолько точный, что именно то, что мы искали, будет в базе данных, а то, что нам принципиально не нужно, туда не попадет.

Почему украинский Facebook?

До сих пор при обсуждении докладов в рамках нашего проекта приходится слышать от старших коллег «этот ваш Интернет...» и «какой-то там Facebook...». С одной стороны, очевидным и не требующим доказательств кажется тезис о многократно возросшей выросшей роли Интернета (и социальных сетей, в частности) в общественной жизни, в особенности после событий «арабской весны». Оценка руководителя Роскомнадзора А. А. Жарова отражает реальность: «Как показывает практика организации массовых беспорядков в России, в том числе прошлогодние события в Западном Бирюлеве, на Манежной площади, или зарубежные примеры — в Турции, в Великобритании, на Ближнем Востоке, в Греции, на Украине, — социальные сети играют организующую роль»¹. Другое дело, что чиновники нередко воспринимают Facebook как источник всех бед, хотя он — не более чем инструмент. Во-вторых, читателю, находящемуся вне украинского контекста, необходимо обстоятельно ответить на поставленный выше вопрос.

В России социальные сети политиков являются вторичным инструментом коммуникации по сравнению с их интервью и сообщениями «источников» на телевидении и в прессе. Исходя из этого, топ-политики крайне редко ведут социальные сети самостоятельно, отдавая это на откуп пресс-службам. Что, впрочем, не исключает двойной ответственности за аккаунт, как, например, у глав Чечни и Татарстана, которые сами часто выкладывают в Instagram сторизы² и селфи, но чьи посты, как правило, готовят сотрудники.

В отличие от России, где всплеск политического интереса к соцсетям был ситуативно связан с особенностями лидерства президента Д. А. Медведева, Украина — государство, где власть и лидеры общественного мнения в буквальном смысле живут в Facebook, который является одним из важнейших инструментов репрезентации их для общества в целом и избирателя в частности. С одной стороны, эта страна, как и Россия, находится в общемировом тренде медленной смерти традиционных медиа в связи с большей оперативностью соцсетей в формировании новостного потока. С другой — Facebook является на Украине основным каналом коммуникации внутри

¹ Мухаматулин Т. 10 лет назад появилась социальная сеть Facebook. Отдел науки приводит мнения ученых о Facebook и социальных сетях // Gazeta.Ru. 2014ю 4 февраля. — URL: https://m.gazeta.ru/science/2014/02/05_a_5880181.shtml

² Короткие самоудалющиеся видео, «живущие» в сети ровно сутки.

гражданского общества, особенно в его «активистском» сегменте. Кроме того, это одно из основных средств донесения позиции от власти к гражданам. Поэтому многие топовые политики ведут аккаунт самостоятельно, что делает Facebook еще более важным каналом коммуникации и формирования новостного потока (о многих политических событиях украинцы узнают именно из социальной сети, а не из традиционных медиа). Речь идет именно о Facebook, а не о Twitter, Instagram и других социальных сетях. На Украине было несколько попыток создать национальные социальные сети. Вероятно, самой известной из них стал канадский стартап Ukrainians, который закрылся через несколько месяцев после создания в мае 2017 г.³ Украинское общество в отношении важнейших государственных вопросов в высокой степени опосредует украинскую политику, являясь ее важнейшим участником. Facebook можно назвать в этом смысле зеркалом: если события или процесса не видно в этой соцсети, значит, к нему никто не готовится, а в нашем случае — ни один из множества планов реинтеграции Донбасса оказался не замечен блогосферой в долгосрочной перспективе.

Facebook был главным каналом коммуникации на Евромайдане⁴. Собственно, с призыва украинского журналиста первый, мирный Евромайдан в ноябре 2013 г. и начался. Как пишут сами украинцы, «в тот вечер пост собрал более тысячи лайков, около 900 репост, 1 200 комментариев и несколько тысяч людей на Майдане. Сейчас такое количество реакций на пост Найем считается обыденностью. Но до этого украинские блогеры и журналисты в среднем получали не более 100 “лайков” и десяток комментариев»⁵. По итогам тех событий вышло несколько книг, посвященных именно этой социальной сети. Часть из них представляли собой распечатки постов и дискуссий из Facebook. Даже АП Украины, рассылая журналистам просьбы «подсветить» ту или иную тему, особо акцентируют внимание на Facebook.

Формирование списка аккаунтов и работа с поисковым запросом

При постановке задач и отработке методологии мы помнили, что а) Facebook не является единственным каналом коммуникации с населением; б) мы не охватываем всех интеллектуалов, формирующих политическую повестку, и всех лиц, принимающих решения; в) даже в рамках обозначенного нами барьера в 10 000+ подписчиков в итоговый список вошли не все блогеры; г) далеко не все блогеры вели аккаунты на протяжении всего исследуемого периода, что обуславливает неравномерное распределение общего дискурса по годам (чем позже, тем больше объем); д) количество подписчиков — непостоянная величина, кроме того, не все из них — уникальные пользователи, поскольку часть является ботами.

На первом этапе при помощи мозгового штурма мы набросали список тех украинских лидеров общественного мнения, которых смогли вспомнить, получив 116 позиций. Потом мы разослали этот список коллегам с просьбой верифицировать, что увеличило его до 135. В дальнейшем мы использовали различные украинские неакадемические публикации, посвященные составлению всевозможных «топов» украинского сегмента соцсети⁶, — на первом этапе в исследовании использовалось 176 аккаунтов. Здесь мы выставили барьер в 10 000 подписчиков: аккаунты, имевшие меньшее число, в список не включались. Почему именно 10 000+? Это

³ 7 украинских социальных сетей // AIN.UA. 2017. 19 мая. — URL: <https://ain.ua/2017/05/19/7-ukrainskix-socialnyx-setej>

⁴ В официальном украинском дискурсе эти события и последовавший за ними государственный переворот называются «Революция достоинства».

⁵ Анатомія українського Facebook. Боти політиків, рейтинги, перемога на виборах // Еспрессо. 2017. 14 декабря. — URL: https://espreso.tv/article/2017/12/13/retyng_ukrayinskogo_facebook

⁶ Исследованиями эти журналистские материалы мы называем с очень большой натяжкой. В отсутствие серьезных академических проектов, посвященных украинской блогосфере, мы пользуемся тем, что есть в публичном доступе: Рейтинг самых популярных аккаунтов политиков и блогеров Украины в Facebook в августе 2015 года // Politolog.net. — URL: <http://politolog.net/ukrnews-php/rejting-samux-populyarnyx-akkauntov-politikov-blogerov-ukrainy-v-facebook-za-avgust-2015-g/>; Рейтинг самых популярных аккаунтов политиков и блогеров Украины в Facebook в мае 2015 года // Биржевой лидер. — URL: http://antikor.com.ua/articles/45909-nazvany_populjarnye_akkaunt_politikov_i_blogerov_ukrainy_maja_2015_g_v_facebook; ТОП-50 украинских блогеров в Facebook и Twitter. Рейтинг НВ // Новое время. 2014. 1 декабря. — URL: <http://nv.ua/publications/virtualnye-geroi-politiki-i-zhurnalisty-tesnyat-pop-znamenitostey-v-facebook-i-twitter-infografika-nv-22945.html>; Померялись Фейсбуком: кто из политиков лучший блогер в 2015-м // Ліга.Бизнес. 2015. 9 июля. — URL: <http://biz.liga.net/all/it/stati/3056600-pomeryalis-facebookom-kto-iz-politikov-luchshiy-bloger-v-2015-om.htm>; 100 блогеров 2015 года. Рейтинг ICTV-факты. — URL: <http://bloggers.fakty.ictv.ua/>; ТОП рейтинг блогеров // UAinfo. — URL: <http://uainfo.org/rating>

было аксиоматическое решение — с тем чтобы получить хоть какой-то порог, аккаунты выше которого считались бы влиятельными.

После того как был определен список блогеров и сформирована база данных, встали конкретные вопросы: (1) как из общего дискурса вычлениить «куски», посвященные Донбассу, (2) как их исследовать, чтобы понять отношение украинских элит к территории и населению Донбасса.

Основным инструментом, с помощью которого проводилось изучение базы данных, был поисковый запрос. Следовательно, задача сводилась к тому, чтобы сформировать такой поисковый запрос, который: а) будет охватывать максимум постов, посвященных Донбассу, б) будет исключать те, которые не имеют к нему отношения. Задача облегчалась тем, что нас интересовало отношение к региону в целом, а не только на этапе войны.

Начиная с самых простых слов, которые первыми приходят на ум, мы все время усложняли поисковый запрос. Первоначально он состоял всего из трех слов — Донбасс, ДНР, ЛНР (с расшифровкой аббревиатур, в том числе). При каждой последующей итерации добавлялись синонимы. После добавления уничижительных слов («Луганда» и «Донбабве»), при помощи которых в 2014–2015 гг. украинская блогосфера активно дегуманизировала население Донбасса, количество постов выросло незначительно. Чуть больше массив вырос после включения аббревиатуры официального дискурса Украины в отношении непризнанных республик — ОРДЛО (отдельные районы Донецкой и Луганской областей). Максимально на первом этапе БД обогатили синоним «Минск...»⁷ и перевод синонимов на украинский. Совокупность из 14 синонимов выдала 5 200 записей из общего числа в 88 536 постов. Уровень упоминания объектов поиска в совокупности из 5 200 постов (везде с учетом морфологии), представлен в *Табл. 1*.

Таблица 1

Работа с поисковым объектом

Объект поиска	% от числа постов, посвящённых Донбассу (5 200)
«ОРДЛО»	4,1
Перевод всех синонимов на украинский	10,8
«Минск...»	26,5
«Донбас...», «ДНР», «ЛНР» и расшифровки аббревиатур	76,7

В дальнейшем с увеличением числа синонимов росло и число найденных нами в общей совокупности постов, посвященных региону (см. *Табл. 2*). В итоге удалось добиться роста с 4,5 до 5,87 %, с добавлением к первоначальным пяти синонимам еще девяти.

Таблица 2

Работа с синонимами для поискового запроса

Количество синонимов	Поисковый запрос	% от совокупности всех постов
5	«Донбас*» OR «ДНР» OR «ЛНР» OR «Донецк* народн* республик*» OR «Луганск* народн* республик*»	4,5
7	«Донбас*» OR «ДНР» OR «ЛНР» OR «Донецк* народн* республик*» OR «Луганск* народн* республик*» OR «Луганд*» OR «Донбабве»	4,54

⁷ «Минские соглашения» не прописываются в запросе отдельно, поскольку являются составной частью морфологии запроса «Минск...». Сюда, конечно, попадали и те посты, которые упоминали «Минск...» и без привязки к Минским соглашениям — например, отчеты о поездках в белорусскую столицу. Этим неудобством было решено пренебречь, ввиду незначительности в массиве.

8	«Донбас*» OR «ДНР» OR «ЛНР» OR «Донецк* народн* республик*» OR «Луганск* народн* республик*» OR «Луганд*» OR «Донбабве» OR «Минск»	5,17
9	«Донбас*» OR «ДНР» OR «ЛНР» OR «Донецк* народн* республик*» OR «Луганск* народн* республик*» OR «Луганд*» OR «Донбабве» OR «Минск» OR «ОРДЛО»	5,24
14	«Донбас*» OR «ДНР» OR «ЛНР» OR «Донецк* народн* республик*» OR «Луганск* народн* республик*» OR «Луганд*» OR «Донбабве» OR «Минск» OR «ОРДЛО» OR «Мінськ*» OR «Мінськ* домовленност*» OR «Донецьк* област*» OR «Луганськ* област*» OR «окремі райони Донецької і Луганської областей»	5,87

Итоговый запрос представляет из себя совокупность 14 синонимов, каждый из которых ищется машиной с учетом морфологии, что обозначается знаком (*) (то есть поиск учитывает только основу слова, не зависящую от окончания). Кроме того, учитывая билингвальность украинского Facebook, мы перевели все синонимы на украинский, что также учитывалось машиной. В Табл. 2 те слова, которые имеют на обоих языках одинаковые основы, но возможные разные окончания, обозначены Донбас* (рус., укр.). Слова с разными основами писались на обоих языках: Минск* соглашен*, Мінськ* домовленност*.

Провал в определении стратегий

В октябре 2016 г. в самом начале работы над проектом гипотеза формулировалась так: «При использовании метода анализа “больших данных” удастся реконструировать семантическое пространство украинской политической сферы, что позволит выделить конкретные стратегии в отношении будущего Донбасса, существующие сегодня в украинском политическом обществе. Вероятнее всего, эти стратегии будут занимать незначительное место в общем дискурсе. Это позволит сделать верифицированный вывод о том, что украинские элиты не имеют стратегического видения в отношении Донбасса, не воспринимают его реинтеграцию как реальную необходимость и используют феномен Донбасса преимущественно для поддержания уровня агрессии по отношению к России как “внешнему врагу” и собственной легитимации на основании образа».

Методология первой волны была простой: 1) Составить список тех блогеров, которых мы считаем формирующими общественное мнение, сделав это так, чтобы максимально избежать субъективности и пристрастий (каждый из участников проекта формирует ленту Facebook в соответствии со своими вкусами и, естественно, как это часто бывает в гуманитарных исследованиях, имеет соблазн подчинить общую канву собственным предпочтениям). 2) Скачать посты, написанные 176 блогерами в период с января по октябрь включительно. 3) Найти внутри них те, которые посвящены конкретно конфликту в Донбассе, предложив машине адекватный поисковый запрос. 4) Сформулировать собственное понимание возможных стратегий элит по отношению к Донбассу и, главное, выделить слова-маркеры, которые помогут выделить в общем дискурсе эти стратегии.

Мозговой штурм (поиск блогеров, определение возможных стратегий и их слов-маркеров, формирование поискового запроса), неформализованный экспертный опрос (верификация списка), big data (скачивание постов и поиск в этой БД необходимых) — таковы основные методы, которые планировалось использовать.

При помощи программного обеспечения «Семантический архив» был запущен мониторинг аккаунтов Facebook из сформированного списка — в базу были выгружены все записи, опубликованные с 1 января по 1 ноября 2016 г. В рамках пилотажного исследования этот период был выбран произвольно. Итоговый массив данных составил 88 536 записи — на этом база данных была окончательно сформирована.

Количество постов о Донбассе (5 200, то есть 5,87 %) в какой-то момент поставило под вопрос дальнейшее исследование — стоит ли продолжать, если это количество не соответствует нашим ожиданиям? Ведь мы были уверены, что тема конфликта стоит на первом месте в украинском сегменте соцсети.

В ходе «мозговых штурмов» было выделено четыре стратегии, которые, по нашему предположению, украинские лидеры общественного мнения могут использовать для определения будущего Донбасса: завоевание, экономическое вовлечение, отгораживание и заморозка конфликта. Попытка верификации через экспертные оценки не принесла успеха в том смысле, что ни один из опрошенных нами экспертов не смог предложить альтернативу этим четырем. Поэтому именно они были взяты за основу для распределения постов по рубрикам.

На первом этапе в качестве рабочей методологии машине было предложено ориентироваться на слова-маркеры для сортировки постов по выбранным четырем стратегиям. Логика выглядела следующим образом: если автор поста думает о завоевании Донбасса, он, скорее всего, будет использовать слова «боевики», «террористы» и т.д.; о заморозке конфликта — «отложить», «прекратить огонь» и т. д. (см. *Табл. 3*). Разумеется, сейчас подобная попытка жестко детерминировать множественные дискурсы широкого круга групп интересов во всем их лингвистическом разнообразии через привязку к крохотному количеству маркеров кажется наивной.

Таблица 3

Распределение слов-маркеров по стратегиям

Стратегии	Запрос	Кол-во постов
Завоевание	российско-террористические войска, боевики, террористы, вата, ватники, захватить, колорады, забрать, Россия-агрессор, сепаратисты, сепары	606
Заморозка	отложить, прекращение огня, заморозить, заморозка	34
Вовлечение	контроль, пенсии, децентрализация, реинтеграция, пацификация, прекращение огня, сограждане, гражданская война, шахты, заводы, переговоры	380
Отгораживание	отдать, забыть, Россия-агрессор, мертвая зона, стена	41

«Отгораживание» и «заморозка» с незначительной разницей остались в хвосте, «экономическое вовлечение» с явным отрывом вышло на второе место. С почти двукратным перевесом победила стратегия завоевания, что в итоге не имело никакого значения.

Мы подвергли выводы сомнениям по двум причинам, в итоге отказавшись от машинной обработки сформированного массива. Первая — количество полученных записей. Из 5 200 постов поисковые запросы со словами-маркерами суммарно выдали 1 061 пост, а значит, 4 139 постов (80 %) не содержали этих слов, то есть оказались исключенными из анализа. Это препятствие возможно было если не обойти, то максимально уменьшить его влияние, постоянно увеличивая число слов-маркеров, каждый раз захватывая всё больше и больше постов. Очевидно, что все 5 200 постов не стали бы объектом дискурс-анализа. Просто потому, что они собраны на основании наличия хотя бы одного из 14 синонимов, — к примеру, пост, состоящий из одного предложения «На Донбассе хорошая погода», тоже попадал в число 5 200, но, конечно, не имел никакого отношения к стратегиям.

Гораздо более весомым оказалось качественное препятствие, а не количественное. Здесь мы столкнулись с невозможностью отделить фактические высказывания людей от цитирований. Предположим, что условный украинский радикальный националист «Дмитрий Ярош» пишет пост: «Надо, наконец, победить российского агрессора: взять оружие в руки, сесть в танки и с Богом в душе зачистить украинский Донбасс от войск разлагающейся империи, сохранив за Украиной право на самостоятельное развитие, сохранив саму Украину. Слава Украине!». Прочитав его, условный сторонник федерализации и умиротворения Донбасса «Виктор Медведчук» делает репост с цитатой: «Есть те, кто призывает Украину к войне: “Надо, наконец, победить российского агрессора: взять оружие в руки, сесть в танки и с Богом в душе зачистить украинский Донбасс от войск разлагающейся империи”. Я категорически возражаю против такого человеконенавистнического подхода. Мы должны слышать всех сограждан, в том числе на востоке страны, настаивая на установлении режима прекращения огня».

Очевидно, что в одном и том же посте могут употребляться слова-маркеры из конфликтующих стратегий, либо могут быть использованы слова, подходящие к стратегии, с которой автор поста не согласен. Программное обеспечение не способно самостоятельно определить мнение автора поста — в этом случае оба поста с наличием слов-маркеров «агрессор», «оружие», «танк» уйдут в стратегию «завоевание» и в стратегию «заморозка» благодаря «прекращению огня» и «согражданам».

Несколько раз мы пробовали обсудить дальнейшую работу машины с разработчиками ПО, заверявшими нас, что нужно лишь предложить машине большее количество синонимов, с тем чтобы она лучше понимала наши стратегии. Увы, в этом споре технари проиграли гуманитариям, поскольку, как минимум, не удалось обойти препятствие цитирований. На данном этапе исследования мы присудили машине поражение и сели за вычитку 5 200 постов.

Собственно, именно это и свидетельствовало, что мы выкинули белый флаг, осознав крайнюю ограниченность метода Big Data, хотя разработчики наверняка с нами не согласятся, объясняя проигрыш метода нашей недостаточной работой по операционализации стратегий. Так или иначе, машина помогла нам найти в большом массиве данных 5 200 постов, которые и стали нашей конкретной базой данных (БД). Дальнейшая вычитка их «вручную» означала, что мы поняли ограничения автоматизированной работы.

В процессе прочтения записей украинских блогеров и поиска в них признаков одной из четырех стратегий мы ввели маркер «осмысленный пост» — так мы называли те записи, которые содержали хоть какой-то смысл по отношению к стратегии. Из 5 200 записей большинство содержало описание общей геополитической ситуации с точки зрения обывателя, обсуждение вопроса об аккредитации журналистов в ОРДЛО, новостные сводки с фронта, дебаты о субъектах, атаковавших «Боинг», и прочие не относящиеся к определению будущего региона размышления. Лишь в 327 постах (6,3 % от совокупности записей, посвященных региону) имелся хоть какой-то намек на то, как, по мнению автора, необходимо поступить с Донбассом. Для включения поста в рубрику с соответствующей стратегией было достаточно, например, фраз «Донбасс надо отгородить стеной», «пора уже завоевывать ОРДЛО». При отсутствии масштабных осмысленных стратегий — такие короткие фразы оказались для нас максимумом рефлексии, которая и была подвергнута сортировке.

117 постов относились к «заморозке» — их авторы настаивали на необходимости сохранения ситуации «ни мира, ни войны». К стратегии «завоевания» были отнесены 107 постов, об экономическом вовлечении говорилось в 69-ти, наконец, отгородиться стеной хотели авторы 34 постов. По отношению к общей БД в 88 536 постов число «осмысленных» составляло 0,37 %. Стоит ли говорить, что мы не стали вычислять весомость каждой из стратегий по причине ничтожности выделенной нами БД?

С другой стороны, на презентации доклада в ноябре 2016 г. по итогам первой волны уважаемые коллеги уверяли нас, что эти 327 постов внутри 5 200 постов и есть искомая нами БД. Следовательно, можно сделать вывод о практически полном отсутствии стратегии в отношении будущего Донбасса, поскольку лидеры общественного мнения Украины посвятили ему менее 0,5 % постов. В дальнейшем мы вынуждены были отказаться от поиска стратегий: машина не могла нам помочь из-за непонимания цитат, а мы сами убедились, что вычитка даже сотни постов — тяжелый труд. Учитывая, что после пилотной волны объем БД должен был вырасти многократно (во второй волне 5 200 постов сменились на 48 006), наше желание найти стратегии уступило рациональности.

* * *

Если украинский Facebook является важнейшим каналом коммуникации и если пороговое значение в 10 000 подписчиков и временные рамки исследования выбраны верно, то мы можем сделать следующий вывод: у украинской элиты нет доминирующей стратегии в отношении Донбасса. В России многим кажется, что на Украине только и говорят о возвращении Донбасса, но в реальности из всего того, что было написано лидерами общественного мнения в сети Facebook за неполный 2016 г., Донбассу посвящено менее 6 % постов. О конкретных же стратегиях (цели, задачи, методы решения) пока говорить не приходится. В публичном дискурсе украинских элит «Донбасс» представляет собой, скорее, территорию — геополитическую единицу, объект, на который направлены политические технологии или который участвует в юридических процедурах, — но не отколотый от «материнского государства» регион, в от-

ношении которого обсуждаются стратегии возвращения и будущее которого принципиально важно.

14,5 % упоминаний России в нашей выборке представляется незначительным для статуса «государства-агрессора». Вместе с тем специфика этих упоминаний должна быть дополнительно исследована. Означает ли это понижение степени россиецентричности украинского массового сознания? Или же украинский Facebook не разделяет магистрального отношения власти к пропаганде стереотипов «российской агрессии»? Поскольку отношение к России не было предметом данного исследования, объявить о переходе количества в качество в данном случае мы не можем.

На этом пилотажное исследование было завершено. Оно оказалось для нашей команды крайне полезным, поскольку позволило не только апробировать новый метод, понять его плюсы и ограничения, но и сформулировать новые вопросы. Например: Что представляет собой феномен «Донбасс» для лидеров украинского общественного мнения? Донбасс — это, прежде всего, территория или население? Является ли Донбасс частью украинского национального сообщества? Жители Донбасса, защищающие свои республики с оружием в руках, могут быть реинтегрированы в национальное сообщество? Есть ли у них право на политическое украинство при сохранении русской самоидентификации? Есть ли различия в восприятии украинскими элитами Донбасса, Крыма и особенно роли России в отношении обоих казусов? Для ответа на эти вопросы дискурс-анализ представляется многообещающим.

Ещё одно принципиально иное направление исследования с той же базой перспективно в отношении самих лидеров общественного мнения. Кто эти люди? Что они говорят, например, о России, формируя тренды в украинской политике?

Наконец, пилотажное исследование заставило нас изменить методологию.

Во-первых, необходимо было отказаться от критерия «формирование смыслов» при подготовке списка аккаунтов. Он был слишком размыт. Кроме того, наш субъективизм «лишал», например, звёзд эстрады права на политическое высказывание.

Во-вторых, мы должны были снижать проходной барьер, отказываясь от 10 000 подписчиков, поскольку за его пределами оказалось множество аккаунтов, которых мы были лишены при «пилотаже».

В-третьих, наше субъективное восприятие дискурса (в данном исследовании — представление о четырех стратегиях) тоже подверглось корректировке — при последующих волнах нам требовалось участие нескольких десятков коллег для экспертного опроса.

В-четвёртых, мы поняли, что ограничивать вокабуляр несколькими десятками слов в корне неверно. В дальнейшем мы его расширили до нескольких сотен слов.

В-пятых, был переработан поисковый запрос с увеличением количества слов от 14 до 110, что почти в два раза увеличило число постов, посвященных Донбассу, в базе данных.

Наконец, мы увидели значимые ограничения самой программы «Семантический архив». Она способна быть невероятно мелкой сетью, которая выловит из океана рыб необходимого размера. Но первоначальные надежды на то, что она проведет селекцию рыб и препарирует тех, на которых мы укажем, не оправдались.

ЛИТЕРАТУРА

1. Азаров А. А., Бродовская Е. В., Дмитриева О. В., Домбровская А. Ю., Фильченков А. А. Стратегии формирования установок протестного поведения в сети интернет: опыт применения киберметрического анализа (на примере «евромайдана», ноябрь 2013 г.) // Мониторинг общественного мнения. — 2014. — № 3. — С. 36–74.
2. Бродовская Е. В., Домбровская А. Ю., Синяков А. В. Стратегии использования социальных сетей в современной России: результаты многомерного шкалирования // Мониторинг общественного мнения. — 2016. — № 1. — С. 283–296.
3. Давыдов А. А. Системная социология: Social Computing. Институт социологии РАН. — URL: http://www.isras.ru/index.php?page_id=1016
4. Кобелева В. А., Бабенко П. С. Анализ взаимоотношений граждан России и Украины (на основе контент-анализа комментариев в сети Интернет) // Вестник Прикамского социального института. — 2017. — № 1. — С. 153–160.

5. Ляшенко И. В., Федюнина И. Э. Этнические прозвища русских в украинской и российской блогосферах // Научный результат. Серия: Вопросы теоретической и прикладной лингвистики. — 2017. — № 1. — С. 42–48.
6. Нечаева П. Е. Реакция российской элиты на присоединение Крыма к Российской Федерации // Аллея науки. — 2017. — Т. 2. — № 11. — С. 388–395.
7. Никопорец-Такигава Г. Ю. Информационная поддержка политических решений как политическая технология: из уроков недавнего прошлого // PolitBook. — 2016. — № 1. — С. 67–82.
8. Олещук П. Н. Влияние социальной сети Facebook на политическую мобилизацию // Гиля. Научный вестник. — 2014. — № 88. — С. 336–340.
9. Павлов П. В. Создание образа врага через посты и репосты политических медиановостей в социальной сети Facebook: семантический и прагматический аспекты воздействия // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. — 2016. — № 4. — С. 90–97.
10. Савина С. С. Эмоциональная публицистика России и Украины в период 2013–2016 годов / Выпускная квалификационная работа по направлению «Журналистика». — СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет, 2016. 76 с. — URL: <http://nauchkor.ru/uploads/documents/587d36335f1be77c40d58921.pdf>
11. Чернова Т. А., Слеповронская К. Ю. Историческая память в информационной войне. Как используются социальные сети в идеологическом противостоянии Украины и России // Философские науки. — 2015. — № 5. — С. 16–23.
12. Grassegger H. Ich habe nur gezeigt, dass es die Bombe gibt // Das Magazin. Aktualisiert am 10. Juni 2018. — URL: <https://www.dasmagazin.ch/2016/12/03/ich-habe-nur-gezeigt-dass-es-die-bombe-gibt/>
13. Leetaru K. Data mining methods for the content analyst: An introduction to the computational analysis of content. — Routledge, 2011. — 120 p.
14. Liu H., Salerno J., Young M. Social Computing and Behavioral Modeling. — Berlin: Springer, 2009. — 264 p.
15. Manovich L. The Science of Culture? Social Computing, Digital Humanities and Cultural Analytics [2015]. — URL: <http://manovich.net/index.php/projects/cultural-analytics-social-computing>
16. Ronzhyn A. The use of Facebook and Twitter During the 2013–2014 Protests in Ukraine [July 2014]. — URL: https://www.researchgate.net/publication/268979057_The_Use_of_Facebook_and_Twitter_During_the_2013-2014_Protests_in_Ukraine
17. Wynn J. Digital sociology: Emergent technologies in the field and the classroom // Sociological Forum. — 2009. 24 (2). — P. 448–456.

А.А. ТОКАРЕВ

Big Data Applications in Social Media Research: The Experience of Unsuccessful Data Analysis of Ukrainian Facebook

Aleksei Tokarev, PhD (Political Science),
Senior Research Fellow, Center for Global Problems,
Institute for International Studies, MGIMO University.
E-mail: a.tokarev@inno.mgimo.ru

Summary. This article showcases a detailed description of the first stage of research on the discourse of Ukrainian opinion leaders on Facebook conducted by a team of researchers representing MGIMO University, Lomonosov Moscow State University, and Institute of Economy at the Russian Academy of Sciences. Convinced that it is Facebook that serves as the primary means of communication of politicians with the population in Ukraine, the team built a data base consisting of posts written over a 10-month period by 176 profiles belonging to the representatives of Ukrainian elites, and applied machine data analysis. The research question was the following: What strategies on the conflict in Donbas are verbalized by the Ukrainian elites? The author faced three challenges and limitations of machine data processing and analysis:

unsuccessful operationalization of terms; functional limitations of the Semantic Archive Platform, of which the author turned out to have unreasonably high expectations; lack of understanding of peculiarities of Big Data analysis. Nevertheless, it was the failure of this pilot research that helped raise crucial questions for further research, primarily on the criteria for shaping a data base and on formulating of the research questions for software. This experience turned to be essential for second and third stages of the research project that were completed a year and half after the project was launched. Hence the necessity to make public all the considerations on this research.

Keywords: big data, Facebook, Ukraine, Donbas conflict

REFERENCES

- Azarov A. A., Brodovskaya E. V., Dmitrieva O. V., Dombrovskaya A. Y., Filchenkov A. A. Strategii formirovaniya ustanovok protestnogo povedeniya v seti internet: opyt primeneniya kiberneticheskogo analiza (na primere evromajdana, noyabr' 2013 g.) [Strategies for the Protest Behavior Formation in the Internet: The Experience of Using Cybermetric Analysis (Using the Example of EuroMaidan, November 2013)]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya*. 2014. No. 3. P. 36–74.
- Brodovskaya E. V., Dombrovskaya A. Y., Sinyakov A. V. Strategii ispol'zovaniya social'nyh setej v sovremennoj Rossii: rezul'taty mnogomernogo shkalirovaniya [Strategies of Using Social Networks in Modern Russia: The Results of Multidimensional Scaling]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya*. 2016. No. 1. P. 283–296.
- Chernova T. A., Slepovronskaya K. Yu. Istoricheskaya pamyat' v informacionnoj vojne. Kak ispol'zuyutsya social'nye seti v ideologicheskom protivostoyanii Ukrainy i Rossii [Historical Memory in the Information War. How Social Networks are Used in the Ideological Confrontation between Ukraine and Russia]. *Filosofskiye nauki*. 2015. No. 5. P. 16–23.
- Davydov A. A. Sistemnaya sociologiya: Social Computing [System Sociology: Social Computing]. *Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences*. — URL: http://www.isras.ru/index.php?page_id=1016&printmode.
- Grassegger H. Ich habe nur gezeigt, dass es die Bombe gibt // *Das Magazin*. Aktualisiert am 10. Juni 2018. — URL: <https://www.dasmagazin.ch/2016/12/03/ich-habe-nur-gezeigt-dass-es-die-bombe-gibt/>
- Kobeleva V. A., Babenko P. S. Analiz vzaimootnoshenij grazhdan Rossii i Ukrainy (na osnove kontent-analiza kommentarijev v seti Internet) [Analysis of the Relationship between Citizens of Russia and Ukraine (Based on Content Analysis of the Internet Comments)]. *Vestnik Prikamskogo sotsial'nogo instituta*. 2017. No. 1. P. 153–160.
- Leetaru K. *Data Mining Methods for the Content Analyst: An Introduction to the Computational Analysis of Content*. Routledge, 2011. 120 p.
- Liu H., Salerno J., Young M. *Social Computing and Behavioral Modeling*. Berlin: Springer, 2009. 264 p.
- Olyashenko I. V., Fedyunina I. E. Etnicheskie prozvizhcha russkih v ukrainskoj i rossijskoj blogosferah [Ethnic Nicknames of Russians in the Ukrainian and Russian Blogospheres]. *Nauchnyj rezul'tat. Voprosy teoreticheskoy i prikladnoj lingvistiki*. 2017. No. 1. P. 42–48.
- Manovich L. The Science of Culture? *Social Computing, Digital Humanities and Cultural Analytics* [2015]. URL: <http://manovich.net/index.php/projects/cultural-analytics-social-computing>
- Nechaeva P. E. Reaciya rossijskoj ehlyty na prisoedinenie Kryma k Rossijskoj Federacii [The Reaction of the Russian Elite to the Crimea Reintegration]. *Alleya nauki*. 2017. Vol. 2. No. 11. P. 388–395.
- Nikiporets-Takigawa G. Y. Informacionnaya podderzhka politicheskikh reshenij kak politicheskaya tekhnologiya: iz urokov nedavnego proshlogo [Information Support of Political Decisions as a Political Technology: From the Lessons of the Recent Past]. *PolitBook*. 2016. No. 1. P. 67–82.
- Oleshchuk P. N. Vliyanie social'noj seti Facebook na politicheskuyu mobilizaciju [The Influence of Facebook on Political Mobilization]. *Gileya. Nauchnyy vestnik*. 2014. No. 88. P. 336–340.
- Pavlov P. V. Sozdanie obraza vraga cherez posty i reposty politicheskikh medianovostej v social'noj seti Facebook: semanticheskij i pragmaticheskij aspekty vozdejstviya [Creation of the Enemy Image by Means of Posts and Reposts of Political Media News in Facebook: The Semantic and Pragmatic Aspects of the Impact]. *Izvestiya Volgogradskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta*. 2016. No. 4. P. 90–97.
- Ronzhyh A. *The use of Facebook and Twitter During the 2013–2014 Protests in Ukraine* [July 2014]. — URL: https://www.researchgate.net/publication/268979057_The_Use_of_Facebook_and_Twitter_During_the_2013-2014_Protests_in_Ukraine
- Savina S. S. *Emocional'naya publicistika Rossii i Ukrainy v period 2013-2016 godov. Vypusknaya kvalifikatsionnaya rabota*

po napravleniyu "Zhurnalistika". [Emotional Publicism of Russia and Ukraine in 2013–2016. Graduation Qualification Thesis in Journalism]. St. Petersburg State University, 2016. 76 p. — URL: <http://nauchkor.ru/uploads/documents/587d36335f1be77c40d58921.pdf>

Wynn J. Digital sociology: Emergent Technologies in the Field and the Classroom. *Sociological Forum*. 2009. No. 24 (2). P. 448–456.

Учредитель
Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего профессионального образования Московский государственный институт
международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Издание зарегистрировано
Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).
ПИ № ФС 77-65736 от 20 мая 2016 г.

Редактор — *В. И. Шанкина*
Технический редактор — *Е. П. Конюхова*
Дизайн, компьютерная вёрстка — *К. Г. Шанкин*

Адрес редакции: 119454, г. Москва,
проспект Вернадского, д. 76, комн. 4184.
Тел./факс: 8 (495) 434-20-44; 8 (495)-225-33-13.
Адрес электронной почты: ktsmi@mgimo.ru
Тираж 500. Заказ №

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО МИД России
119454, Москва, просп. Вернадского, 76.