

Вестник НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ Московского Основан в ноябре 1946 г. университета

Серия 25 **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
И МИРОВАЯ ПОЛИТИКА**

ТОМ 13 • № 1 • 2021 • ЯНВАРЬ–МАРТ

СОДЕРЖАНИЕ

Слово практикам

- Нарышкин А.А. Экономическая дипломатия Российской Федерации:
перспективы развития эффективной системы поддержки экспорта . . . 3

Внешняя политика России и стран СНГ

- Артеев С.П. Внешняя политика России: «мягкая сила» регионов 32

Международная безопасность

- Криволапов О.О. Дискуссии о роли американской ПРО театра военных
действий в региональном сдерживании России и Китая 58
Кузнецов Е.А. Роль коммерческого космоса в системе национальной
безопасности США при администрации Д. Трампа 85

Региональные проблемы мировой политики

- Понамарева А.М. Евроинтеграция как триггер сербского этносепа-
ратизма в Боснии и Герцеговине 120

История международных отношений и внешней политики

- Хахалкина Е.В., Дзюба В.С. Локарнские соглашения 1925 г. в кон-
тексте трансформации Версальской системы: взгляд из Лондона 157
Лунев С.М. Образ Великобритании в советской прессе в контексте
гражданской войны в Испании (1936–1939) 196

Научные обзоры и рецензии

- Лебедева Т.Ю., Минаева Л.В., Кривоносов А.Д. Пандемия как
фактор трансформации парадигмы международной коммуникации.
*Рецензия на книгу S. Fouks «Pandémie médiatique. Com de crise / crise
de com»* 223

Moscow University

Bulletin of World Politics

ISSN 2076-7404

Vol. 13 • No. 1 • WINTER • 2021

CONTENTS

Insights from Policy Practitioners

- Naryshkin A.A. Economic Diplomacy of the Russian Federation: Prospects
for the Development of an Effective Export Support System 3

Foreign Policy of Russia and the CIS Countries

- Arteev S.P. Foreign Policy of Russia: 'Soft Power' of the Regions 32

International Security

- Krivolapov O.O. Debates on the Role of the US Theatre Missile Defense
in Regional Deterrence of Russia and China 58
- Kuznetsov E.A. The Role of the Commercial Space Industry within the US
National Security under the Trump Administration 85

Regional Issues of World Politics

- Ponomareva A.M. Eurointegration as a Trigger for the Serbian Ethnic
Separatism in Bosnia and Herzegovina 120

History of International Relations and Foreign Policy

- Khakhalkina E.V., Dzyuba V.S. Locarno Treaties (1925) in the Context
of the Versailles System Transformation as seen from London 157
- Lunev S.M. The Image of Great Britain in the Soviet Press in the Context of
the Spanish Civil War (1936–1939) 190

Review Essays and Book Reviews

- Lebedeva T.Yu., Minaeva L.V., Krivonosov A.D. COVID-19 Pan-
demic as a Factor for the Paradigm Shift in International Communications.
Book Review of 'Pandémie médiatique. Com de crise/crise de com' by
S. Fouks 223

© Издательство Московского университета.
«Вестник Московского университета», 2021

СЛОВО ПРАКТИКАМ

DOI: 10.48015/2076-7404-2021-13-1-3-31

А.А. Нарышкин*

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ ПОДДЕРЖКИ ЭКСПОРТА

*Общество с ограниченной ответственностью «РГ Консалтинг»
117418, Москва, Новочерёмушкинская ул., 69*

Поиск новых рынков и ниш для национального экспорта относится к числу ключевых задач экономической дипломатии любого современного государства. Для Российской Федерации данная проблема приобретает в современных условиях особую актуальность, поскольку расширение экспорта отечественной промышленной продукции призвано способствовать уходу от сырьевой зависимости, поддержанию высокого уровня национальной конкурентоспособности, обеспечению экономического роста и соответственно качества жизни населения. В этом отношении выстраивание эффективной внешнеэкономической деятельности является важнейшим элементом политики, направленной на обеспечение реального суверенитета страны.

В данной статье рассмотрены основные меры поддержки несырьевого экспорта в Российской Федерации. В основе исследования лежат как официальные документы и современная академическая литература по рассматриваемой проблематике, так и личные наблюдения автора, сделанные за годы практической работы в этой области в ряде профильных государственных структур и институтов развития, а также в коммерческих организациях. В первой части представлен обзор ключевых форм и инструментов поддержки экспорта в целом, а также рассмотрены история формирования и современное состояние российской системы поддержки экспорта. Особое внимание уделено в этой связи деятельности отечественных торговых представительств за рубежом, Российского экспортного центра и межправительственных комиссий по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству.

* Нарышкин Андрей Александрович — кандидат политических наук, управляющий директор ООО «РГ Консалтинг», холдинг «Росгеология» (e-mail: andr-naryshkin@yandex.ru).

Автор отмечает, что многие институты в рамках системы государственной поддержки экспорта в Российской Федерации проходят стадию становления с присущими ей вызовами и проблемами. К их числу следует прежде всего отнести рассинхронизированность деятельности ключевых институтов и форматов, призванных способствовать развитию российского экспорта. Отсутствуют общие стандарты операционной деятельности и единая инфраструктура зарубежного присутствия. Эти наблюдения стали отправной точкой для формулирования рекомендаций по повышению результативности поддержки экспорта, изложенных во второй части статьи. Автор заключает, что для эффективного функционирования соответствующей системы необходимы гармонизация работы ее основополагающих элементов, а также их переориентация на конкретных пользователей услуг в субъектах Российской Федерации (в которых функционируют свои центры поддержки экспорта) и бизнес-ассоциации. В этой связи автор высоко оценивает потенциал проекта по созданию Единой системы продвижения экспорта, но констатирует, что его реализацию сейчас придется начинать фактически заново. Помимо этого в статье формулируется еще целый ряд конкретных рекомендаций, которые при последовательной реализации также могут содействовать продвижению российских товаров на зарубежные рынки и обеспечению диверсификации экономики страны.

Ключевые слова: экономическая дипломатия, внешнеторговая деятельность, государственная поддержка экспорта, экономическое развитие, реальный суверенитет, торговые представительства, Российский экспортный центр, межправительственные комиссии.

Значение и задачи экономической дипломатии

Экономическая дипломатия — часть внешней политики государства, призванная обеспечить максимально благоприятные условия для внешнеэкономической деятельности.

Отечественная научная школа экономической дипломатии начала формироваться в 1980-х годах и с тех пор прошла длительный путь развития. К числу ее наиболее ярких представителей можно отнести Е.М. Астахова [Астахов, 2010], А.В. Ветрова [Ветров, 2003], Л.Д. Градобитову [Градобитова, 1982; Градобитова, Пискулов, 1985], Д.А. Дегтерева [Дегтерев, 2010], И.Д. Иванова [Иванов, 2001], А.Е. Лихачева [Лихачев, 2006а, 2006б], Э.Е. Обминского [Обминский, 1986], И.А. Орнатского [Орнатский, 1985], Ю.В. Пискулова [Пискулов, 2019], Э.П. Плетнева [Плетнев, 1981; Дипломатия и экономическое развитие, 1965], В.Д. Щетинина [Щетинин, 2001].

Для работ советского периода характерно разделение целей экономической дипломатии на «социалистические» и «империалистические». «Самым важным направлением внешнеэкономических связей Советского Союза было и остается упрочнение и расширение сотрудничества с братскими социалистическими странами. <...> Социалистические страны, их дипломатия активно участвуют в решении на справедливых началах коренных задач мировой экономики, глобальных проблем, стоящих перед человечеством», — отмечал И.А. Орнатский [Орнатский, 1985: 318–319], говоря об экономической дипломатии социалистических стран. Основную задачу экономической дипломатии буржуазных государств он видел в сохранении «существующего в рамках капиталистической системы международного экономического порядка» [Орнатский, 1985: 319]. В целом в своих работах И.А. Орнатский подчеркивал неразрывность экономических и политических инструментов и целей, ставя во главу угла политизацию экономической повестки: «“Деполитизация” выгодна тем, кто хотел бы притупить антиимпериалистическую направленность требований развивающихся стран» [Орнатский, 1985: 320].

Безусловно, такой подход отражает реалии того времени. И.А. Орнатский подчеркивал, что фактически экономическая дипломатия стала инструментом борьбы на пути экономической и политической экспансии. Он утверждал, что использование «дипломатических методов и экономических средств (предоставление помощи, займов, технологий, облегчение или ужесточение условий торговли и т.д.) как на двусторонней, так и на многосторонней основе» служит «для содействия развитию своей экономики, обеспечения собственных внешнеэкономических интересов и достижения определенных политических целей» [Орнатский, 1985: 3].

В 2001 г. академик И.Д. Иванов дал следующее определение экономической дипломатии: «Экономическая дипломатия представляет совокупность организационно-правовых инструментов и действий во внешнеэкономической сфере с опорой на национальные интересы и скоординированное взаимодействие государственных и негосударственных структур в целях обеспечения устойчивого развития страны и ее безопасности в условиях глобализации» [Иванов, 2001: 10].

А.Е. Лихачев характеризует экономическую дипломатию как «совместную деятельность государства, общественных и деловых кругов по реализации национальных экономических интересов в системе мирового хозяйства, использующую инструментарий тра-

диционной и современной дипломатии, комплекс отечественных внешнеэкономических институтов, региональных и многосторонних структур и ставящую своей целью повышение международной конкурентоспособности страны» [Лихачев, 2006b: 57]. Как представляется, данное определение наиболее актуально в свете современных реалий. Задача по укреплению позиций российских компаний в мировой экономике неоднократно была обозначена в практической работе А.Е. Лихачева. Деловой опыт исследователя привел его к выводу, что экономическая дипломатия — это «важнейший рычаг укрепления международной конкурентоспособности страны, получения выгод и конкурентных преимуществ на мировом рынке» [Лихачев, 2006b: 4]. В этой связи, как считает А.Е. Лихачев, особую важность «приобрели активные формы экономической дипломатии, включающие политико-дипломатическую поддержку и лоббирование отечественного экспорта, многочисленные взаимосвязанные меры по улучшению условий доступа национальных компаний на зарубежные рынки (прежде всего торгово-политические меры)» [Лихачев, 2006b: 4].

В научных трудах зарубежных ученых зачастую отмечается, что «экспортная деятельность — важнейший индикатор роста и развития» [Blonigen, 2016: 1636]. При этом ряд исследователей придерживаются точки зрения, что лишь достаточно развитые и продуктивные компании готовы к успешному выходу на внешние рынки [Greenaway, Kneller, 2004]. Только глубокое понимание важности экспортной деятельности помогло преодолеть трудности в экономике и существенно повысить уровень жизни в Японии и за очень короткий в историческом масштабе срок — в Южной Корее. Увеличение объемов мировой торговли и тем более усиление экспортной деятельности должны обеспечивать не только рост экономики страны, но и улучшение благосостояния всех граждан, в том числе через механизмы перераспределения средств, полученных от внешней торговли. Речь идет о том, что налоговые и таможенные платежи с заработанных торговлей средств в дальнейшем перераспределяются через бюджет государства на социальные расходы. Именно поэтому в России экономический рост отнесен к стратегическим национальным приоритетам¹.

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683). Раздел III. Национальные интересы и стратегические национальные приоритеты. П. 30, 31.

Более того, продвижение экономических интересов страны посредством экономической дипломатии является важнейшим элементом формирования *реального суверенитета* государства. В соответствии с определением академика РАН А.А. Кокошина и его соавторов, реальный суверенитет означает способность страны на деле (а не декларативно) самостоятельно проводить свою внутреннюю, внешнюю и оборонную политику, заключать и расторгать договоры, вступать или не вступать в отношения стратегического партнерства и т.п. [Кокошин и др., 2019: 57]. Обеспечение национальной конкурентоспособности, по их мнению, «тесно связано с той экономической (в том числе научно-промышленной) политикой, которую проводит государство» [Кокошин и др., 2019: 58]. Значение внешнеэкономической составляющей при этом трудно переоценить: ни одна современная развитая экономика не может жить в замкнутом цикле, производя все необходимые товары и модернизируя производственные мощности.

Особенно значимо в этой связи поддержание баланса во внешней торговле: экспорт только одной группой товаров ставит страну в зависимость от мировой конъюнктуры. Для сохранения баланса важно участие во внешней торговле не только крупных, но также малых и средних предприятий. Создание надлежащих условий для реализации права на достойный труд и обеспечения роста доходов бюджета, впоследствии перераспределяемых на социальные нужды, невозможно в случае господства в экономике нескольких крупных компаний. Расширение рынков сбыта влечет внедрение результатов новейших исследований в производственные процессы и повседневную жизнь. Это способствует повышению уровня жизни населения.

Для достижения указанных целей формируются государственные системы поддержки экспорта. Особенно остро данная задача стоит в нашей стране. На протяжении долгого времени исследователи и аналитики указывают на то, что главной проблемой российского экспорта является его товарная структура — значительный перевес полезных ископаемых и энергентов и явный недостаток несырьевых товаров.

В отечественной научной литературе эта проблема рассматривается, в частности, в работах ученых Института экономики РАН. Так, В.П. Оболенский в результате детального анализа тенденций мировой торговли делает вывод о сильной зависимости объемов внешней

торговли России от ценовой конъюнктуры на мировых рынках, что связано с нынешним характером конкурентных преимуществ отечественной экономики, базирующихся главным образом на богатых природных ресурсах [Оболенский, 2018: 130].

При этом импорт в основном представлен машинами и оборудованием, потребительскими товарами, изготовленными на основе экспортированных из России энергентов и сырья (например, мебелью из вывезенной ранее российской древесины) [Шуйский, 2012]. Подтверждением этого служат официальная статистика Федеральной таможенной службы², аналитические отчеты Министерства экономического развития РФ³. В докладе Минэкономразвития России «Итоги внешнеэкономической деятельности Российской Федерации в 2019 году» подчеркивается, что топливно-энергетические товары продолжают преобладать в структуре российского экспорта, составляя порядка 2/3 его стоимостного объема⁴. Очевидно, что такая большая концентрация на одной группе товаров ставит страну в зависимость от мировой конъюнктуры рынков и сильно сужает потенциальный маневр во внешнеэкономической деятельности.

Опасность такой зависимости регулярно отмечается в работах отечественных исследователей, в частности Е.А. Сидоровой. По ее мнению, даже при видимой финансовой выгоде для экономики экспорт природных ресурсов, обеспечивающий высокую добавленную стоимость и прибыль, не способствует развитию производств и созданию новых рабочих мест. Ключевыми задачами нашей страны должны стать диверсификация экономики и экспорта посредством участия в более высоких звеньях глобальных цепочек создания стоимости, тесное развитие кооперационных и торговых связей в различных отраслях [Сидорова, 2018].

К обозначенной проблеме можно добавить просевшие в 2010-х годах объемы экспорта (в ценовом выражении), что во многом обусловлено падением цен на энергоносители. Так, по данным Росстата, общий объем экспорта России в 2013 г. составил 526 млрд долл. США,

² Экспорт и импорт Российской Федерации по товарам // ФТС России. Доступ: <http://customs.gov.ru/statistic/%D0%AF%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C%20-%20%D0%BC%D0%B0%D0%B9%202018> (дата обращения: 14.09.2020).

³ См., например: Итоги внешней торговли России в 2018 году // Минэкономразвития России. Доступ: <https://www.economy.gov.ru/material/file/12e8578a1aabe043f2b59f2d585e4478/ItoгиTorgovli2018.pdf> (дата обращения: 14.09.2020).

⁴ Там же.

сократился к 2016 г. до 280,7 млрд⁵ и, показав восстановительный рост, достиг 420,4 млрд долл. США в 2019 г.⁶

Увеличение экспорта признается важнейшим приоритетом на высшем государственном уровне. Свидетельством этого может служить Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁷.

Цель данной статьи — обзор ряда ключевых инструментов поддержки несырьевого экспорта в России и формулирование на этой основе предложений по эволюционному изменению существующих механизмов для достижения наибольшей эффективности. В основе анализа лежат как современные отечественные и зарубежные научные исследования по этой теме, так и личные наблюдения автора, сделанные за годы практической работы на различных руководящих должностях в центральном аппарате Минэкономразвития России, Торгпредстве России в Финляндии, а также руководства Торгпредством России в Швейцарии. С 2018 по 2020 г., работая в одном из ключевых институтов развития — Российском экспортном центре (РЭЦ) — в качестве директора по развитию зарубежной сети, автор руководил не только сотрудниками центрального офиса и 10 собственными представительствами РЭЦ в различных странах, но и созданными при непосредственном участии автора группами поддержки экспорта на базе торгпредств России за рубежом (представительств Российской Федерации по торгово-экономическим вопросам в иностранных государствах). Главной задачей на вверенном участке работы была реализация национального проекта «Международная кооперация и экспорт», включавшего модернизацию торговых представительств Российской Федерации, совершенствование бизнес-процесса предоставления услуг группы РЭЦ с участием зарубежной сети. Таким образом, большая часть профессиональной деятельности авторов была посвящена созданию условий для продвижения отечественного экспорта, привлечению инвестиций. В настоящее время, работая управляющим директором в холдинге

⁵ Экспорт из России «Все товары. 2013–2018» // Росстат. Доступ: <https://ru-stat.com/date-Y2013-2019/RU/export/world> (дата обращения: 14.09.2020).

⁶ Итоги внешней торговли России. Аналитика за 2019 год // Росстат. Доступ: <https://ru-stat.com/analytics/6556> (дата обращения: 14.09.2020).

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный сайт Президента России. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425> (дата обращения: 14.09.2020).

«Росгеология», автор занимается продвижением собственных услуг госкомпании для российских и зарубежных клиентов.

Ключевые формы и инструменты поддержки экспорта (российский опыт)

По мнению большинства академических исследователей и практиков, одно из важнейших и наиболее динамично развивающихся направлений экономической дипломатии — поддержка экспорта. Например, это отмечает А.Е. Лихачев, который считает, что «только успех на мировом рынке служит показателем высокой национальной конкурентоспособности и обеспечивает устойчивое повышение благосостояния страны» [Лихачев, 2006b: 163–164].

Положение отечественной внешней торговли в 2020 г. значительно усложнилось в связи с введением по всему миру ограничений на перемещения и работу людей из-за пандемии новой коронавирусной инфекции. Исследователи отмечают особую важность поддержки экспорта и инноваций со стороны госинститутов в этих условиях. Так, В.П. Оболенский пишет: «Проведение отечественными предприятиями, фирмами и банками экспортно-импортных операций во многом будет зависеть от результативности предпринимаемых правительством мер, направленных на минимизацию потерь от внешних шоков. Чем эффективнее окажутся эти меры, тем меньшим будет негативное влияние шоков на экономику и внешнюю торговлю» [Оболенский, 2020: 75].

Опыт зарубежных стран показывает эффективность государственной поддержки экспорта и обуславливает острую необходимость развития аналогичной национальной системы, охватывающей все ключевые элементы: инфраструктуру за рубежом, финансовую и нефинансовую поддержку экспорта, а также политическое лоббирование интересов отечественных компаний.

В зарубежной научной литературе также отмечаются следующие необходимые ключевые элементы эффективного продвижения экспорта: поддержка со стороны государственных институтов в форме обучения менеджменту потенциальных экспортеров, формирование благоприятной среды [см., например: Yunus, 2006: 93–110].

К этому следует добавить, что уже в XX в. наиболее развитые и новые индустриальные страны стали создавать некоммерческие организации, оказывающие в первую очередь консультационное содействие экспортной торговой деятельности. К таким организациям можно отнести торговые, внешнеторговые и торгово-про-

мышленные палаты, представляющие собой объединения, в которые компания может вступить для получения соответствующей помощи при выходе на те или иные зарубежные рынки, другие организации по продвижению международной торговли (Trade Promotion Organization, TPO), непосредственно относящиеся к государственной системе продвижения торговли или тесно сотрудничающие с государственными органами и представительствами в стране пребывания. В ряде стран эту функцию выполняют государственные структуры и подотчетные им внешнеторговые объединения (например, в СССР — Министерство внешней торговли Советского Союза). Достаточно подробно зарубежная практика функционирования систем поддержки экспорта описана в исследовании А.Н. Спартака [Спартак, 2005].

В качестве примера TPOs, предоставляющих нефинансовую поддержку национальному бизнесу на зарубежных рынках, можно привести Japan External Trade Organization (JETRO), основанную в 1958 г., Korea Trade Investment Promotion Organization (KOTRA), учрежденную в 1962 г., и Switzerland Global Enterprise (S-GE), берущую свое начало в 1927 г. Отличительной чертой этих организаций, функционирующих и по сей день, можно назвать ориентированность на зарубежных контрагентов. Они оказывают услуги, связанные с привлечением зарубежных предпринимателей к работе с партнерами страны базирования: сокращение разрыва в деловом общении, преодоление недостатка знаний о возможностях национальных контрагентов, о юридических процедурах и т.д. В то же время фокусом этих и подобных им организаций остаются продвижение экспорта национальной продукции и привлечение инвестиций в страну.

Как правило, TPOs специализируются на проведении исследований рынка в области торговли и инвестиций. Особое внимание уделяется распространению информации внутри страны о возможностях выхода на зарубежные рынки. Характерными направлениями деятельности TPOs являются организация конференций, форумов, выставочно-ярмарочных мероприятий, которые зарекомендовали себя как эффективный механизм поиска партнеров и выявления перспективных проектов, реализация специальных программ по выводу на внешний рынок начинающих экспортеров, популяризация экспорта посредством создания специальных порталов и широкого предложения собственных услуг.

В России уже предпринят ряд важных шагов по выстраиванию эффективной поддержки экспорта, включая как традиционные (создание системы торговых представительств), так и новые инструменты и направления (заимствование зарубежного опыта финансовой и нефинансовой поддержки экспорта государством, практика лоббирования интересов отдельных компаний).

Систематизируя основы государственной поддержки экспорта и обращаясь к действенным механизмам, функционирующим в России, можно сказать следующее.

Первый важнейший элемент поддержки экспорта — нефинансовая помощь посредством «форпостов» российского экономического присутствия в других странах. Исторически такими «форпостами» выступали отечественные торговые представительства за рубежом. В настоящее время Российская Федерация располагает торгпредствами в 55 государствах, они решают задачи по расширению и диверсификации российского экспорта товаров и услуг, привлечению инвестиций, встраиванию российских компаний в международные производственные цепочки⁸.

История данного института берет свое начало в советский период. В современной России предпринимались попытки по реформированию торгпредств: система зарубежных представительств передавалась из одного ведомства в другое. В различные периоды данное направление курировали Министерство внешних экономических связей РСФСР/РФ (1990–1991/1992–1997), Комитет внешних экономических связей при Министерстве иностранных дел РСФСР (1991–1992), Министерство внешних экономических связей и торговли Российской Федерации (1997–1999)⁹, Министерство торговли Российской Федерации (1999–2000)¹⁰, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации (2000–2008)¹¹, Министерство экономического развития Российской Федерации (с 2008 г.).

⁸ Положение о торговом представительстве Российской Федерации в иностранном государстве (утверждено Постановлением Правительства РФ от 27.06.2005 г. № 401 (в ред. от 22.10.2018 г.) «Об оптимизации системы торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах».

⁹ Положение о Министерстве внешних экономических связей и торговли Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 07.04.1997 г. № 402).

¹⁰ Положение о Министерстве торговли Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 21.12.1999 г. № 1420).

¹¹ Постановление Правительства РФ от 21.12.2000 г. № 990 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации».

В 2018 г. был восстановлен сложившийся ранее статус торгпредств: курирование их работы передано Министерству промышленности и торговли Российской Федерации¹². Данный статус был закреплён внесенными в соответствии с Постановлением Правительства РФ изменениями в Положение о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации¹³.

Через реформы, преобразований, сокращений влекла за собой частое изменение функционала, упадок материально-технической базы, потерю ориентиров и, безусловно, снижение эффективности. С каждой реформой и передачей от ведомства к ведомству менялось видение основных функций и задач, что находило отражение в нормативно-правовой базе, в 2000-е годы — в Положении о торговом представительстве Российской Федерации в иностранном государстве¹⁴.

Так, на этапе курирования системы торгпредств Министерством экономического развития РФ в число основных задач заграничных представительств входили свойственные ведомству функции:

1) взаимодействие с международными экономическими организациями¹⁵;

2) содействие работе межправительственных органов по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству Российской Федерации с государством пребывания¹⁶;

3) осуществление аналитических функций, например: подготовка предложений по развитию торгово-экономических отношений с государством пребывания, участие в подготовке и проведении межгосударственных и межправительственных переговоров по торгово-экономическим вопросам¹⁷;

¹² Положение о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 г. № 438; в ред. от 30.04.2020 г.).

¹³ Постановление Правительства РФ от 28.08.2018 г. № 1008.

¹⁴ Положение о торговом представительстве Российской Федерации в иностранном государстве (утв. Постановлением Правительства РФ от 27.06.2005 г. № 401 «Об оптимизации системы торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах»; в ред. от 22.10.2018 г.).

¹⁵ Положение о торговом представительстве Российской Федерации в иностранном государстве (утв. Постановлением Правительства РФ от 27.06.2005 г. № 401 «Об оптимизации системы торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах»; в ред. от 27.06.2005 г.). П. 5. Пп. «б», «в».

¹⁶ Там же. П. 5. Пп. «д».

¹⁷ Там же. П. 5. Пп. «е».

4) содействие в выполнении двусторонних и многосторонних международных договоров по вопросам торгово-экономических отношений¹⁸;

5) участие в урегулировании торговых споров и в торговых переговорах¹⁹;

6) оценка перспектив развития экономики и законодательства, мер торговой политики государства пребывания²⁰;

7) содействие российским участникам внешнеэкономической деятельности в подборе партнеров для реализации совместных проектов и в осуществлении инвестиционной деятельности в государстве пребывания на территории иностранных государств²¹.

В 2014 и 2018 гг. названные задачи были исключены из функционала торгпредств, что, как представляется, не отвечает общим задачам по усилению работы на внешнеэкономическом направлении.

Последняя редакция Положения о торгпредствах, принятая в результате их передачи в Минпромторг России, содержит не только ссылку на изменение линии подчинения. Наряду с исключением вышеописанных пунктов был внесен ряд других изменений. Кратко их можно охарактеризовать как концентрацию усилий на внешне-торговых связях и содействие российским экспортным поставкам. В качестве элементов этой задачи обозначаются:

1) оказание содействия в получении заинтересованными участниками внешнеторговой деятельности заказов на поставку товаров, работ и услуг²²;

2) содействие промышленной кооперации и встраиванию российских предприятий в международные производственные цепочки²³.

Аналитическая функция и привлечение инвестиций, хотя и присутствуют в Положении, отходят на второй план. Одна из ключевых функций Министерства промышленности и торговли РФ — поддержка экспорта промышленной продукции, обеспечение доступа на рынки товаров и услуг.

Обладая дипломатическим статусом, значимой страноведческой компетенцией и прочными коммуникационными связями с органами государственной власти и деловым сообществом в странах пребывания, торговые представительства имеют возможность оказывать

¹⁸ Там же. П. 5. Пп. «з».

¹⁹ Там же. П. 5. Пп. «н».

²⁰ Там же. П. 5. Пп. «р», «с».

²¹ Там же. П. 5. Пп. «к», «т».

²² Там же. П. 4. Пп. «в», «г». П. 5. Пп. «е», «ж».

²³ Там же. П. 4. Пп. «ж», «з».

административную и организационно-консультационную, информационно-аналитическую поддержку российским экспортерам, заинтересованным организациям, федеральным и региональным органам исполнительной власти.

Некоторые значимые примеры из собственной практики приводит А.С. Иванов [Иванов, 2006]. В дни аварии на Чернобыльской АЭС, 2 мая 1986 г., торгпредства СССР в Нидерландах и США в считанные часы решили вопрос о закупке, согласовании лицензии и поставке в Советский Союз жизненно необходимых для спасения людей на месте аварии многоканальных анализаторов. В 1980-е годы торгпредства курировали закупку товаров за рубежом, добивались максимально низких закупочных цен на жизненно важную продукцию, приобретаемую за границей. Так, в статье А.С. Иванова описан пример успешно проведенных переговоров, позволивших снизить стоимость закупки пшеницы в США на 1/3 по сравнению с действовавшими договорными обязательствами. Автор резюмирует: «Много полезного было сделано скромными тружениками торгпредств в разные времена для укрепления нашей экономики» [Иванов, 2006: 56–57].

В 2000-е годы актуальность поддержки внешнеэкономической деятельности обрела новый смысл. К более современным ярким примерам успешной работы торгпредств относится исходившая от их руководства инициатива по организации в России производственных мощностей некоторых крупных западных фармкомпаний. В этой работе принимал участие и автор данной статьи. Со временем указанная инициатива была реализована и стала приносить дивиденды и самим компаниям, и государствам, давая отдачу через трансфер технологий и знаний, налоговые платежи и поддержание занятости. Безусловно, примеры таких инвестиций, измеряющихся миллиардами долларов, единичны, но их достаточно, чтобы понимать, что более подготовленная, большая и разветвленная российская сеть продвижения экономических интересов за рубежом может и должна функционировать и приносить свои плоды.

Практикуется нахождение в торговых представительствах штатных сотрудников крупных российских компаний в соответствии с двусторонними договорами, заключаемыми между фирмами и курирующим деятельность торгпредства министерством. Сотрудники таких представительств, являясь частью дипмиссии, в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях не имеют воз-

возможности вести коммерческую деятельность (ст. 42 Конвенции)²⁴, однако данная форма присутствия позволяет успешно лоббировать интересы отечественных компаний, является элементом их поддержки и даже защиты.

Одновременно указанная форма представительств менее затратна, чем представительства компании, так как торгпредства не облагаются никакими налогами в стране пребывания и пользуются дипломатической неприкосновенностью (в соответствии со ст. 22, 23, 34, 36, 37 Венской конвенции о дипломатических сношениях)²⁵.

Таким образом, как представляется, сеть торговых представительств — важный, можно сказать, системообразующий, однако не единственный элемент в государственной поддержке экспорта. Торгпредства в силу своего дипломатического статуса могут оказывать содействие внешнеторговой деятельности лишь с помощью нефинансовых мер.

Второй важнейший элемент российской системы содействия развитию экспорта — поддержка торговли, обеспечивающая комплекс нефинансовых и финансовых услуг (в ряде стран эти две функции разделены между различными организациями, однако они обе имеют большое значение). Во всех государствах, где дипломатические представительства так или иначе вовлечены в продвижение национальных товаров на зарубежные рынки, активно развиваются нефинансовые меры поддержки.

В уже упоминавшемся исследовании А.Н. Спартак, опубликованном в 2005 г., говорилось о необходимости создания в России Федерального агентства развития внешней торговли (поддержки экспорта). Автор изложил основные задачи, которые решают экспортные агентства по всему миру, и сделал объективный вывод: «Россия единственная из промышленно развитых стран не имеет эффективных институтов и механизмов поддержки экспорта» [Спартак, 2005: 34]. В 2015 г. был сделан важный шаг: на основе международного опыта (консультантами выступали главным образом итальянские партнеры) был создан собственный институт поддержки экспорта — АО «Российский экспортный центр» (РЭЦ), в начале 2016 г. Постановлением Правительства РФ были утверждены правила осуществления им деятельности по поддержке

²⁴ Венская конвенция о дипломатических сношениях. 18.04.1961 г.

²⁵ Там же.

экспорта²⁶. Документ закреплял обязанность государственной компании обеспечивать: комплексную поддержку экспорта (в том числе предоставлять финансовые и нефинансовые меры поддержки), оперативное взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и организациями по предоставлению мер поддержки экспорта, а также оказывать поддержку инвестиционной деятельности российских граждан за рубежом²⁷. Постановлением также закреплялась координирующая роль РЭЦ по отношению к АО «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций» и Государственному специализированному Российскому экспортно-импортному банку (АО)²⁸. В Постановлении также описаны основные функции РЭЦ по нефинансовой поддержке: организация деловых мероприятий и мероприятий, связанных с выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельностью, содействие российским производителям в подготовке документов, необходимых для приведения документации российской продукции в соответствие с требованиями, предъявляемыми к экспорту (стандартизация, сертификация, нужные разрешения), а также подготовка предложений по нормативному регулированию экспортной деятельности и даже право оформления необходимых для ввоза российской продукции в иностранные государства документов в форме сертификата свободной продажи²⁹. В мировой практике деятельность по продвижению торговли убыточна для ТРО, но дает большой эффект для экономики страны. С учетом этого для большинства описанных в Постановлении функций РЭЦ предусмотрено финансирование из государственного бюджета.

Сегодня центром пройден определенный путь, сокращающий историческую дистанцию между ним и большинством мировых ТРОs, возникших в более ранние сроки. Организация имеет все необходимые рычаги и возможности для того, чтобы стать важным фактором существенного повышения экспорта российских товаров и услуг за рубеж. Группа РЭЦ объединила в себе важную часть нефинансовой и финансовой поддержки.

²⁶ Постановление Правительства РФ от 05.02.2016 г. № 71 «Об утверждении правил осуществления акционерным обществом “Российский экспортный центр” деятельности по поддержке экспорта и взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти и государственной корпорацией по атомной энергии “Росатом”».

²⁷ Там же. П. 2.

²⁸ Там же. П. 12.

²⁹ Там же. П. 20.

Нефинансовые услуги РЭЦ включают: программы обучения начинающих компаний-экспортеров основам и ведению экспортной деятельности, аналитические исследования зарубежных отраслевых и страновых рынков, помощь в поиске контрагентов за рубежом, содействие в сертификации и патентовании продукции экспортеров на зарубежных рынках, организацию их участия в деловых миссиях и выставках за рубежом. Финансовые услуги делятся на страховую поддержку, оказываемую компанией ЭКСАР, и кредитно-гарантийную поддержку РОСЭКСИМБАНКа; обе организации действуют в составе группы РЭЦ³⁰.

Третий важнейший элемент поддержки экспорта — лоббирование интересов отечественных компаний с помощью политических инструментов, таких как саммиты на высшем уровне, межправительственные переговоры и даже включение представителей крупнейших фирм в состав дипмиссий за рубежом (уже упоминавшихся торгпредств). В числе политических инструментов отдельно следует отметить межправительственные комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству (МПК), учреждаемые на основе международных договоров Российской Федерации с зарубежными странами в целях развития двустороннего сотрудничества в торгово-экономической и научно-технической сферах и создания условий для развития эффективных форм взаимодействия российских участников внешнеэкономической деятельности с иностранными компаниями. Этот инструмент своими корнями уходит в историю внешнеторговой политики Советского Союза, когда МПК позволяли собирать за столом переговоров все ключевые министерства и ведомства, отвечающие за реализацию проектов с конкретными зарубежными странами, и обсуждать все насущные вопросы в ходе заседаний, избегая долгих согласовательных переписок.

И сегодня МПК, их рабочие группы — важный инструмент, обеспечивающий регулярный открытый диалог на высоком уровне. Так, согласно Положению о российских частях межправительственных комиссий председатели российских частей МПК утверждаются Правительством РФ, как правило, из числа членов Правительства (заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров) либо заместителей министров и руководителей федеральных служб

³⁰ См.: Российский экспортный центр. Доступ: <https://www.exportcenter.ru/> (дата обращения: 14.09.2020).

и агентств³¹. Деятельность двусторонних МПК всецело направлена на создание благоприятных условий для взаимовыгодного сотрудничества обеих стран и устранение препятствий на пути развития деловых взаимоотношений в различных направлениях.

МПК позволяют отечественным госорганам и компаниям оперативно содействовать решению того или иного прикладного вопроса торгово-экономического взаимодействия, реализации двусторонних международных проектов. Так, из числа последних примеров можно привести договоренности российско-сирийской МПК по восстановлению энергетической инфраструктуры на территории Сирии³², а также обсуждение параметров участия РФ в реализации крупных инфраструктурных проектов в Греции и в приватизации греческих транспортных активов³³, совместный проект России и Узбекистана по созданию авиакомпания-лоукостера³⁴, проект по строительству линии метро в Хошимине (Вьетнам)³⁵. Активно продвигается посредством данного инструмента идея расчета в национальных валютах³⁶, что, безусловно, должно способствовать развитию торговли. Многие проекты и идеи нуждаются в поддержке и активном открытом обсуждении. В современных условиях усилий одного или нескольких предприятий, как правило, недостаточно для достижения мировой конкурентоспособности. Поддержка государства в рамках МПК может оказать решающее позитивное влияние.

³¹ Положение о российских частях межправительственных комиссий по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству между Российской Федерацией и зарубежными странами (утв. Постановлением Правительства РФ от 21.02.2015 г. № 156).

³² Россия и Сирия могут подписать новое соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве // Парламентская газета. 07.09.2020. Доступ: <https://www.pnp.ru/politics/rossiya-i-siriya-mogut-podpisat-novoe-soglashenie-o-torgovo-ekonomicheskom-sotrudnichestve.html> (дата обращения: 13.10.2020).

³³ Россия готова принять участие в приватизации греческих транспортных активов // АК&М. 02.10.2020. Доступ: https://www.akm.ru/press/rossiya_gotova_prinyat_uchastie_v_privatizatsii_grecheskikh_transportnykh_aktivov/ (дата обращения: 13.10.2020).

³⁴ Россия и Узбекистан обсуждают создание совместного авиалоукостера // Интерфакс. 20.07.2020. Доступ: <https://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/72114> (дата обращения: 13.10.2020).

³⁵ Проект РФ и Вьетнама по строительству метро еще не нашел инвесторов // РИА Новости. 14.11.2019. Доступ: <https://realty.ria.ru/20191114/1560912799.html> (дата обращения: 13.10.2020).

³⁶ Россия и Индия увеличат объем расчетов в нацвалютах // РИА Новости. 14.09.2018. Доступ: <https://ria.ru/20180914/1528582054.html> (дата обращения: 13.10.2020).

Многие институты Российской Федерации проходят стадию становления с присущими ей особенностями. То же относится и к системе государственной поддержки экспорта. Часть элементов она унаследовала от Советского Союза, другая часть возникла вновь. Следствием стала самая серьезная проблема существующей системы государственной поддержки экспорта — разрозненность ее элементов. Финансируемые из госбюджета международные конгрессно-выставочные мероприятия, деловые миссии, торговые представительства Российской Федерации за рубежом, центры поддержки экспорта в российских регионах (ЦПЭ), представительства РЭЦ и государственных компаний работают в отрыве друг от друга, не обеспечивая синергии для достижения общей цели. Отсутствуют единые стандарты операционной деятельности и единая инфраструктура зарубежного присутствия. Положение усугубляется также инертностью некоторых элементов данной системы, что проявляется, например, в наличии высоких барьеров для получения финансовой поддержки (страховых и кредитно-финансовых инструментов) для малых и средних предприятий-экспортеров.

Достижению достаточной эффективности функционирования системы государственной поддержки экспорта в целом препятствуют:

- низкая осведомленность экспортеров о доступности, возможностях экспортной деятельности и существующих государственных мерах поддержки;
- потери потенциальных российских экспортеров / зарубежных импортеров из-за разрозненности усилий, направленных на поддержку торговли;
- низкая конверсия предоставленных услуг в заключенный экспортный контракт;
- низкая производительность зарубежных точек присутствия — торгпредств и представительств РЭЦ.

Способы повышения результативности работы по поддержке экспорта: взгляд практика

Рассмотрим взаимосвязь значимых элементов экономической дипломатии в сфере поддержки экспорта и потенциальные пути повышения результативности работы на данном направлении. Для функционирования эффективной системы поддержки экспорта необходимы синхронизация работы основополагающих элементов, а также их ориентированность на конкретных пользователей услуг в

субъектах Российской Федерации (в которых действуют свои центры поддержки экспорта) и бизнес-ассоциации.

Консолидация имеющихся инструментов поддержки и продвижения экспорта, включая функциональные возможности торговых представительств, должна обеспечить вовлечение максимального числа российских компаний во внешнеторговую деятельность.

Устранить существующие проблемы была призвана Единая система продвижения экспорта. Решение о ее формировании принято Проектным комитетом под председательством первого заместителя Председателя Правительства — министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова в декабре 2018 г. Концепция Единой системы продвижения экспорта стала одной из значимых вех национального проекта «Международная кооперация и экспорт»³⁷. Первые успешные шаги были сделаны в 2019 г. Представляется необходимым активизировать работу на данном направлении, хотя ввиду значительного ее сокращения фактически необходим перезапуск этой деятельности.

Единая система продвижения экспорта предполагает наличие синергии финансовых и нефинансовых мер поддержки экспортеров.

Для значительного повышения эффективности нефинансовой поддержки экспорта в целях продвижения на зарубежные рынки продукции российских промышленных и сельскохозяйственных предприятий необходимо налаживание взаимосвязи между имеющимися и, как уже говорилось, ныне разрозненными представительствами (торгпредствами, РЭЦ, представительствами крупных системообразующих государственных компаний). Только такой государственный подход поможет уйти от неэффективной «синекуры»³⁸ и запустить системную работу.

В целях повышения эффективности деятельности торговых представительств необходимо пересмотреть их организационную структуру, снизить количество непрофильных задач, отвлекающих ресурсы от основных целей. Специального внимания требует информационно-аналитическая работа торговых представительств. На практике она приносит большие позитивные результаты, но от-

³⁷ Паспорт национального проекта (программы) «Международная кооперация и экспорт» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам; протокол от 24.12.2018 г. № 16).

³⁸ Данный термин был применен первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым в отношении работы торговых представительств в ходе Коллегии Министерства экономического развития Российской Федерации в марте 2018 г.

следить их в форме реализованных проектов возможно спустя годы, или эти результаты могут остаться вовсе незамеченными вследствие длинных цепочек причинно-следственных связей. В практике работы торгпредств бывали ситуации, когда инициированные ими переговоры по привлечению зарубежных компаний-инвесторов приводили к важнейшим для страны результатам, однако роль инициатора оставалась малозаметной из-за разрыва формальной связи с изначальными переговорами, что было следствием многоступенчатости выхода предприятий на рынок, длинной переговорной цепочки с множеством контрагентов (госорганов и потенциальных партнеров), смены кадрового состава торгпредства, руководства курирующих госорганов и/или участников переговоров.

Информационно-аналитическая работа занимает наибольшее количество времени у сотрудников торгпредств, однако в последние годы по указанным причинам она мало востребована и в этой связи зачастую выполняется на невысоком уровне. Эти два фактора взаимосвязаны: низкая востребованность и длительное отсутствие ощутимых результатов демотивируют сотрудников.

В работе торговых представительств необходим акцент на тех целях и задачах, которые помогут выйти на новые точки роста. Основополагающий принцип закреплен в национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации, а также в отраслевых экспортных стратегиях. Для достижения поставленных целей необходимо составление четкого и конкретного перечня услуг, оказываемых торгпредствами российским компаниям. Препятствиями являются также чрезмерная забюрократизированность отдельных процессов, избыточная система отчетности и недостаточная информационная открытость.

Большие объемы государственных средств уходят на организацию российского участия в выставках, ярмарках, на проведение бизнес-миссий. Субсидирование (оплата части расходов на привлечение компаний в такого рода мероприятиях) идет через множество каналов, большинство из которых в конечном счете замыкаются на государственный бюджет. Федеральные субсидии поступают по линии различных министерств (Минпромторга, Минобрнауки, Минэкономразвития и др.) и институтов развития (например, РЭЦ), а также по линии органов государственной власти российских регионов. Поддержка названных мероприятий — верный и зарекомендовавший себя инструмент, однако сами по себе участие и оплата возведения стенда или аренды площади под ним не могут гарантировать максимальную эффективность расходования государ-

ственных средств. Необходимо обеспечить участие представителей дипмиссии, компаний, работающих в стране, для привлечения максимально широкого круга контрагентов к переговорному процессу и организации деловых встреч.

В условиях пандемии COVID-19 работа на данном направлении была несколько трансформирована и переведена в онлайн-формат. Так, бизнес-миссии проходили в рамках больших коллективных звонков, связывавших российских экспортеров и потенциальных покупателей их продукции, и проводились по следующей схеме: сначала была презентация отечественных экспортных товаров, затем следовали переговоры «с глаза на глаза» с проявившими интерес к сотрудничеству клиентами. Можно отметить заметно более низкие расходы на саму бизнес-миссию (исключались переезд к месту переговоров, аренда и организация площадки). Аналогично вместо запланированных выставок были проведены также бизнес-миссии в онлайн-формате. С учетом наличия спроса на определенные группы товаров со стороны зарубежных партнеров в условиях пандемии был сделан акцент на проведении бизнес-миссий компаний — производителей сельскохозяйственной продукции и субстанций, используемых для дезинфекции. Особым спросом пользовался спирт, выступающий основой для большинства дезинфицирующих средств, в некоторых случаях удавалось даже добиться уступок со стороны иностранного законодательства в целях упрощения ввоза спирта в страну. Результатом работы с опорой на спрос потенциальных покупателей стало успешное заключение целой серии экспортных контрактов в условиях, когда само пересечение границ людьми казалось практически невозможным.

Во время деловых встреч, проходящих в рамках обозначенных мероприятий, должны быть созданы максимально комфортные и прозрачные условия финансовой поддержки со стороны государственных структур.

Представляется, что в первую очередь необходимо поддерживать государственными кредитами экспорт в высокорискованных направлениях, где вероятность неоплаты поставок относительно высока. Малые высокотехнологичные предприятия такие риски взять на себя не могут. Недопустим, как это бывает порой на практике, отказ реальным высокотехнологичным экспортерам в поддержке из-за существенного политического риска стран назначения экспорта. Предприятия не имеют возможности брать на себя также и политические риски. Опасение экономических и политических рисков сильно ограничивает как экспортные контракты, так и производство; к тому

же отечественные высокотехнологичные малые предприятия могут быть проданы иностранным гигантам. Исходя из того, что смысл государственной поддержки экспорта состоит в завоевании новых рынков, представляется возможным рассматривать финансовые механизмы (страхование, кредитно-гарантийную поддержку) как политический инструмент экономической дипломатии.

Межправительственные комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству Российской Федерации с зарубежными странами позволяют проводить регулярный диалог с вовлечением всех необходимых органов государственной власти стран-участниц. На полях МПК также существует уникальная возможность по организации деловых миссий, переговоров. Сами МПК призваны обсуждать вопросы, не решенные в рамках контактов деловых кругов (в их числе могут быть таможенное администрирование, логистика, валютный контроль, юридическое сопровождение и др.).

Определенно заявленная возможность финансовой поддержки должна стать неотъемлемой частью как выставочно-ярмарочных мероприятий, бизнес-миссий в онлайн-формате, так и межправительственных переговоров. Опыт участия в заседаниях МПК, переговоров на полях выставок и бизнес-миссий показывает, что нередко случаются ситуации, когда российская продукция пользуется реальным спросом, однако отечественные производители не могут предложить условия расчета, равные условиям иностранных конкурентов. Так, иностранный покупатель просит об оплате с отсрочкой (всей или большей части суммы контракта) после получения либо после реализации части товара, а российский поставщик настаивает на предоплате, поскольку не может заранее запустить производство, выплатить зарплаты и т.д. Выгодные финансовые условия, обеспечивающие расчет за товар после его получения, должны быть предоставлены уже на стадии переговорного процесса. В практике наиболее успешных примеров проведения экономической дипломатии — поддержка своих производителей государственными деньгами. Государство может и должно брать на себя риски, лоббируя интересы отечественных компаний. Формирование рынка сбыта как для крупных, так и для мелких и средних фирм требует расширения возможностей для торгово-экспортной деятельности.

Описанные инструменты должны стать частью каждодневной работы, а заключенные контракты — результатом целенаправленного и слаженного функционирования всей системы поддержки экспорта. Зарубежные точки присутствия, содержащиеся прямо

или косвенно за счет государственного бюджета, должны работать совместно, а для ускорения темпов и удобства организации рабочих процессов — быть связанными общей информационной системой с российскими компаниями, лоббируя их интересы за рубежом. Основные функции зарубежных точек присутствия должны включать: аналитику рынка, в первую очередь для выявления барьеров и ограничений во внешней торговле и способов их преодоления; продвижение отечественных товаров на внешние рынки (поиск потенциального покупателя за рубежом, выставочно-ярмарочные мероприятия и деловые миссии, адаптацию рекламных материалов); изучение спроса на российскую продукцию и поиск заказов на нее (оперативное формирование предложений по запросам импортеров из зарубежных стран); обеспечение доступа на внешние рынки (консультации в области сертификации, патентования, лицензирования); консультирование в области финансовых услуг, обеспечиваемых государственными институтами развития — ВЭБ.РФ, РОСЭКСИМ-БАНК, ЭКСАР (страхование, кредитно-гарантийная поддержка).

Для снижения затрат на содержание зарубежной сети представительств необходима максимальная централизация поддерживающих функций (административно-хозяйственных, ИТ-обеспечения, бухгалтерии). Возможна альтернатива — пересмотр места непосредственного размещения офиса для сокращения потребности в поддерживающих функциях (например, аренда вместо собственного имущественного комплекса), оптимизация перечня и качества информационных материалов, подготавливаемых торговыми представительствами на регулярной основе, и порядка отработки запросов, поступающих от органов власти и предпринимателей. Информационно-аналитическую работу в интересах федеральных органов исполнительной власти необходимо организовать на основе соответствующих технических заданий, содержание которых будет зависеть от конкретной страны пребывания, тем самым снизится вероятность траты сил и времени на подготовку невостребованных материалов.

В целях сокращения сроков предоставления поддержки возможна передача реализации отдельных мер на региональный уровень. Повысить оперативность указанной работы возможно за счет оптимизации взаимодействия с экспортерами и экспортно ориентированными компаниями на местах — в российских регионах. Например, работа по продвижению российских компаний на международные электронные торговые площадки (в России также частично финансируемая

государством) может вестись из российских регионов центрами поддержки экспорта. Региональные представительства должны оказывать поддержку с помощью не только сбора и направления заявок на услуги в торговые представительства Российской Федерации и РЭЦ, но и размещения товаров на электронных торговых площадках. Эта деятельность зачастую стандартизирована и пошагово выстроена самими торговыми площадками.

Одним из элементов поддержки экспорта должна стать единая и интуитивно понятная для пользователя информационно-технологическая платформа, прообраз которой был разработан и введен в эксплуатацию в 2019 г. совместно Минпромторгом России и РЭЦ для ряда пилотных торговых представительств и ЦПЭ.

Система обеспечивает возможность подачи центрами поддержки экспорта в зарубежные точки присутствия (торгпредства и представительства РЭЦ) заявок на поиск покупателей продукции предприятий российских регионов и заявок на поиск производителей российских товаров из зарубежных точек присутствия в российские регионы. Важными результатами работы системы стали автоматизация:

- 1) маршрутизации заявок в зависимости от целевой страны;
- 2) назначения исполнителя;
- 3) наполнения реестра импортеров компаниями из отчетов;
- 4) формирования отчета и направления в компанию с отправкой уведомления в ЦПЭ.

Осуществление отдельных разрозненных мер поддержки не может дать большого эффекта. В этой связи видится особенно важным расширение перечня пользователей данной системы и перечня предоставляемых услуг таким образом, чтобы посредством одной системы осуществлялись все услуги, включая консультации, поиск партнеров онлайн и в электронной торговле, сопутствующее предложение стандартных страховых и финансово-кредитных продуктов.

Острая необходимость ухода от зависимости от экспорта сырья и необходимость повышения объемов экспорта требуют определить четкую стратегию и систему оказания услуг российским несырьевым неэнергетическим компаниям-экспортерам. Выстраивая эффективную отечественную систему поддержки экспорта, необходимо развивать имеющиеся институты эволюционным путем, не ставя их вне общей системы: например, использовать потенциал торгпредств, обеспечивая возможность сопровождения переговоров, поддержки в области оформления необходимых документов и сертификатов, финансирования и страхования экспортных поставок. Инструменты

торговых представительств и группы РЭЦ должны стать одной из важнейших составляющих в деле развития несырьевого неэнергетического экспорта, другой важной частью должна стать работа на местах, в российских регионах, имеющих возможность взять на себя задачи по первичной проработке обращений потенциальных российских экспортеров, а также по формированию пула предложений, которые можно системно представлять на внешнеторговой арене. ЦПЭ в российских регионах должны оказывать поддержку с помощью не только привлечения российских компаний и направления запросов в зарубежные представительства, но и осуществления тех функций и задач, работа по которым не требует физического присутствия за рубежом, например с помощью размещения товаров на электронных торговых площадках, первичной отработки заявок (что возможно только при наличии единой информационной системы и налаженной взаимосвязи с зарубежными точками присутствия). Финансовые инструменты поддержки экспорта призваны обеспечить российские высокотехнологичные малые и средние компании страховой и кредитно-гарантийной поддержкой при организации поставок в страны с высокими экономическими и политическими рисками. Отказ реальным высокотехнологичным экспортерам в поддержке из-за высокого риска стран назначения экспорта недопустим.

Применение комплекса описанных мер, планомерное, долгосрочное развитие системы помогут вывести российские товары на зарубежные рынки и обеспечить диверсификацию экономики страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Астахов Е.М. Дипломатическое сопровождение национального бизнеса. М.: МГИМО-Университет, 2010.
2. Ветров А.В. Международная практика дипломатического сопровождения торгово-инвестиционных проектов и сделок. М.: Высшая школа, 2003.
3. Градобитова Л.Д. Экономическая дипломатия Скандинавских стран: Учеб. пособие. М.: МГИМО МИД СССР, 1982.
4. Градобитова Л.Д., Пискулов Ю.В. Экономика и дипломатия (история и современность). М.: Наука, 1985.
5. Дегтерев Д.А. Экономическая дипломатия: экономика, политика, право. М.: Навона, 2010.
6. Дипломатия и экономическое развитие / Под ред. проф. Э.П. Плетнева. М.: Международные отношения, 1965.
7. Зонова Т.В. Дипломатия: модели, формы, методы. М.: Аспект Пресс, 2013.

8. Иванов А.С. Страницы истории торговых представительств России за рубежом // Российский внешнеэкономический вестник. 2006. № 11. С. 51–57.
9. Иванов И.Д. Хозяйственные интересы России и ее экономическая дипломатия. М.: РОССПЭН, 2001.
10. Кокошин А.А., Барсенков А.С., Нарышкина О.М., Саворская Е.В. Реальный суверенитет в современной системе мировой политики. М.: Издательство Московского университета, 2019.
11. Лихачев А.Е. Экономическая дипломатия России. Новые вызовы и возможности в условиях глобализации. М.: Экономика, 2006.
12. Лихачев А.Е. Экономическая дипломатия России в условиях глобализации: Дисс. ... д-ра экон. наук. М., 2006.
13. Обминский Э.Е. Развивающиеся страны: теория и практика многосторонней экономической дипломатии. М.: Международные отношения, 1986.
14. Оболенский В.П. Мировые цены: влияние на внешнюю торговлю России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 5. С. 121–132.
15. Оболенский В.П. Турбулентность в международной торговле: реакция России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 3. С. 60–77. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10029.
16. Орнатский И.А. Экономическая дипломатия. 2-е изд. М.: Международные отношения, 1985.
17. Пискулов Ю.В. Международная торговля и экономический рост // Российский внешнеэкономический вестник. 2019. № 1. С. 96–102.
18. Плетнев Э.П. Всемирное хозяйство как арена борьбы двух систем. М.: Знание, 1981.
19. Сидорова Е.А. Россия в глобальных цепочках создания стоимости // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. № 9. С. 71–80. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-9-71-80.
20. Спартак А.Н. России необходимо Федеральное агентство развития внешней торговли (поддержки экспорта) // Внешнеэкономический бюллетень. 2005. № 3. С. 28–37.
21. Шуйский В.П. Совершенствование системы поддержки экспорта в России // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 9. С. 35–47.
22. Щетинин В.Д. Экономическая дипломатия. М.: Международные отношения, 2001.
23. Blonigen B.A. Industrial policy and downstream export performance // The Economic Journal. 2016. Vol. 126. Iss. 595. P. 1635–1659. DOI: 10.1111/econj.12223.
24. Greenaway D., Kneller R. Exporting and productivity in the United Kingdom // Oxford Review of Economic Policy. 2004. Vol. 20. No. 3. P. 358–371.
25. Yunus A.M. Barriers to export and export promotion programs: Insights from SME managers. Mimeo, Queensland University of Technology, 2006.

A.A. Naryshkin

**ECONOMIC DIPLOMACY
OF THE RUSSIAN FEDERATION:
PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT
OF AN EFFECTIVE EXPORT SUPPORT SYSTEM**

RG Consulting

69, Novocheremushkinskaya str., Moscow, 117418

Search for the new markets and niches for national exports is one of the core objectives of economic diplomacy in any modern state. For the Russian Federation this issue acquires particular relevance under present conditions, since the expansion of industrial exports is designed to reduce dependence on commodity exports, strengthen national competitiveness, ensure economic growth, and, correspondingly improve the quality of life of its population. In this regard, effective foreign economic activities are essential to the policy, aimed at ensuring the real sovereignty.

The paper examines the key elements of non-primary export support system in the Russian Federation. This research is based on both official documents and modern academic literature on this issue and on the author's personal experience gained while working in a number of relevant state institutions and development agencies, as well as commercial organizations.

The first section provides an overview of the key forms and instruments of export support in general, as well as describes the history and the current state of the Russian export support system. The author focuses on the activities of the national trade missions abroad, the Russian Export Center and intergovernmental commissions for trade, economic, scientific and technical cooperation. The author notes that many institutions within the framework of the state export support in the Russian Federation are just emerging and face many challenges and difficulties. The latter include, primarily, the lack of inter-agency co-operation and policy coherence. There are no common operating standards or a unified system of foreign offices.

On this basis, in the second section the author outlines a number of recommendations to improve the effectiveness of the Russian export support system. The author concludes that for the effective functioning of this system, it is necessary to harmonize the work and activities of its institutions. The latter should prioritize the needs of particular regions of the Russian Federation, coordinate their efforts with regional export support centers and business associations.

In this regard, the author highlights the potential of the project to create a Unified Export Promotion System, but admits that it has to be started from scratch. In addition, the paper outlines a set of specific recommendations that, if carried out consistently, might also contribute to the promotion

of Russian goods to foreign markets and ensure the diversification of the country's economy.

Keywords: economic diplomacy, foreign trade activities, government export support, economic development, real sovereignty, trade missions, Russian Export Center, intergovernmental commissions.

About the author: *Andrey A. Naryshkin* — PhD (Political Science), Managing Director, RG Consulting, RosGeo (e-mail: andr-naryshkin@yandex.ru).

REFERENCES

1. Astakhov E.M. 2010. *Diplomaticeskoe soprovozhdenie natsional'nogo biznesa* [Diplomatic support for national business]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ. (In Russ.)
2. Vetrov A.V. 2003. *Mezhdunarodnaya praktika diplomaticeskogo soprovozhdeniya torгово-investitsionnykh proektov i sdelok* [International practice in diplomatic support of trade and investment projects and agreements]. Moscow, Vysshaya shkola Publ. (In Russ.)
3. Gradobitova L.D. 1982. *Ekonomicheskaya diplomatiya Skandinavskikh stran* [Economic diplomacy of the Nordic states]. Moscow, MGIMO MID SSSR Publ. (In Russ.)
4. Gradobitova L.D., Piskulov Yu.V. 1985. *Ekonomika i diplomatiya (istoriya i sovremennost')* [Economics and diplomacy (Past and present)]. Moscow, Nauka Publ. (In Russ.)
5. Degterev D.A. 2010. *Ekonomicheskaya diplomatiya: ekonomika, politika, pravo* [Economic diplomacy: Economics, politics, law]. Moscow, Navona Publ. (In Russ.)
6. Pletnev E.P. (ed.). 1965. *Diplomatiya i ekonomicheskoe razvitie* [Diplomacy and economic development]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)
7. Zonova T.V. 2013. *Diplomatiya: modeli, formy, metody* [Diplomacy: Models, forms, and methods]. Moscow, Aspekt Press Publ. (In Russ.)
8. Ivanov A.S. 2006. Stranitsy istorii torgovykh predstavitel'stv Rossii za rubezhom [History of Russia's trade missions abroad]. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik*, no. 11, pp. 51–57. (In Russ.)
9. Ivanov I.D. 2001. *Khozyaistvennye interesy Rossii i ee ekonomicheskaya diplomatiya* [Business interests of Russia and its economic diplomacy]. Moscow, ROSSPEN Publ. (In Russ.)
10. Kokoshin A.A., Barsenkov A.S., Naryshkina O.M., Savorskaya E.V. 2019. *Real'nyi suverenitet v sovremennoi sisteme mirovoi politiki* [Real sovereignty in contemporary world politics]. Moscow, Moscow University Press Publ. (In Russ.)
11. Likhachev A.E. 2006a. *Ekonomicheskaya diplomatiya Rossii. Novye vyzovy i vozmozhnosti v usloviyakh globalizatsii* [Economic diplomacy of Russia.

New challenges and opportunities in a globalized world]. Moscow, Ekonomika Publ. (In Russ.)

12. Likhachev A.E. 2006b. *Ekonomicheskaya diplomatiya Rossii v usloviyakh globalizatsii* [Economic diplomacy of Russia in a globalized world]. Doctoral thesis (Economics). Moscow. (In Russ.)

13. Obminskii E.E. 1986. *Razvivayushchiesya strany: teoriya i praktika mnogostoronnei ekonomicheskoi diplomatii* [Developing countries: Theory and practice of multilateral economic diplomacy]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)

14. Obolenskii V.P. 2018. Mirovye tseny: vliyaniye na vneshnyuyu trgovlyu Rossii [World prices: The impact on Russia's foreign trade]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk*, no. 5, pp. 121–132. (In Russ.)

15. Obolenskii V.P. 2020. Turbulentnost' v mezhdunarodnoi trgovle: reaktsiya Rossii [Turbulence in international trade: Russia's reaction]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk*, no. 3, pp. 60–77. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10029. (In Russ.)

16. Ornatskii I.A. 1985. *Ekonomicheskaya diplomatiya* [Economic diplomacy]. 2nd ed. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)

17. Piskulov Yu.V. 2019. Mezhdunarodnaya trgovlya i ekonomicheskii rost [International trade and economic growth]. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik*, no. 1, pp. 96–102. (In Russ.)

18. Pletnev E.P. 1981. *Vsemirnoe hozyaistvo kak arena bor'by dvukh system* [World economy as an area of competition of two systems]. Moscow, Znanie Publ. (In Russ.)

19. Sidorova E.A. 2018. Rossiya v global'nykh tsepochkakh sozdaniya stoimosti [Russia in global value chains]. *World Economy and International Relations*, vol. 62, no. 9, pp. 71–80. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-9-71-80. (In Russ.)

20. Spartak A.N. 2005. Rossii neobkhodimo Federal'noe agentstvo razvitiya vneshnei trgovli (podderzhki eksporta) [Russia needs a federal agency for foreign trade development (export promotion)]. *Vneshneekonomicheskii byulleten'*, no. 3, pp. 28–37. (In Russ.)

21. Shuiskii V.P. 2012. Sovershenstvovanie sistemy podderzhki eksporta v Rossii [Improving the export support system in Russia]. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik*, no. 9, pp. 35–47. (In Russ.)

22. Shchetinin V.D. 2001. *Ekonomicheskaya diplomatiya* [Economic diplomacy]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)

23. Blonigen B.A. 2016. Industrial policy and downstream export performance. *The Economic Journal*, vol. 126, iss. 595, pp. 1635–1659. DOI: 10.1111/econj.12223.

24. Greenaway D., Kneller R. 2004. Exporting and productivity in the United Kingdom. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, no. 3, pp. 358–371.

25. Yunus A.M. 2006. *Barriers to export and export promotion programs: Insights from SME managers*. Mimeo, Queensland University of Technology.

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И СТРАН СНГ

DOI: 10.48015/2076-7404-2021-13-1-32-57

С.П. Артеев*

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: «МЯГКАЯ СИЛА» РЕГИОНОВ**

*Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный институт международных отношений
(университет)*

*Министерства иностранных дел Российской Федерации»
119454, Москва, пр-т Вернадского, 76*

*Федеральное государственное бюджетное научное учреждение
«Национальный исследовательский институт мировой экономики
и международных отношений*

*имени Е.М. Примакова Российской академии наук»
117997, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23*

В условиях значительного охлаждения отношений между Российской Федерацией и странами коллективного Запада возможности традиционных дипломатических каналов оказываются существенно ограниченными. В то же время возрастает роль альтернативных форм дипломатии, потенциал которых в российской внешней политике остается до сих пор недоиспользованным. В этой связи обращает на себя внимание внешнеполитический потенциал российских регионов как средств укрепления «мягкой силы» Российской Федерации. В начале статьи рассмотрены специфические особенности субгосударственных/субнациональных акторов мировой политики. В частности, автор отмечает, что своеобразие их поведения на международной арене обусловлено их комбинированной природой. Это проявляется в использовании как инструментария из арсенала традиционных игроков, так и средств, применяемых нетрадиционными акторами международных отношений. Предложена модель классификации российских регионов по уровню

* *Артеев Сергей Павлович* — кандидат политических наук, старший преподаватель МГИМО МИД России; научный сотрудник ИМЭМО РАН (e-mail: artsp7@yandex.ru).

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-04-60109 «Воздействие глобальных биогенных угроз на мировую политику».

развитости их международной активности, а также описаны механизмы влияния международных связей субъектов РФ на межгосударственный уровень взаимодействия. В статье подробно рассмотрены два условных контура, в рамках которых могут осуществляться совместные действия федерального центра (ФЦ) и регионов на международной арене: культурно-имиджевый и «политический-плюс». В заключение делается вывод о важности федерально-регионального взаимодействия во внешнеполитическом поле, особенно в кризисных условиях, а также о способности российских субнациональных акторов активно участвовать в нормализации и укреплении международного общения на межгосударственном уровне за счет своего потенциала «мягкой силы», который может быть успешно интегрирован в российский внешнеполитический курс. В то же время, по мнению автора, для повышения качества федерально-региональных действий в международной сфере необходима новая модель сотрудничества ФЦ с субъектами РФ (возможная только при перезапуске всей совокупности федеративных отношений в стране), связанная с более тесной интеграцией российских регионов в реализацию внешнеполитического курса РФ.

Ключевые слова: субгосударственные акторы, субнациональные акторы, «мягкая сила», внутригосударственные регионы, внешняя политика России, федерализм, парадипломатия, внешние связи регионов.

Структурная трансформация современных международных отношений побуждает как к поиску новых решений для старых проблем и ответов на новые вызовы, так и к более активному использованию уже имеющегося задела. Вестфальская модель международных отношений подвергается эрозии по ряду направлений. Некоторые изменения, произошедшие в качественном составе акторов мировой политики в последние несколько десятилетий, не всегда адекватно представлены в научном дискурсе, что выражается в преобладании концепций межгосударственного и наднационального взаимодействия. Между тем, несмотря на зафиксированную нормативно-правовую деполитизацию международной деятельности субнациональных акторов в законодательствах большинства стран, в том числе и в России, *на самом деле регионы способны оказывать существенное позитивное влияние на внешнюю политику своих государств и принимать политическое участие в международных делах на межгосударственном уровне, при этом важную роль в их действиях играет «мягкая сила».* Для РФ это особенно актуально в условиях нарастающих кризисных явлений, таких как стагнация отношений с рядом западных государств в 2010-е годы и необходимость преодоления экономического ущерба, вызванного пандемией COVID-19.

Цель исследования — выявить существующие и перспективные схемы влияния регионов на внешнюю политику РФ в контексте проблематики «мягкой силы». В связи с этим в работе анализируется специфика субгосударственного/субнационального актора, приводится краткий исторический экскурс в историю субнациональных международных связей, предлагается классификация регионов с точки зрения их международной активности, а также выявляются механизмы совместных действий федерального центра (ФЦ) и субъектов РФ на межгосударственном политическом уровне взаимодействия. Предметом исследования в данной работе выступает совместная международная деятельность ФЦ и субъектов РФ в сфере внешней политики в начале XXI в. Эта деятельность рассмотрена через призму концепции «мягкой силы». Следует отметить, что «прямые» связи российских регионов с зарубежными партнерами (внутригосударственными регионами, государствами, коммерческими организациями, некоммерческими организациями (НКО), неправительственными организациями (НПО)), за некоторым исключением, намеренно оставляются без внимания в данной статье, так как ФЦ в этом случае выступает в роли координатора и контролера, а не активного субъекта.

Сегодня парадипломатические исследования стали составной частью науки о международных отношениях. Разработка проблематики международных связей внутригосударственных регионов и других новых акторов на Западе началась раньше, чем в России [Friedrich, 1968; Reynolds, 1979; Michelmann, 1991]. Это объясняется наличием более благоприятных условий для деятельности субнациональных акторов в странах Западной Европы и Северной Америки в тот период. Парадипломатия активно изучается на Западе и сегодня, что связано с продолжающимися процессами деволюции и трендом на субсидиарность в ряде стран [Dickson, 2014]. Это способствует транснациональной активности субгосударственных акторов. Особое место в западном дискурсе занимает проблематика внешних связей городов, так как внешнеполитическое измерение феномена города становится всё более заметным по мере трансформации мировой политики [Sassen, 1991; Geddes, 2015; Kaisto, 2017; Janczak, 2017].

В 1990-е годы в связи с приобретением субъектами РФ нового политико-правового статуса международные связи субгосударственных акторов привлекли внимание ряда российских исследователей как в центральных, так и в региональных научно-образовательных учреждениях. Первое постсоветское десятилетие можно обозначить как стадию сбора эмпирического материала, поэтому публиковались

прежде всего статьи в научной периодике [Орлов, 2000; Авдеев, 2000; Иванов, 2000; Макарычев, 2000b; Барабанов, 2000]. В 2000-е и 2010-е годы наступил период более глубокой аналитико-синтетической переработки накопленной информации. В результате появились соответствующие монографии [Макарычев, 2000а; Плотникова, 2004; Толстых, 2004; Александров, 2005; Маркушина, Харлампьева, 2008; Яровой, Белокурова, 2012; Логвинова, 2018] и разделы в учебных пособиях [Бусыгина, 2006; Богучарский, 2015]. При этом основной акцент и в 1990-е годы, и в начале XXI в. делается на анализе самостоятельной международной деятельности российских регионов в рамках предоставленных им полномочий и предметов ведения. 2010-е годы оказались менее плодотворными для развития парадипломатических исследований в России, что во многом связано с изменением формата взаимодействия между ФЦ и регионами, переходом российского федерализма в «спящий режим»¹. Особенно заметно преобладание конкретных региональных кейсов над концептуальным осмыслением всей совокупности внешних связей субнациональных акторов, хотя есть и удачные примеры теоретических трудов [Лебедева, 2019; Лошкарев, 2018]. По-прежнему сохраняется негативная «автономия» российских парадипломатических исследований — мало работ создается на принципах междисциплинарности, на стыке различных исследовательских полей политической науки и смежных научных дисциплин. В отличие от зарубежных исследователей, отечественные эксперты недостаточно внимания уделяют изучению роли городов в международных процессах. Вопросы совместной деятельности центральных и региональных властей в международной сфере также изучены недостаточно, хотя в условиях нарастания кризисных явлений в 2010-е годы в российских политических кругах стали активно обсуждаться возможные способы повышения эффективности российской внешней политики. В большей степени речь идет о необходимости развития публичной дипломатии, при этом регионы не попадают в мейнстрим дискурса. Представленная статья призвана отчасти заполнить эту лакуну, соединить пока параллельные дискурсы об обновлении российской внешней политики и парадипломатии, а также стимулировать научную дискуссию о роли российских регионов во внешнеполитических делах государства.

¹ Захаров А. Российский федерализм как «спящий» институт // Полит.Ру. 02.08.2010. Доступ: <https://polit.ru/article/2010/08/02/federalizm/> (дата обращения: 30.10.2020).

Субнациональные акторы в мировой политике: к постановке проблемы

Субгосударственные акторы занимают особое положение среди других субъектов мировой политики. Во-первых, регион государства как часть целого в большинстве стран мира не имеет возможности самостоятельно реализовывать внешнеполитическое и военное направления международного сотрудничества. Субнациональные акторы в плане международной активности сосредоточены прежде всего на экономике, культуре, науке и образовании, а также на гуманитарных проектах. Во-вторых, международные связи регионов государств зачастую выстраиваются с помощью инструментов, использование которых более характерно для негосударственных участников мировой политики (например, через публичную/общественную/народную дипломатию). В-третьих, весьма интересно соотношение политического и неполитического в международной деятельности регионов государств. В контексте наблюдаемых кризисных явлений на глобальном и межгосударственном уровнях, исчерпанности ряда международных форматов взаимодействия РФ все обозначенные специфические особенности субнациональных акторов создают предпосылки для более интенсивного использования регионального ресурса во внешней политике Москвы. Таким образом, внутригосударственные регионы с точки зрения своего политико-правового статуса и модели поведения на международной арене обладают комбинированной, «государственно-негосударственной» природой, что, в отличие от других акторов, делает их надежными союзниками государства в международных делах. При этом обновление внешнеполитического инструментария РФ возможно с учетом уже накопленного зарубежного опыта, потенциал которого далеко не исчерпан в российских реалиях.

Исторически первыми на международную арену вышли регионы государств Запада. Внутренние регионы ФРГ, Канады и США выступили пионерами в этих процессах и в 1950–1960-е годы обозначили себя в качестве международных игроков [Толстых, 2004]. Кроме субнациональных акторов крупных государств международные связи стали налаживать и регионы некоторых малых стран, например Фламандский регион Бельгии. Несмотря на то что эти процессы, в отличие от России 1990-х годов, носили планомерный и подготовленный характер, избежать трений между ФЦ и субъектами в плане политических амбиций последних не удалось [Толстых, 2004]. Это является еще одним доказательством имплицитного присутствия

политической составляющей в деятельности субгосударственных акторов. И с этим аспектом необходимо проводить работу по его интеграции во внешнеполитический курс государства, а не жестко исключать политический компонент международной активности внутригосударственных регионов на уровне нормативно-правовой базы национального законодательства. В таком случае польза от внешних связей регионов государств будет ощутимее и для ФЦ.

За несколько десятилетий в указанных государствах Запада была создана развитая нормативно-правовая база, охватывающая правовые акты от основных законов до муниципальных распоряжений. Институционализация международных связей внутригосударственных регионов в общем привела к позитивным результатам. Благодаря активному международному сотрудничеству как на межрегиональном уровне, так и на уровне «регион — зарубежное государство» территории Канады, США и ФРГ сумели не только улучшить показатели своего социально-экономического развития, но и внести вклад в общий внешнеполитический курс своих стран [Толстых, 2004; Акимов, 2018]. Более того, эти государства стали модельными для развития международных связей субгосударственных акторов в ряде других стран, прежде всего в Европе. И именно опыт взаимодействия центра и регионов в странах Запада послужил ориентиром для выстраивания сотрудничества в международных делах между ФЦ и субъектами РФ в начале 1990-х годов. Однако в тот период потенциал был реализован далеко не в полной мере в силу сложностей социально-экономического характера, а в 2000–2010-е годы — по политическим причинам. Тем не менее прагматичный подход к зарубежному опыту в вопросе внешних связей регионов необходим.

Внешняя политика и внешние связи регионов РФ: терминологический аспект

Прежде чем перейти к анализу международных связей российских регионов, необходимо пояснить употребление термина «внешняя политика» в контексте темы. Известно, что само понятие «политика» обладает сложной когнитивной структурой и множественными онтологическими основаниями. Это порождает полисемантизм, выражающийся в огромном количестве имеющихся дефиниций. Более того, эволюция политической сферы обуславливает постоянное переосмысление понятия «политика» ради адекватного отображения динамики политического процесса [Соловьев, 2007]. В российском научном дискурсе политика зачастую понимается

как целенаправленная деятельность органов государственной власти. Исходя из этого, под внешней политикой обычно имеют в виду общий курс государства в международных делах, причем во всех сферах. Его реализация в России предполагает участие субъектов РФ в международной деятельности, что закреплено в соответствующих основополагающих нормативных документах. Такой подход означает, что регионы России задействованы во внешней политике². Однако при этом они не могут самостоятельно, напрямую налаживать политические отношения, которые подразумевают взаимодействие по вопросам власти, управления и безопасности. Это связано с проблемами суверенитета и сохранения целостности государства. Иными словами, субъекты РФ принимают участие во внешней политике как целенаправленной деятельности, но не занимаются политическим взаимодействием в качестве самостоятельных внешнеполитических субъектов. У регионов нет собственного дипломатического, консульского и военного инструментария для реализации своих внешних связей [Плотникова, 2014]. Тем не менее, как будет показано далее, российские регионы в ряде случаев могут быть привлечены к международному политическому взаимодействию в качестве партнеров ФЦ. При этом необходимо учитывать неоднородность российских регионов в сфере международной деятельности.

Исследователи предлагают множество вариантов классификации субъектов РФ с точки зрения их международной деятельности [Плотникова, Дубровина, 2016]. Однако используемые типологии фокусируются в основном на географическом, экономическом и правовом факторах, а потому не слишком подходят для интегрального ранжирования. Если в качестве критерия выбрать *общий уровень международной активности* субъектов РФ и способность эффективно взаимодействовать с ФЦ в этой сфере (интенсивность контактов с зарубежными партнерами в разных сферах и на разных уровнях, количество заключаемых соглашений и качество их исполнения, объем привлеченных иностранных инвестиций, наличие представительств в зарубежных государствах, возможности по лоббированию международных интересов субъекта РФ через

² Об этом свидетельствуют и заявления на высшем политическом уровне, например выступление В.В. Путина: Выдержки из стенографического отчета о заседании Государственного совета по проблемам внешней политики России // Официальный сайт Президента России. 22.01.2003. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24689> (дата обращения: 07.04.2020).

федеральные внешнеполитические структуры и т.д.), то в качестве гипотезы можно предложить следующую схему классификации субгосударственной экстраверсии-интроверсии³: 1) регионы-экстраверты: активно и успешно развивают свои международные связи (например, Татарстан, Башкортостан, Москва, Санкт-Петербург, Калужская область); 2) регионы-интроверты⁴: международная деятельность носит слабовыраженный несистемный характер (например, Ивановская область); 3) регионы-амбиверты: сочетают черты экстравертов и интровертов (большая часть субъектов РФ). Переход региона из одной категории в другую в этой связи может определяться динамикой вовлечения в ключевых областях (экономика, культура, религия, образование и наука) и качеством полученных результатов за период 5–10 лет (объем привлеченных иностранных инвестиций, место зарубежных мероприятий в культурной жизни региона, количество академических обменов и значимость совместных международных проектов), т.е. тем, насколько внешние связи усиливают позиции региона в социально-экономическом плане на национальном и международном уровнях. Конечно, предлагаемая шкала международной субгосударственной экстраверсии-интроверсии не является единственно возможной. Однако она позволяет четко и быстро определить профиль внутригосударственного региона для последующего углубленного анализа. В зависимости от типа — экстраверт, интроверт, амбиверт — можно подобрать тот или иной кейс для исследования, спрогнозировать траекторию развития внешних связей в контексте влияния внутриполитических факторов (изменение институциональных и неформальных принципов федерально-регионального взаимодействия, новый губернатор, экономический кризис и т.д.) на международные связи региона. При этом предлагаемая типология применима как к субъектам РФ, так и к регионам зарубежных государств.

Представители каждого типа обладают константными и динамическими характеристиками. Группа регионов-экстравертов сформировалась еще в 1990-е годы, и ее состав достаточно стабилен. Это 10–15 субъектов РФ, которые сумели адаптироваться к перестройке

³ Предлагаемая шкала субгосударственной экстраверсии-интроверсии пока не квантифицирована. Для выявления четких пороговых показателей требуется обработка большого массива данных. Между тем в РФ отсутствует единый агрегатор такой информации. И сайт МИД РФ, и сайты администраций регионов, к сожалению, предоставляют слабо структурированную и неполную информацию.

⁴ Экономисты используют термин «регион-интроверт», но полностью шкалу интроверсии-экстраверсии не применяют.

взаимодействия с ФЦ в 2000-е годы, сохранить и улучшить качество своих международных связей. Состав регионов-интровертов также демонстрирует свою неизменность на протяжении всего постсоветского периода (тоже около 10–15 субъектов РФ). Потенциал скрыт в «серой зоне» — регионах-амбивертах. При этом активизация международных связей тех или иных субъектов РФ может состояться не только по инициативе «снизу». В некоторых случаях ФЦ стремится усилить активность регионов на международном уровне, чтобы улучшить социально-экономические показатели на фоне обострения межгосударственных противоречий с рядом стран Запада.

В условиях актуализации поиска новых подходов к внешней политике в российском международно-политическом дискурсе представляется актуальным проанализировать международные связи субъектов РФ прежде всего с точки зрения концепции «мягкой силы», которая сегодня весьма популярна в российском сообществе международных. В то же время, хотя идеи Джозефа Ная в целом демонстрируют высокий объяснительный потенциал применительно к внешней политике США [Nye, 1990, 2004], попытки механически перенести их на неамериканскую почву обречены на неудачу, так как инструментарий «мягкой силы» должен быть подобран в соответствии со спецификой, возможностями и целями конкретного международного актора [Никитина, 2014]. С этой оговоркой можно попытаться проанализировать отдельные совместные действия ФЦ и регионов в сфере российской внешней политики в контексте «мягкой силы». Это уместно по двум причинам. Первая — практические соображения. В последние годы российское государство вкладывает значительные средства в продвижение своей «мягкой силы» посредством создания новых массмедиа (RT) и НКО (Фонд Горчакова), но говорить об однозначном успехе сложно, что побуждает присмотреться и к другим возможностям, в том числе через использование потенциала субнациональных акторов. Вторая причина — академическая. Пока в научном дискурсе представлены в основном исследования по региональным кейсам [Негров, 2014; Маркушина, 2017]. В дальнейшем изложении под «мягкой силой» будет пониматься разнообразный невоенный инструментарий, используемый акторами для повышения собственной международной привлекательности и создания долгосрочных взаимовыгодных отношений с зарубежными субъектами мировой политики. В этой связи можно выделить два основных контура совместных действий ФЦ и регионов РФ в международных делах.

Неполитические амплуа регионов во внешней политике РФ

Первый контур взаимодействия ФЦ и российских регионов на международной арене — культурно-имиджевый — включает различные формы их сотрудничества в неполитических⁵ сферах. Следует отметить, что данный контур представляет собой сформированную институализированную структуру, хотя и регионы, и ФЦ недостаточно рефлексировали на эту тему, а потому не в полной мере осознают все возможности для совместных действий. Необходимо последовательное объединение их усилий в рамках конкретных организационных структур для устранения бюрократических издержек и повышения эффективности совместной работы.

В культурно-имиджевый контур входят участие регионов в работе межправительственных двусторонних комиссий (экономика), презентационная деятельность (экономика, культура), парламентское сотрудничество (по вопросам культуры, экономики, образования и науки) и активность субъектов РФ в рамках проведения крупных международных мероприятий наподобие саммитов и спортивных соревнований. Эта деятельность тем более важна, что негативно-стереотипизированное восприятие России в мире по-прежнему является существенной проблемой при реализации ее внешнеполитического курса [Баталов и др., 2009; Имиджевая стратегия России в контексте мирового опыта, 2013].

Именно регионы могут внести существенный вклад в формирование привлекательного образа России за счет огромного этнокультурного и религиозного разнообразия, которое нашло отражение в административно-территориальном устройстве страны. Безусловно, сложно ожидать, что трансляция образа того или иного субъекта РФ на международном уровне сама по себе даст положительный результат [Имидж регионов России, 2016]. Более того, восприятие некоторых российских регионов за рубежом отнюдь не лишено негативной нагруженности. Например, некоторые северокавказские

⁵ Направления международного сотрудничества, реализуемые в рамках данного контура, можно назвать «неполитическими» условно. Экономика, культурно-гуманитарные контакты, спорт, конечно, тесно сопряжены с политикой. Однако не стоит отрицать и наличие у этих сфер определенной «автономии» от политики. Например, несмотря на взаимные санкции России и ЕС/Германии, в 2016–2019 гг. германский концерн Daimler AG в сотрудничестве с властями Московской области успешно реализовал проект по строительству автозавода для выпуска автомобилей Mercedes-Benz. Всё это происходило на фоне резкого понижения уровня российско-германских контактов в военной, политико-дипломатической, культурной и иных сферах.

республики зачастую ассоциируются в зарубежных массмедиа с проблемами терроризма и международной преступности⁶. В то же время большая часть субъектов РФ в принципе не имеют какого-либо внятного международного образа, лишь 30 регионов из 85 и только в 2010-е годы стали осуществлять какие-либо проекты в данном направлении [Василенко, 2017]. Именно поэтому важно прилагать целенаправленные сознательные усилия по формированию позитивного международного образа российских регионов.

В качестве основы формирования регионального компонента российской стратегии⁷ «мягкой силы» можно было бы взять идею о многослойной международной идентичности нашего государства. Это возможность, для реализации которой у РФ имеются все необходимые предпосылки. Конечно, инерцию восприятия преодолеть сложно, но формирование международного образа России как поликультурной страны при грамотной стратегии совместных действий ФЦ и регионов может быть полезным. Впрочем, пока существует серьезная проблема успешного продвижения российской «мягкой силы» в принципе⁸.

Например, *двусторонние межправительственные комиссии* (МПК) играют ключевую роль в торгово-экономическом сотрудничестве России с зарубежными странами (в основном от РФ деятельность МПК курирует Министерство экономического развития), но потенциально обладают значительными возможностями и для укрепления международного имиджа страны в указанном направлении. Присутствие региональных представителей за столом переговоров позволяет зарубежным партнерам увидеть региональную, «немосковскую» Россию, формирует ее образ как сложносоставной поликультурной страны.

⁶ Подборка публикаций в зарубежных СМИ о Северном Кавказе // ИноСМИ. Доступ: https://inosmi.ru/tags/geo_Severnyjj_Kavkaz/?id=243075378&date=20180826T000700 (дата обращения: 15.07.2020).

⁷ Стратегии «мягкой силы» РФ как отдельного официального нормативно-правового документа не существует. В данном случае под стратегией «мягкой силы» подразумевается совокупность соответствующих положений в различных документах (Концепция внешней политики РФ, акты Россотрудничества) и инструментов (госорганы, НКО, СМИ). При этом региональные НКО и СМИ вообще не рассматриваются как значимые ресурсы российской «мягкой силы».

⁸ Фактически это признается и на официальном уровне: Власти приступили к реформе российской «мягкой силы». Зачем обсуждается идея создания госкорпорации по продвижению интересов Москвы // ИА РБК. 13.07.2020. Доступ: <https://www.rbc.ru/politics/13/07/2020/5f05a8079a79477c4c39bfa5> (дата обращения: 17.07.2020).

В рамках МПК действуют рабочие группы и подкомиссии по межрегиональному и приграничному сотрудничеству⁹. Сегодня всего насчитывается 16 подкомиссий и рабочих групп, участие в которых принимают 15 иностранных государств¹⁰. География взаимодействия включает страны ближнего зарубежья (Армения, Казахстан), Европы (Австрия, Венгрия, Греция, Норвегия, Польша, Финляндия, Франция) и Азии (Иран, КНР, КНДР, Монголия, ОАЭ, Япония). В то же время наблюдается некоторый диссонанс между декларируемой многовекторностью российского внешнеполитического курса и отсутствием рабочих групп с участием субъектов РФ в МПК с рядом мощных экономик Азии (например, Республика Корея, Вьетнам). Кроме того, по имеющимся официальным данным, нет ни одной рабочей группы в рамках МПК по сотрудничеству с государствами Латинской Америки и Африки¹¹, что также свидетельствует о трудностях диверсификации внешнеэкономической составляющей российского внешнеполитического курса, особенно с учетом провозглашенного «возвращения» в Африку, которое поэтапно начали реализовывать во второй половине 2010-х годов¹². На возможность использования двусторонних МПК для продвижения позитивного восприятия России за рубежом негативно влияет низкая прозрачность этого механизма.

Тем не менее двусторонние МПК, их рабочие группы и подкомиссии по сотрудничеству субъектов РФ с зарубежными регионами являются полезным инструментом для развития международного взаимодействия на субгосударственном уровне. Об этом свидетельствует позитивный опыт работы отдельных рабочих групп (например, по связям с КНР). Ряд российских регионов, в том числе расположенных в европейской части страны, сумели наладить плотные экономические и образовательные связи с провинциями Китая¹³. Вопрос заключается в увеличении количества рабочих групп при МПК и обмене позитивным опытом между ними.

⁹ МПК и Рабочие группы по развитию межрегионального и приграничного сотрудничества // Портал внешнеэкономической информации. Доступ: http://www.ved.gov.ru/interreg_cooperation/mpk_work_group/ (дата обращения: 27.05.2020).

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² В одну и ту же Африку нельзя войти дважды // Коммерсант. 23.10.2019. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/4134125> (дата обращения: 13.07.2020).

¹³ Китай заинтересовался Карелией. Чем привлекает регион восточного гиганта? // Аргументы и факты. 22.05.2017. Доступ: https://karel.aif.ru/society/kitay_zainteresovalsya_kareliyei_chem_privlekaet_region_vostochnogo_giganta <https://www.kommersant.ru/doc/4134125> (дата обращения: 13.07.2020).

В целях повышения информированности и последующего вовлечения новых участников в деятельность подкомиссий и рабочих групп МПК разумно помещать информацию о них в ежегодных обзорах по внешнеполитической и дипломатической деятельности МИД России. Пока региональным подструктурам МПК в этих документах внимания уделяется недостаточно, и практически нет информации об ощутимых результатах¹⁴. Кроме того, медийная поддержка рабочих групп и подкомиссий также нуждается в усилении. Можно сделать соответствующие разделы на официальных сетевых порталах региональных органов власти, перевести информацию на основные международные языки, активнее привлекать к деятельности МПК региональные бизнес-сообщества и т.п.

Другое недостаточно используемое в стратегии продвижения «мягкой силы» направление — участие регионов в *презентационной деятельности* во время проведения международных выставок и иных крупных мероприятий. Такая работа представляет собой эффективную форму взаимодействия ФЦ и субъектов РФ. Пока эта практика не слишком распространена. В то же время при реализации таких проектов открываются возможности для интенсивного взаимодействия федеральных и региональных властей, подключения представителей деловых кругов, а также деятелей культуры и науки. Это в свою очередь может облегчить поиск точек соприкосновения с зарубежными партнерами. Например, какое-либо государство может быть не готово к подписанию крупных контрактов на межгосударственном уровне, но согласно заключить менее масштабную «пробную» сделку с конкретным российским регионом.

В этом вопросе наибольшую консультационную и организационную поддержку регионам среди федеральных органов исполнительной власти сейчас оказывают МИД РФ и Министерство экономического развития РФ. В результате российские регионы стали традиционными участниками выставок наподобие «Экспо». Это способствует переформатированию образа России за рубежом: не просто большая («хмурая», опасная) страна, но большая и разная. Причем региональные различия — это возможность найти разнообразных зарубежных партнеров с разным культурно-историческим бэкграундом. Однако этот потенциал в целом остается

¹⁴ Например, см.: Обзоры внешнеполитической деятельности // Официальный сайт МИД России. Доступ: <http://www.mid.ru/activity/review> (дата обращения: 25.05.2020).

нереализованным. Как было отмечено, меньше половины субъектов РФ прилагают целенаправленные усилия по формированию образа региона за рубежом, при этом успешных примеров совсем немного.

Парламентское сотрудничество занимает особое место среди прочих форм участия представителей субъектов РФ в международных делах. В данном случае речь идет о взаимодействии в области культуры, науки, образования, отчасти экономики. Главную роль при этом играет Совет Федерации Федерального Собрания РФ — «палата регионов». Именно при Совете Федерации действует Комиссия Совета законодателей по проблемам международного сотрудничества. Следует отметить, что работа этого органа отличается большей открытостью по сравнению с координационными структурами при МИД РФ¹⁵. Поскольку Совет Федерации в последние несколько лет стремится играть более весомую роль в международных делах, возможно, субъекты РФ смогут повысить эффективность своих международных связей именно через Комиссию Совета законодателей по проблемам международного сотрудничества.

Усиление активности депутатов региональных законодательных собраний через механизмы международного сотрудничества Совета Федерации может существенно улучшить восприятие российского парламентаризма за рубежом. К этому располагает и то, что взаимодействие региональных депутатов с зарубежными парламентариями обычно сосредоточено на неполитических сферах, а в условиях напряженных отношений РФ с рядом государств Запада это позволяет вести диалог в прагматичном конструктивном ключе. В то же время сейчас представители региональных парламентов относительно редко включаются в состав делегаций Совета Федерации в ходе международных визитов или в рамках мероприятий различных международных парламентских ассоциаций. И в целом парламентский механизм федерально-регионального международного взаимодействия серьезно недооценивается.

Помимо перечисленных возможностей следует упомянуть и участие субъектов РФ в различных крупных международных мероприятиях в качестве локальной площадки (регион) принимающей стороны (ФЦ). К числу таких мероприятий можно отнести многосторонние и двусторонние саммиты (АТЭС во Владивостоке в 2012 г., БРИКС в Уфе в 2016 г., встреча губернатора Санкт-Петербурга с пре-

¹⁵ Комиссия Совета законодателей по проблемам международного сотрудничества // Совет законодателей РФ при ФС РФ. Доступ: <http://szrf.km.duma.gov.ru/Informaciya-o-tekushhej-deyatelnosti-kom/item/38400/> (дата обращения: 20.05.2020).

зидентом Вьетнама в ходе его визита в Россию в 2017 г.¹⁶), спортивные соревнования (Универсиада в Казани в 2013, Олимпиада в Сочи в 2014 г., чемпионат мира по футболу в 2018 г.), различные деловые и научные форумы. Проведение мероприятий международного значения в регионах само по себе фокусирует внимание мировой общественности на конкретном субъекте РФ. Это создает благоприятные условия для налаживания и поддержания международных связей российских регионов. Однако пока «хозяевами» крупных международных событий становятся, как правило, регионы-экстраверты, которые и так достаточно «раскручены» на международной арене. Практику организации мероприятий международного уровня следует активнее распространять на российские регионы-амбиверты.

Прямое совместное взаимодействие ФЦ и субъектов РФ в обозначенных формах могло бы способствовать не только гармонизации интересов федеральных и региональных властей, но и выстраиванию конструктивного диалога с рядом «трудных» партнеров. Вполне возможно, что общая нормализация отношений, например, с Эстонией может пойти легче через широкое межрегиональное сотрудничество с финно-угорскими регионами РФ, нежели через традиционный диалог на межгосударственном уровне, сопряженный с неизбежным обсуждением перечня взаимных претензий. МИД РФ еще в 1990-е годы предлагал задействовать такие возможности для укрепления межгосударственных отношений¹⁷. Суть идеи была в том, что плотные экономические, культурные и научно-образовательные связи финно-угорских этнических автономий РФ (Карелия, Коми, Мордовия, Марий Эл и др.) с Эстонией позволят России в целом избавиться от образа агрессора, в результате чего будет налажено прагматичное российско-эстонское взаимодействие, не отягощенное тяжелым грузом по-разному интерпретируемого исторического прошлого. К сожалению, в условиях осложнения отношений России с Западом Всемирный конгресс финно-угорских народов, функционирующий с 1992 г., не сумел наладить диалог по этнической линии между РФ и Эстонией, Финляндией и Венгрией, который в какой-то мере мог бы компенсировать ухудшение межгосударственного взаимодействия. Например, несмотря на в целом позитивную динамику российско-венгерских отношений, Будапешт вынужден был присоединиться к

¹⁶ Власти субъектов РФ во время таких встреч с лидерами зарубежных государств обычно обсуждают вопросы экономического, научно-образовательного и культурного сотрудничества, т.е. занимаются неполитическими вопросами.

¹⁷ О Втором Всемирном конгрессе финно-угорских народов (Информация) // Архив внешней политики РФ (АВП РФ). Ф. 77. Оп. 76. Папка 115. Д. 9. Л. 41.

санкциям ЕС, а деятельность неформальной европейской коалиции, выступающей за отмену антироссийских санкций, пока не привела к положительному результату.

В целом представляется, что культурное разнообразие России может быть конвертировано во внешнеполитический ресурс «мягкой силы», при этом ФЦ и регионы выступают естественными партнерами. Это не снизило бы определяющую роль федеральных органов власти во внешней политике, но могло бы способствовать адаптации страны в целом и ее составных частей к текущему этапу развития системы международных отношений. Полиэтничность и поликонфессиональность России при реализации ее внешнеполитического курса могут выступать частью общенациональной стратегии ответственного развития. Однако для этого следует гораздо чаще и активнее применять перечисленные федерально-региональные механизмы международного сотрудничества: МПК, презентационную деятельность, парламентские контакты и проведение крупных спортивных и иных мероприятий. Пока же приходится констатировать, что потенциал федерально-регионального взаимодействия в международной сфере остается в значительной мере нереализованным, в основном наблюдаются лишь спорадические его проявления.

Центр и регионы как потенциальные партнеры по международно-политическому диалогу

Второй контур — «политический-плюс» — связан с участием регионов во внешнеполитических отношениях совместно с ФЦ непосредственно в военно-политическом аспекте, т.е. по вопросам национальной безопасности и суверенитета. В текущих условиях существует определенное противопоставление этого контура культурно-имиджевому, когда развитие последнего тормозится общей неблагоприятной военно-политической обстановкой в мире и жесткой централизацией внешнеполитической сферы в РФ. Однако это противопоставление не является запрограммированным, контур «политический-плюс» может стать, напротив, основой для развития культурно-имиджевой составляющей совместных действий ФЦ и регионов РФ, продвижения «мягкой силы» России.

Совместная внешнеполитическая деятельность может проявляться в этой связи в нескольких формах. Прежде всего, речь идет о подготовке международных договоров и участии в международных переговорах. Привлечение регионов к этим процессам выгодно и для Федерации в целом, и для ее субъектов, поскольку позволяет

России представить более фундированную комплексную позицию, основанную на учете интересов субгосударственных акторов.

Российское законодательство декларирует возможность для каждого региона вносить свои предложения при заключении международных договоров, в которых затрагиваются предметы ведения субъектов РФ или совместные предметы ведения. Об этом говорится в ст. 4 Федерального закона о «О международных договорах Российской Федерации»¹⁸. В то же время отсутствие предложений по проекту договора не является препятствием для его заключения¹⁹. К тому же федеральные органы исполнительной власти самостоятельно определяют, стоит ли привлекать к переговорному процессу и процедуре подписания международных договоров РФ представителей регионов²⁰. Расплывчатость формулировок в законе могла бы быть компенсирована соответствующими подзаконными актами, ведь предметы ведения — слишком общее понятие, чтобы только на их основе можно было сделать вывод о целесообразности/нецелесообразности привлечения представителей субъектов РФ к подготовке международных договоров. Именно поэтому в текущий период можно говорить о декоративности данного механизма²¹. Однако привлечение регионов еще само по себе не означает успеха, если одна из сторон ограничена в праве выражать свою позицию.

Например, Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, подписанный в Мурманске 15 сентября 2010 г. и ратифицированный парламентами обоих государств в 2011 г., является яркой иллюстрацией необходимости конструктивного федерально-регионального взаимодействия при подготовке международных соглашений. Формально губернатор Мурманской области принимал участие в переговорах и подготовке договора²². Однако

¹⁸ Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/ (дата обращения: 22.01.2021).

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же.

²¹ Относительно активно регионы привлекаются только к подготовке соглашений РФ с иностранными государствами о содействии межрегиональному сотрудничеству, но это не относится к политическому аспекту в чистом виде. См.: Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М.: Научная книга, 2002. С. 135–184.

²² Губернатор Мурманской области: Экономика РФ не пострадает при разделении морских границ с Норвегией // ИА Regnum. 27.04.2010. Доступ: <https://regnum.ru/news/1278402.html> (дата обращения: 20.03.2020).

специфика текущих федеративных отношений характеризуется тем, что губернатор имеет мало возможностей отстаивать интересы своего региона в таких случаях, особенно при наличии сформированной противоположной позиции ФЦ²³. По сути, субъекты РФ выступают в качестве его ретрансляторов, иначе трудно объяснить, почему на региональном уровне многочисленные протесты представителей рыбопромысловой отрасли были по большей части проигнорированы. В результате рыбопромысловые предприятия Мурманской области стали действовать через Росрыболовство, которое в свою очередь пыталось донести до МИД РФ опасения мурманских рыбаков. В этой проблеме важно не то, насколько оправдались или не оправдались алармистские настроения тех или иных групп интересов в регионе. Дело в том, что отсутствие у губернатора возможности быть проводником интересов своего региона в национальном публичном политическом пространстве привело к образованию дополнительной социальной напряженности в конкретном субъекте РФ. Общественность почувствовала себя ущемленной в своих жизненно важных интересах²⁴. Российско-норвежский договор 2010 г. показал дефицит солидарности ФЦ и одного из регионов.

Включение представителей субгосударственных акторов в состав российских миссий во время международных переговоров в ходе зарубежных поездок и приема иностранных делегаций в России также является формой участия субъектов РФ во внешней политике. В 1990-е годы ФЦ время от времени привлекал регионы к международным переговорам, особенно при решении сложных проблем. Например, в 1998 г. в российско-японских переговорах по заключению мирного договора по спорным территориям участвовала делегация Сахалинской области [Сергунин, 2001]. Представители дальневосточных регионов принимали участие и в российско-китайских переговорах в верхах по демаркации границы [Сергунин, 2001]. Однако в 2000-е годы такая практика стала менее распространенной. Не всегда ясно, какими принципами руководствуется ФЦ при подключении представителей регионов к переговорному

²³ Предшественник Д. Дмитриенко (2009–2012) на посту губернатора Мурманской области Ю.А. Евдокимов (1996–2009), по мнению ряда политологов, был снят за наличие позиции, отличной от ФЦ. Впрочем, и Д. Дмитриенко не оправдал ожиданий федеральных властей. См. подробнее: Мурманской области ищут нового губернатора // Коммерсант.ru. 04.04.2012. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/1908112> (дата обращения: 20.02.2020).

²⁴ Мурманские рыбаки выражают недовольство // Аргументы недели. 25.11.2010. Доступ: <http://argumenti.ru/talks/n265/85200> (дата обращения: 20.04.2020).

процессу. Обращает на себя внимание тот факт, что федеральные органы власти стремятся задействовать субъекты РФ в случае проблемных болезненных переговоров, и это разумно. Тем не менее «неосложненное» международное взаимодействие также должно быть полем совместной работы ФЦ и регионов, особенно с точки зрения укрепления потенциала «мягкой силы» России.

Несмотря на наличие ряда возможностей по привлечению субъектов РФ к реализации внешнеполитического курса страны, участие региональных представителей в международных делах по-прежнему носит казуальный характер. Все перечисленные нами формы такого взаимодействия (в политическом аспекте) не стали трендом. Нормативно-правовая база недостаточно проработана по ряду параметров. В связи с этим наблюдается явление упущенной выгоды вследствие отсутствия интереса к интеграции «регионального политического ресурса» во внешнеполитический курс государства на федеральном уровне. Потребности регионов по соучастию во внешнеполитической деятельности совместно с ФЦ остаются слабореализованными, более того, слабоосознаваемыми. В результате образуется замкнутый круг. Отсутствие соответствующей практики тормозит развитие нормативно-правовой базы по привлечению субъектов РФ к участию во внешнеполитических процессах в рамках вышеуказанных форм, что в свою очередь препятствует активизации международной деятельности российских регионов в практическом плане. Между тем они являются естественными проводниками «мягкой силы» страны, так как сами по себе «свободны» от негативной военно-политической нагрузки в плане полномочий, что в ряде случаев позволяет абстрагироваться от межгосударственных противоречий в этих сферах и налаживать плодотворное международное сотрудничество. Необходимо сменить фокус восприятия культурного разнообразия России: от «наследия» (сохранить) к «достоянию/ресурсу» (применить).

* * *

Сегодня регионы государств являются неотъемлемыми структурными элементами мировой политики. При этом субнациональные акторы выделяются своей синкретичной (комбинированной) природой, сочетающей черты и свойства государственных и негосударственных игроков. Особенности российских субнациональных акторов потенциально позволяют им активно участвовать в нормализации и

укреплении международного общения на межгосударственном политическом уровне за счет наличия культурно-этнических аспектов, которые вполне способны сделать образ России как международного субъекта более колоритным и менее связанным с военно-политической составляющей. Представленные механизмы такого взаимодействия основаны на «мягкой силе», реализуемой в рамках культурно-имиджевого контура совместных действий ФЦ и регионов. В то же время контур «политический-плюс» также может косвенно способствовать укреплению «мягкой силы» и России в целом, и ее субнациональных акторов за счет более комплексного и системного учета интересов последних. Однако для реализации этого ресурса необходимы «новые правила игры», когда федеральные и региональные власти станут партнерами не только на уровне политической риторики. Новая модель их взаимодействия в международной сфере могла бы привести к синергическому эффекту от реализации внешнеполитической программы России. Основой такой модели мог бы стать возврат к реальному федерализму, налаживанию между ФЦ и регионами партнерских, а не клиент-патронских отношений, как это практикуется последние десятилетия. Возможность практического воплощения этой модели во многом связана с перезапуском всей совокупности федеративных отношений в стране и более плотным включением российских регионов во внешнеполитический курс РФ. Помимо укрепления потенциала «мягкой силы» России на международной арене новый курс создал бы предпосылки для сглаживания негативных последствий вековой проблемы «центр — периферия», когда точки роста сосредоточены в столице и нескольких крупнейших городах, а большая часть остальной территории деградирует по социально-экономическим показателям.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеев А.А. Международные и внешнеэкономические связи российских регионов // *Международная жизнь*. 2000. № 4. С. 92–96.
2. Акимов Ю.Г. Квебекский фактор в канадско-французских отношениях // *Мировая экономика и международные отношения*. 2018. № 7. С. 93–104. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-7-93-104.
3. Александров О.Б. Регионы во внешней политике России. Роль Северо-Запада. М.: МГИМО МИД России, 2005.
4. Барабанов О.Н. Внутригосударственные регионы как акторы в международных отношениях: зарубежные тенденции и положение субъектов

РФ // Общество, политика, наука: новые перспективы. № 114. М.: МОНФ, 2000. С. 477–500.

5. Баталов Э.Я. Антропология международных отношений // Международные процессы. 2005. № 8. С. 4–16.

6. Баталов Э.Я., Журавлева В.Ю., Хозинская К.В. «Рычащий медведь» на «диком Востоке» (образы современной России в работах американских авторов: 1992–2007). М.: РОССПЭН, 2009.

7. Богучарский Е.М. Институты современной дипломатии. М.: МГИМО-Университет, 2015.

8. Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. М.: МГИМО-Университет; РОССПЭН, 2006.

9. Василенко И.А. Сравнительный анализ современных моделей ребрендинга российских регионов // Власть. 2017. № 2. С. 95–99.

10. Иванов И.Д. Российская дипломатия в условиях открытой рыночной экономики // Международная жизнь. 2000. № 8–9. С. 15–26.

11. Имидж регионов России: инновационные технологии и стратегии ребрендинга / Под ред. И.А. Василенко. М.: Международные отношения, 2016.

12. Имиджевая стратегия России в контексте мирового опыта / Под ред. И.А. Василенко. М.: Международные отношения, 2013.

13. Лебедева М.М. Трансформация роли городов и внутригосударственных регионов в мировой политике // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 1. С. 7–16. DOI: 10.24866/1998-6785/2019-1/7-16.

14. Логвинова И.В. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М.: МГИМО-Университет, 2018.

15. Лошкарев И.Д. Внешние связи регионов: основные проблемы теории парадипломатии // Право и управление. XXI век. 2018. № 3. С. 99–106. DOI: 10.24833/2073-8420-2018-3-48-99-106.

16. Макарычев А.С. Российские регионы как международные акторы: Аналитический доклад. Нижний Новгород, 2000.

17. Макарычев А.С. Федерализм эпохи глобализма: вызовы для региональной России // Полис. 2000. № 5. С. 81–97.

18. Маркушина Н.Ю. Поиски общих ориентиров в регионе «Новый Север»: вопросы идентичности и «мягкая сила» // Проблемы современной науки и образования. 2017. № 10. С. 112–115.

19. Маркушина Н.Ю., Харлампьева Н.К. Северо-Западный федеральный округ: внешние связи. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2008.

20. Негров Е.О. Дискурс «мягкой силы» в приграничных регионах РФ: опыт эмпирического исследования // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2014. № 4. С. 82–90.

21. Никитина Ю.А. Российский подход к продвижению «мягкой силы» в сфере внешней политики // Вестник МГИМО. 2014. № 2. С. 30–35.

22. Орлов В.Я. Внешняя политика и российские регионы // *Международная жизнь*. 2000. № 10. С. 45–55.
23. Плотникова О.В. Международные отношения государств и международные связи регионов государств: общее и особенное // *Власть*. 2014. № 12. С. 65–69.
24. Плотникова О.В. Теория, система и практика международных связей регионов. Новосибирск: СО РАН, 2004.
25. Плотникова О.В., Дубровина О.Ю. Международные связи регионов государств: характеристика и особенности. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016.
26. Сергунин А.А. Международная деятельность субъектов Российской Федерации: правовое регулирование // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2001. № 1. С. 276–283.
27. Соловьев А.И. Политика // *Политология: Лексикон* / Под ред. А.И. Соловьева. М.: РОССПЭН, 2007. С. 307–324.
28. Толстых В.Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. М.: Международные отношения, 2004.
29. Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. СПб.: Норма, 2012.
30. Dickson F. The internationalization of regions: Paradiplomacy or multi-level governance? // *Geography Compass*. 2014. No. 8. P. 689–700.
31. Friedrich C.J. Trends in federalism in theory and practice. London: Pall Mall Press, 1968.
32. Geddes P. Cities in evolution: An introduction to the town planning movement and to the study of civics. London: Williams and Norgate, 2015.
33. Janczak J. Town twinning in Europe. Understanding manifestations and strategies // *Journal of Borderlands Studies*. 2017. Vol. 33. No. 4. P. 477–495. DOI: 10.1080/08865655.2016.1267589.
34. Kaisto V. City twinning from a grassroots perspective: Introducing a spatial framework to the study of twin cities // *Journal of Borderlands Studies*. 2017. Vol. 32. No. 4. P. 459–475. DOI: 10.1080/08865655.2016.1238315.
35. Michelmann H.J. Federalism and international relations: The role of subnational units // *Canadian Journal of Political Science*. 1991. No. 4. P. 865–866.
36. Nye J. Bound to lead: The changing nature of American power. New York: Basic Books, 1990.
37. Nye J. Soft power. The means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.
38. Reynolds P.A. Non-state actors and international outcomes // *British Journal of International Studies*. 1979. No. 2. P. 91–111.
39. Sassen S. The global city: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

S.P. Arteev

FOREIGN POLICY OF RUSSIA: SOFT POWER OF THE REGIONS

*Moscow State Institute of International Relations (University)
76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454*

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

As relations between the Russian Federation and the West continue to deteriorate, traditional diplomatic instruments become less effective. Conversely, the role of alternative diplomatic channels is growing. However, the Russian foreign policy still tends to underestimate their potential. In particular, the soft power potential of the Russian regions appears to be largely under-utilized.

The paper starts with a general overview of the specific features of sub-state/sub-national actors in the world politics. In particular, the author emphasizes that these actors are synthetic by nature, which predetermines their particular role on the international scene, as they can use policy instruments specific to both state and non-state actors. The author provides a model for classification of the Russian regions based on the level of their international activity. The paper examines by what means the international activities of the regions can influence the interstate relations and outlines two basic frameworks for joint actions of the federal center and the regions on the international arena: ‘culture and image-building’ and ‘political plus’.

The author emphasizes the importance of the federal-regional cooperation in addressing foreign policy issues, particularly, in response to international crises. The paper assesses the capacity of different Russian sub-national actors to actively participate through their soft power potential in normalization of interstate relations.

The author concludes that this potential could be successfully integrated into the Russian foreign policy strategy. However, in order to improve the quality of the federal-regional cooperation on the foreign policy issues, it is necessary to develop a new framework for interaction between the federal center and the regions of the Russian Federation, based on greater involvement of regional representatives in the decision-making process (which implies reassessment of the entire system of federal relations).

Keywords: sub-state actors, sub-national actors, soft power, intrastate regions, foreign policy of Russia, federalism, paradiplomacy, foreign relations of regions.

About the author: *Sergey P. Arteev* — PhD (Political Science), Senior Lecturer, MGIMO University; Research Fellow, Primakov National Research

Acknowledgements: The research has been accomplished with a financial support from the Russian Foundation for Basic Research, project № 20-04-60109.

REFERENCES

1. Avdeev A.A. 2000. Mezhdunarodnye i vneshneekonomicheskie svyazi rossiiskikh regionov [International and foreign economic relations of Russian regions]. *International Affairs*, no. 4, pp. 92–96. (In Russ.)
2. Akimov Yu.G. 2018. Kvebekskii faktor v kanadsko-frantsuzskikh otnosheniyakh [Quebec factor in Canada–France relations]. *World Economy and International Relation*, no. 7, pp. 93–104. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-7-93-104. (In Russ.)
3. Aleksandrov O.B. 2005. *Regiony vo vneshnei politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Regions in Russia's foreign policy. The role of the North-West]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ. (In Russ.)
4. Barabanov O.N. 2000. Vnutrigosudarstvennyye regiony kak aktory v mezhdunarodnykh otnosheniyakh: zarubezhnye tendentsii i polozhenie sub'ektov Rossiiskoi Federatsii [Domestic regions as actors in international relations: Foreign trends and position of the Russian Federation subjects]. *Obshchestvo, politika, nauka: novye perspektivy* [Society, politics, science: New perspectives]. Moscow, Moskovskii obshchestvennyi nauchnyi fond Publ., no. 114, pp. 477–501. (In Russ.)
5. Batalov E.Ya. 2005. Antropologiya mezhdunarodnykh otnoshenii [The anthropology of international relations]. *International Trends*, no. 8, pp. 4–16. (In Russ.)
6. Batalov E.Ya., Zhuravleva V.Yu., Khozinskaya K.V. 2009. 'Rychashchii medved' na 'dikom Vostoke' (obrazy sovremennoi Rossii v rabotakh amerikanskikh avtorov: 1992–2007) ['Growling bear' in the 'Wild East' (Images of modern Russia in works of American authors: 1992–2007)]. Moscow, ROSSPEN Publ. (In Russ.)
7. Bogucharskii E.M. 2015. *Instituty sovremennoi diplomatii* [The institutions of modern diplomacy]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ. (In Russ.)
8. Busygina I.M. 2006. *Politicheskaya regionalistika* [Political regional studies]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ., ROSSPEN Publ. (In Russ.)
9. Vasilenko I.A. 2017. Sravnitel'nyi analiz sovremennykh modelei rebrandinga rossiiskikh regionov [Comparative analysis of the modern models of Russian regions rebranding]. *Vlast'*, no. 2, pp. 95–99. (In Russ.)
10. Ivanov I.D. 2000. Rossiiskaya diplomatiya v usloviyakh otkrytoi rynochnoi ekonomiki [Russian diplomacy in the open market economy]. *International Affairs*, no. 8–9, pp. 15–26. (In Russ.)
11. Vasilenko I.A. (ed.). 2016. *Imidzh regionov Rossii: innovatsionnye tekhnologii i strategii rebrandinga* [The image of Russian regions: Innovative technologies and strategies of rebranding].

nologies and strategy of rebranding]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)

12. Vasilenko I.A. (ed.). 2013. *Imidzhevaya strategiya Rossii v kontekste mirovogo opyta* [Image strategy of Russia in the context of international experience]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)

13. Lebedeva M.M. 2019. Transformatsiya roli gorodov i vnutrigosudarstvennykh regionov v mirovoi politike [Transformation of the role of cities and domestic regions in world politics]. *Oikumena. Regional Researches*, no. 1, pp. 7–16. DOI: 10.24866/1998-6785/2019-1/7-16. (In Russ.)

14. Logvinova I.V. 2018. *Koordinatsiya mezhdunarodnykh i vneshne-ekonomicheskikh svyazei sub'ektov Rossiiskoi Federatsii* [Coordination of international and foreign economic relations of regions of the Russian Federation]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ. (In Russ.)

15. Loshkarev I.D. 2018. Vneshnie svyazi regionov: osnovnye problemy teorii paradiplomatii [External relations of the regions: The main problems of paradiplomacy theory]. *Pravo i upravlenie. XXI vek*, no. 3, pp. 99–106. DOI: 10.24833/2073-8420-2018-3-48-99-106. (In Russ.)

16. Makarychev A.S. 2000a. *Rossiiskie regiony kak mezhdunarodnye aktory: Analiticheskii doklad* [Russian regions as international actors: An analytical report]. Nizhnii Novgorod. (In Russ.)

17. Makarychev A.S. 2000b. Federalizm epokhi globalizma: vyzovy dlia regional'noi Rossii [The Federalism of the epoch of globalism: The challenges for the Russia of regions]. *Polis*, no. 5, pp. 81–97. (In Russ.)

18. Markushina N.Yu. 2017. Poiski obshchikh orientirov v regione 'Novyi Sever': voprosy identichnosti i 'myagkaya sila' [The search for common landmarks in the 'New North' region: Identity issues and 'soft power']. *Problemy sovremennoi nauki i obrazovaniya*, no. 10, pp. 112–115. (In Russ.)

19. Markushina N.Yu., Kharlampieva N.T. 2008. *Severo-Zapadnyi federal'nyi okrug: vneshnie svyazi* [The North-West federal district: External relations]. Saint Petersburg, Saint Petersburg University Press. (In Russ.)

20. Negrov E.O. 2014. Diskurs 'myagkoi sily' v prigranichnykh regionakh RF: opyt empiricheskogo issledovaniya [The discourse of 'soft power' in border regions of the Russian Federation: The experience of empirical research]. *Political expertise: Politex*, no. 4, pp. 82–90. (In Russ.)

21. Nikitina Yu.A. 2014. Rossiiskii podkhod k prodvizheniiu 'miagkoi sily' v sfere vneshnei politiki [Russian approach to 'soft power' promotion: Conceptual approaches in foreign policy]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 2, pp. 30–35. (In Russ.)

22. Orlov V.Ya. 2000. Vneshnyaya politika i rossiiskie regiony [Foreign policy and Russian regions]. *International Affairs*, no. 10, pp. 45–55. (In Russ.)

23. Plotnikova O.V. 2014. Mezhdunarodnye otnosheniya gosudarstv i mezhdunarodnye svyazi regionov gosudarstv: obshchee i osobennoe [International relations between states and international connections of their regions: Common and specific features]. *Vlast'*, no. 12, pp. 65–69. (In Russ.)

24. Plotnikova O.V. 2004. *Teoriya, sistema i praktika mezhdunarodnykh svyazei regionov* [Theory, system and practice of international relations of the regions]. Novosibirsk. (In Russ.)

25. Plotnikova O.V., Dubrovina O.Yu. 2016. *Mezhdunarodnye svyazi regionov gosudarstv: kharakteristika i osobennosti* [International relations of states' regions: Characteristics and features]. Moscow, Norma, INFRA-M Publ. (In Russ.)

26. Sergunin A.A. 2001. *Mezhdunarodnaya deiatel'nost' sub'ektov Rossiiskoi Federatsii: pravovoe regulirovanie* [International activities of the constituent entities of the Russian Federation: Legal regulation]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, no. 1, pp. 276–283. (In Russ.)

27. Solov'ev A.I. 2007. Politika. In Solov'ev A.I. (ed.). *Politologiya: Leksikon* [Political science: Lexicon]. Moscow, ROSSPEN Publ., pp. 307–324. (In Russ.)

28. Tolstykh V.L. 2004. *Mezhdunarodnaya deyatel'nost' sub'ektov Rossiiskoi Federatsii* [International activities of subjects of the Russian Federation]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)

29. Yarovoi G.O., Belokurova E.V. 2012. *Evropeiskii Soyuz dlya regionov: chto mozhno i nuzhno znat' rossiiskim regionam o ES* [The European Union for regions: What Russian regions can and should know about the EU]. Saint Petersburg, Norma Publ. (In Russ.)

30. Dickson F. 2014. The internationalization of regions: Paradiplomacy or multi-level governance? *Geography Compass*, no. 8, pp. 689–700.

31. Friedrich C. J. 1968. *Trends in federalism in theory and practice*. London, Pall Mall Press.

32. Geddes P. 2015. *Cities in evolution: An introduction to the town planning movement and to the study of civics*. London, Williams and Norgate.

33. Janczak J. 2017. Town twinning in Europe. Understanding manifestations and strategies. *Journal of Borderlands Studies*, vol. 33, no. 4, pp. 477–495. DOI: 10.1080/08865655.2016.1267589.

34. Kaisto V. 2017. City twinning from a grassroots perspective: Introducing a spatial framework to the study of twin cities. *Journal of Borderlands Studies*, vol. 32, no. 4, pp. 459–475. DOI: 10.1080/08865655.2016.1238315.

35. Michelmann H.J. 1991. Federalism and international relations: The role of subnational units. *Canadian Journal of Political Science*, no. 4, pp. 865–866.

36. Nye J. 1990. *Bound to lead: The changing nature of American power*. New York, Basic Books.

37. Nye J. 2004. *Soft power. The means to success in world politics*. New York, Public Affairs.

38. Reynolds P.A. 1979. Non-state actors and international outcomes. *British Journal of International Studies*, no. 2, pp. 91–111.

39. Sassen S. 1991. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.

МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

DOI: 10.48015/2076-7404-2021-13-1-58-84

О.О. Криволапов*

ДИСКУССИИ О РОЛИ АМЕРИКАНСКОЙ ПРО ТЕАТРА ВОЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ В РЕГИОНАЛЬНОМ СДЕРЖИВАНИИ РОССИИ И КИТАЯ

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Соединенных Штатов Америки и Канады
Российской академии наук»
121069, Москва, Хлебный пер., 2/3*

Традиционно исследования проблематики противоракетной обороны, как в России, так и за рубежом, концентрировались либо на изучении возможностей национальной ПРО США обеспечить защиту от российских или китайских стратегических ядерных сил, либо на вопросах регионального сдерживания Северной Кореи и Ирана с помощью ПРО театра военных действий (ПРО ТВД). Однако вышедший в 2019 г. новый «Обзор политики США в сфере ПРО» акцентировал роль ПРО ТВД и в региональном сдерживании Российской Федерации и КНР. Именно на этом сравнительно малоизученном аспекте проблематики ПРО сфокусировано данное исследование.

В первой части статьи подробно изучены положения «Обзора», касающиеся возможностей использования ПРО ТВД для регионального сдерживания крупных ядерных держав, а также рассмотрены мнения представителей Министерства обороны США по данному вопросу. Автор отмечает, что американское военно-политическое руководство в целом высоко оценивает возможности ПРО ТВД с точки зрения сдерживания РФ и КНР в условиях регионального кризиса. В частности, указывается на роль ПРО ТВД в противодействии стратегии «перекрытия доступа» и приписываемой России концепции «эскалации для деэскалации». В то же время большое беспокойство у американских стратегов вызывают в этом контексте успехи РФ и КНР в разработке гиперзвуковых ракетных систем.

* Криволапов Олег Олегович — кандидат политических наук, научный сотрудник Института США и Канады РАН (e-mail: o.krivolapov@iskran.ru).

Во второй части проанализированы дискуссии, развернувшиеся вокруг роли ПРО ТВД с точки зрения сдерживания России и Китая, в западных экспертно-аналитических кругах. В этой связи автор выделяет две условные группы экспертов. Первые в целом повторяют и развивают взгляды американского военно-политического руководства, оптимистично оценивая потенциал ПРО ТВД для регионального сдерживания РФ и КНР. Другая группа занимает более критическую позицию, указывая на отсутствие точных данных о возможностях этих систем в реальных боевых условиях и целый ряд спорных допущений в теоретических построениях сторонников развития ПРО ТВД.

В третьей части статьи проводится критический разбор представленных аргументов. Автор приходит к выводу о недостаточной проработанности концепции использования ПРО ТВД с точки зрения последствий для региональной безопасности и стратегической стабильности. Наличие у РФ и КНР значительных ядерных арсеналов уже означает, что региональный кризис с участием этих стран, с одной стороны, и США, с другой, чреват ядерной эскалацией, а дополнение этого уравнения еще одной неизвестной в виде ПРО ТВД лишь усугубляет ситуацию.

Ключевые слова: региональная ПРО, ПРО театра военных действий, стратегическая стабильность, региональное сдерживание, гиперзвуковые вооружения, Обзор политики США в сфере ПРО, «перекрытие доступа».

Традиционно проблема противоракетной обороны (ПРО) рассматривается в рамках стратегических отношений России и США. Концепция стратегической стабильности базируется на принципе взаимного ядерного сдерживания (взаимного гарантированного уничтожения, ВГУ), а также на договорах об ограничении ПРО и ограничении/сокращении наступательных вооружений. Развертывание широкомасштабной ПРО способно нарушить стратегический баланс, потому что у одной из сторон появится защита от ответного удара другой стороны.

В то время как защита США от массированного ракетно-ядерного удара со стороны РФ все еще не создана, американская администрация совершенствует системы региональной ПРО. В 2010 г. был выпущен первый «Обзор политики США в сфере ПРО» (далее — «Обзор ПРО-2010») — один из важнейших программных документов наряду с «Обзором ядерной политики». Оба «Обзора» обычно разъясняют, каким образом в соответствующих сферах будут воплощены основные положения Национальной оборонной стратегии как центрального документа по военной политике США.

В свою очередь Национальная оборонная стратегия составляется на основе общего программного документа по внешней политике страны — Стратегии национальной безопасности.

США официально отказались от деления ПРО на стратегическую и нестратегическую в 2002 г.¹ В «Обзоре ПРО-2010» был провозглашен акцент на развитие региональной ПРО как более актуальной на тот момент. В этом документе ПРО театра военных действий (ТВД) описывалась как один из важных элементов регионального сдерживания КНДР, Ирана и Китая. С 2010 г. США активно занялись развертыванием элементов ПРО ТВД в различных регионах мира². В Европе, Азиатско-Тихоокеанском регионе и на Ближнем Востоке Вашингтон совместно с союзниками начал построение региональных архитектур ПРО, официально направленных на отражение ракетных угроз со стороны КНДР и Ирана.

В 2019 г. был выпущен второй по счету «Обзор политики США в сфере ПРО» (далее — «Обзор ПРО-2019»). Как и «Обзор ядерной политики», опубликованный в 2018 г., этот документ был основан на Национальной оборонной стратегии 2018 г., где акцент был сделан на возвращении противостояния с великими державами. В свою очередь в «Обзоре ПРО-2019» был, кроме прочего, подтвержден курс на создание эшелонированной интегрированной ПРО, в которой различные элементы региональной и национальной ПРО (космические сенсоры, все наземные радиолокационные станции (РЛС), все боевые информационно-управляющие системы GMD, Aegis, THAAD, Patriot) должны быть связаны друг с другом через систему «Командования, контроля, боевого управления и связи» (C2BMC). Возвращаясь к региональной специфике, необходимо отметить: одно из положений, на котором строится «Обзор ПРО-2019», состоит в том, что США, по их утверждению, стремятся сдержать (deter) КНДР, Иран, Китай и Россию от агрессивных действий в соответствующих регионах. Таким образом, была еще раз отмечена роль региональной ПРО как одного из элементов регионального сдерживания.

¹ National Security Presidential Directive — 23 // The White House. 16.12.2002.

² Сейчас применяются такие термины, как «региональная ПРО» (regional missile defense) и «ПРО территории страны» (homeland missile defense). В данной статье ПРО театра военных действий (ПРО ТВД, региональная ПРО, нестратегическая ПРО) ассоциируется с защитой от ракет с дальностью от 500 до 5500 км (ракеты малой и средней дальности). Также согласно принятой в НАТО классификации ракетами промежуточной дальности называются ракеты с дальностью 3000–5500 км. Национальная ПРО (стратегическая ПРО) в основном ассоциируется с защитой от ракет с дальностью более 5500 км (межконтинентальные баллистические ракеты).

В настоящее время в России изучением ПРО США занимаются специалисты Института США и Канады РАН [Есин, 2011, 2015а, 2015b, 2017; Золотарев, 2019; Рогов и др., 2010; Десять лет без Договора по ПРО, 2012; Рогов и др., 2013], Института мировой экономики и международных отношений РАН [Арбатов, 2019а, 2019b; Дворкин, 2019; Противоракетная оборона, 2012; Савельев, 2015], Московского государственного университета [Кокошин, 2015; Кокошин, Потапов, 2016; Фененко, 2013], а также ПИР-Центра [Margoev, 2019]. В большинстве отечественных публикаций, касающихся ПРО, данная тема рассматривается в контексте контроля над стратегическими ядерными вооружениями России и США. После выхода Вашингтона из Договора по ПРО в 2002 г. противоракетная оборона является одним из самых серьезных противоречий в российско-американском диалоге по контролю над вооружениями. США отказываются рассматривать возможность каких-либо ограничений на развертывание ПРО. Несмотря на это, российские эксперты в основном говорят о необходимости ограничить ПРО США, чтобы продолжить сокращение стратегических ядерных вооружений обеих держав. Политику Вашингтона в сфере ПРО отечественные ученые исследуют в основном с точки зрения ее опасности для потенциала стратегических ядерных сил (СЯС) РФ [Есин, 2015b, 2017; Десять лет без Договора по ПРО, 2012; Противоракетная оборона, 2012]. Американские системы ПРО рассматриваются лишь в той степени, в какой они могли бы угрожать осуществлению ответного ядерного удара со стороны России. При этом развитие региональных систем ПРО, как и их влияние на региональную стабильность, остается в отечественной литературе сравнительно малоизученной темой [Дворкин, 2019].

Американские специалисты тоже уделяют много внимания сегменту ПРО, относящемуся к контролю над стратегическими ядерными вооружениями, но если в России абсолютное большинство экспертов высказываются в поддержку ограничения ПРО, то в США существует целый спектр мнений по данному вопросу. В этой связи можно условно выделить три группы специалистов. Представители первой группы считают, что ПРО США необходимо развертывать без ограничений, а в отношениях с РФ нужно отказаться от концепции стратегической стабильности и ВГУ³. Они исходят из того, что

³ Dodge M. Space-based missile defense advancing creativity, protecting lives // The Heritage Foundation. 20.08.2014. Available at: <https://www.heritage.org/defense/commentary/space-based-missile-defense-advancing-creativity-protecting-lives> (accessed: 28.12.2020).

ПРО имеет большое значение в плане поддержания миропорядка, отвечающего интересам США. Эксперты второй группы полагают, что развитие американской ПРО вполне можно ограничить, если это необходимо для контроля над вооружениями и сохранения стратегического баланса [Pifer, 2016; Erasto, 2017; Lewis, Hippel, 2018]. Наконец, специалисты, которых можно отнести к условной третьей группе, утверждают, что ПРО США необходима для поддержания стратегической стабильности в отношениях с РФ и КНР и что якобы именно поэтому она не должна быть ограничена⁴. Подробнее о взглядах представителей этих групп будет сказано далее.

Внимание экспертов из европейских «мозговых центров» сосредоточено в первую очередь на том сегменте ПРО, который развернут в Европе. Среди них также можно выделить группы, похожие на вышеописанные. Например, есть сторонники⁵ [Kaushal, 2019] и критики наращивания ПРО [Kuhn, 2019].

С учетом общей изученности темы американской ПРО цель данной статьи — выявить спектр официальных мнений и экспертных оценок в США и Европе относительно использования ПРО ТВД для регионального сдерживания крупных ядерных держав — РФ и КНР. Во-первых, в статье проанализированы положения «Обзора ПРО-2019» и мнения представителей Министерства обороны США по данному вопросу. Во-вторых, рассмотрены дискуссии в западных экспертных кругах на эту тему. Вне рамок статьи остается тема влияния американской ПРО на стратегический ядерный баланс между РФ и США, в том числе на возможность российских СЯС обеспечить ответный удар.

Новизна данного исследования обусловлена тем, что в центре внимания оказываются взгляды западных стратегов и экспертов на проблемы регионального сдерживания РФ и КНР с помощью ПРО ТВД. Это малоизученный сегмент темы ПРО. До этого специалисты обращали внимание либо на региональное сдерживание Северной Кореи и Ирана с помощью ПРО ТВД, либо на возможности национальной ПРО США по защите от российских или китайских СЯС.

⁴ Karako T., Williams I. The forthcoming Missile Defense Review // Center for Strategic & International Studies. 06.04.2018. Available at: <https://www.csis.org/analysis/forthcoming-missile-defense-review> (accessed: 28.12.2020).

⁵ Kaushal S. Missile Defence Conference 2019. Beyond ballistic missiles? Missile defence in an era of great power competition // Royal United Services Institute. 29.03.2019. Available at: <https://rusi.org/conference/missile-defence-conference-2019-beyond-ballistic-missiles-missile-defence-era-great-power> (accessed: 28.12.2020).

Между тем политика сдерживания КНДР и Ирана, с одной стороны, и политика сдерживания Китая и России, с другой стороны, различаются в связи с большой разницей военных потенциалов обеих групп стран. Наличие у США, России и Китая внушительных ядерных потенциалов означает, что в данном исследовании нельзя не затронуть проблему стратегической стабильности.

Согласно совместному заявлению СССР и США (1990) стратегическая стабильность — это состояние, при котором отсутствуют стимулы для нанесения первого ядерного удара⁶. Данное состояние достигается через угрозу гарантированного уничтожения агрессора в ответном ядерном ударе (концепция ВГУ). Ядерное сдерживание присутствует в отношениях Вашингтона и с Москвой, и с Пекином (хотя ядерный арсенал КНР не столь велик, чтобы гарантировать уничтожение США в ответ на американский массированный ядерный удар по Китаю, в Стратегии национальной безопасности США от 2017 г. говорится о достигнутой «стратегической стабильности» с КНР⁷).

Другой важный термин в рамках темы настоящего исследования — сдерживание. Существуют разные подходы к его определению, в частности «сдерживание через угрозу наказания» (*deterrence by punishment*), классическим примером которого является концепция ВГУ. В качестве некоей альтернативы можно рассматривать «сдерживание через препятствование» (*deterrence by denial*), суть которого — создание военных возможностей для предотвращения успеха потенциальной агрессии [Mazarr et al., 2018]. Так или иначе, понятие «региональное сдерживание» связано с действиями сторон в рамках регионального противостояния. Это могут быть действия одной из сторон, направленные на препятствование изменению имеющегося регионального баланса сил. Соответственно эти действия могут представлять собой наращивание либо наступательных вооружений как часть «сдерживания через угрозу наказания», либо оборонительных как часть «сдерживания через препятствование».

⁶ Совместное заявление относительно будущих переговоров по ядерным и космическим вооружениям и дальнейшему укреплению стратегической стабильности // Государственный визит президента СССР М.С. Горбачева в Соединенные Штаты Америки, 30 мая — 4 июня 1990 года. Документы и материалы. М.: Политиздат, 1990. С. 335.

⁷ National Security Strategy of the United States of America // The White House. December 2017. P. 8. Available at: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf?mod=article_inline (accessed: 28.12.2020).

Понятия «региональное сдерживание» и «стратегическая стабильность» могут относиться к одной и той же ситуации, если участниками регионального противостояния являются такие ядерные державы, как Россия, Китай и США.

Взгляды военно-политического руководства США

В настоящий момент основная позиция администрации США относительно использования ПРО ТВД для регионального сдерживания изложена в «Обзоре ПРО-2019» (более подробный анализ данного документа и его сравнение с «Обзором ПРО-2010» были даны автором ранее [Криволапов, 2020]). Как уже упоминалось, этот документ находится на одном уровне с «Обзором ядерной политики» и содержит характеристику ракетных угроз для территории США, их войск и союзников в различных регионах мира. Отдельный раздел посвящен значению ПРО и стратегии ПРО. Далее в документе изложены основы политики в сфере развития программ национальной ПРО США, региональной ПРО, а также мер ПРО «до пуска» (left of launch). Под последними понимаются действия по препятствованию пуску ракет противником либо с помощью радиоэлектронных и кибернетических средств, либо путем уничтожения пусковых установок с ракетами, подготовленными к пуску, с использованием наступательных вооружений. В документе есть разделы об организации закупок и испытаний систем ПРО и о взаимодействии с союзниками в данной сфере. Изначально выпуск этого «Обзора» планировался в 2018 г., сразу после обнародования Национальной оборонной стратегии и «Обзора ядерной политики», но в итоге это произошло только год спустя по целому ряду причин, в частности из-за разногласий относительно необходимости официального направления региональной ПРО в Европе и в Восточной Азии в сторону России и Китая соответственно⁸.

Согласно «Обзору ПРО-2019» региональные архитектуры ПРО призваны сдерживать ракетные атаки по войскам США и их союзникам (подробнее о развертывании американских систем ПРО ТВД см.: [Есин, 2015b, 2017; Криволапов, 2020]). Авторы документа обосновывали это целым рядом тезисов. Например, ПРО дает руководству США дополнительное время и варианты решений в

⁸ Rose F. Will the upcoming Missile Defense Review maintain the current course or plot a new direction? // Brookings Institution. 11.06.2018. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/06/11/will-the-upcoming-missile-defense-review-maintain-the-current-course-or-plot-a-new-direction/> (accessed: 28.12.2020).

рамках ответа на агрессию, помогая стабилизировать кризисы и конфликты⁹. Отмечалось также, что ПРО помогает сохранять свободу действий, ограничивая возможности противника помешать региональным операциям Вашингтона за рубежом с помощью ракетных атак на передовые развернутые войска США и их союзников или на важную инфраструктуру в регионе¹⁰. Все эти положения строятся на убежденности авторов документа в том, что ПРО сокращает ценность ракет как средства запугивания и способствует сдерживанию.

Включение России и Китая в «Обзоре ПРО-2019» в перечень стран, представляющих региональную ракетную угрозу, было принципиально новым шагом администрации США. До этого, например, в характеристике региональных ракетных угроз в «Обзоре ПРО-2010» речь шла в первую очередь о КНДР и Иране. В документе 2019 г. в этот список были добавлены ядерные державы, с которыми действуют отношения ядерного сдерживания, как написано в самом же «Обзоре»¹¹. Попытки регионального противостояния с такими странами чреваты ядерным кризисом. В ответ на вопрос, где пройдет грань между стратегическим ядерным сдерживанием и региональным сдерживанием, тогдашний помощник замминистра обороны Д. Трахтенберг сказал только то, что ПРО должна «удержать региональные конфликты от перерастания в большие»¹².

Для обоснования значения ПРО тогдашний заместитель министра обороны США Дж. Руд утверждал, что в рамках защиты в случае кризиса обычно обдумывается возможность развертывания сил для упреждающего удара. Развертывание средств для эффективной контратаки, по его мнению, будет рассматриваться противником как эскалация (дестабилизация), а ПРО не будет так восприниматься. Она, по его мнению, позволит стабилизировать ситуацию, даст время для дипломатического решения. «Даже если потенциальный противник хочет кризиса, <...> знание о том, что можно безопасно жить за оборонительными средствами, поможет избежать эскала-

⁹ Missile Defense Review 2019 // Office of the Secretary of Defense. P. 27. Available at: <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.pdf> (accessed: 28.12.2020).

¹⁰ Ibid. P. 29–30.

¹¹ Ibid. P. IX.

¹² The 2019 Missile Defense Review: What's next? Transcript of the event at the Center for Strategic & International Studies. 01.02.2019. P. 8–9. Available at: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/190205_Missile_Defense_Review.pdf (accessed: 09.08.2020).

ции. И это также стабилизирует ситуацию, в первую очередь через сдерживание самой атаки», — говорил Дж. Руд¹³.

При этом он и другие представители Пентагона признавали, что в сдерживании участвуют не только средства ПРО, но и наступательные вооружения, гарантирующие ответ в случае нападения¹⁴. Более того, наступательные вооружения, по мнению администрации Д. Трампа, должны участвовать в ПРО не только после ракетной атаки, как возмездие. Важным дополнением стратегии регионального сдерживания стали доктринально закреплённые в «Обзоре ПРО-2019» меры ПРО «до пуска»¹⁵: использование высокоточных ударных средств большой дальности воздушного, наземного и морского базирования.

Одной из общих черт в официальной американской оценке ракетных угроз со стороны России и Китая является внимание к разработке в этих странах гиперзвуковых систем (ГЗС). Для них характерны три основные особенности: 1) короткое время полета, сокращающее время принятия решения; 2) непредсказуемая траектория, создающая неясность относительно цели, что может повысить риск просчета и непреднамеренной эскалации; 3) неосведомленность противника относительно ядерного или неядерного оснащения ракеты или блока до самого момента взрыва боеприпаса (хотя последнее обстоятельство относится ко всем ракетным системам).

Россия давно работает над созданием гиперзвуковых ракетных систем. В частности, ракета «Кинжал» воздушного базирования уже имеется на вооружении ВКС РФ. Ракета «Циркон» морского базирования, по оценкам разведсообщества США, будет передана в ВМС РФ в 2022 г. [Schneider, 2019: 14]. В свою очередь Китай на параде 1 октября 2019 г. кроме новых мобильных крылатых ракет наземного базирования (КРНБ) также показал баллистическую ракету средней дальности с гиперзвуковым планирующим блоком DF-17. Согласно официальному комментарию эта ракета существует

¹³ The 2019 U.S. Missile Defense Review: A conversation with Under Secretary John C. Rood // Hudson Institute. 06.02.2019. P. 8. Available at: https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/Transcript_John_Rood_US_Missile_Defense_Review.pdf (accessed: 13.08.2020).

¹⁴ Ibid. P. 8; Statement by Lt Gen James H. Dickinson, USASMD/ARSTRAT Commander, JFCC IMD Commander before the Senate Armed Services Committee, FY 2020 Authorization Request for Missile Defense. April 3, 2019. P. 24 // U.S. Senate Committee on Armed Services. Available at: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Dickinson_04-03-19.pdf (accessed: 20.12.2020).

¹⁵ Missile Defense Review 2019. P. XIII, 46, 60.

только в неядерном оснащении¹⁶, но она тоже может представлять угрозу для слабо защищенных военных объектов США в регионе.

Угроза от ГЗС неоднократно упомянута в «Обзоре ПРО-2019», особенно в контексте регионального противостояния¹⁷. По мнению тогдашнего заместителя министра обороны М. Гриффина, ГЗС не дают никаких новых преимуществ в плане паритета стратегических ядерных вооружений, но могут оказать серьезное влияние на региональный баланс сил¹⁸. В то же время, как отметил тогдашний глава Северного командования США генерал Т. О'Шонесси, «переходовые угрозы — ГЗС наряду с обычными крылатыми ракетами большой дальности и кибервозможностями — могли бы создать стратегический эффект неядерными средствами, потенциально влияя на процесс принятия решений, ограничивая варианты ответа и в мирный, и в кризисный период»¹⁹. Т. О'Шонесси говорил это на слушаниях по ПРО. Гиперзвуковые системы есть именно у РФ и КНР. Все эти обстоятельства указывают на то, что военно-политическое руководство США рассматривает тему защиты от ГЗС в контексте сдерживания России и Китая, в том числе на региональном уровне.

В «Обзоре ПРО-2019» подробно говорилось о региональной ракетной угрозе со стороны РФ для войск и союзников США. Авторы документа утверждают, что Россия создала и развернула в Европе КРНБ средней дальности в нарушение Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД). Эти претензии были впервые высказаны американской стороной еще в 2014 г. Кроме того, отмечалось, что Москва использовала крылатые ракеты морского базирования (КРМБ) средней дальности в Сирии. Данный тезис в официальной позиции США появился в 2016 г., на следующий год после первых случаев применения российских КРМБ на сирийской территории. В «Обзоре ПРО-2019» встречается также тезис, впервые сформулированный в выступлении замминистра обороны Дж. Руда в 2018 г.: РСМД поддерживают российскую стратегию «перекры-

¹⁶ Williams I., Dahlgren M. More than missiles: China previews its new way of war // Center for Strategic & International Studies. 16.10.2019. Available at: <https://www.csis.org/analysis/more-missiles-china-previews-its-new-way-war> (accessed: 20.12.2020).

¹⁷ Missile Defense Review 2019. P. II, 18, 19, 46, 53, 58.

¹⁸ Mehta A. 3 thoughts on hypersonic weapons from the Pentagon's technology chief // Defense News. 16.07.2018.

¹⁹ Statement of General Terrence J. O'Shaughnessy, Commander of U.S. Northern Command and NORAD, before the Senate Armed Services Committee. April 3, 2019. P. 6 // U.S. Senate Committee on Armed Services. Available at: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/OShaughnessy_02-13-20.pdf (accessed: 28.12.2020).

тия доступа» (anti-access/area denial, A2/AD), которая направлена на «подрыв воли и возможностей США и их союзников в условиях регионального кризиса или конфликта»²⁰. Основой российского «потенциала перекрытия доступа» Вашингтон называет системы ПВО/ПРО. Наступательные ракеты России, по мнению американской стороны, играют при этом вспомогательную роль, заключающуюся в препятствовании свободному перемещению войск стран НАТО и получению Европой подкрепления от США. Таким образом, по мысли авторов документа, ПРО ТВД должна помогать противостоять стратегии «перекрытия доступа».

Кроме того, в США говорят о возможной эффективности региональной ПРО в рамках противодействия приписываемой России концепции «эскалации для деэскалации»²¹. По утверждению американских чиновников, РФ станет угрожать НАТО ядерным оружием, если произведет, например, стремительный захват ряда территорий в странах Балтии. В Пентагоне считают, что с помощью угрозы применения тактического ядерного оружия Москва не даст альянсу вмешаться в происходящее и поставит его перед свершившимся фактом, а НАТО не сможет ответить на агрессию России, опасаясь ядерной эскалации. Офицеры Стратегического командования США в совместной статье в основном журнале Объединенного комитета начальников штабов (ОКНШ) в числе способов «заставить русских пересмотреть приемлемость стратегии “эскалация для деэскалации”» говорили о способности Вашингтона «быстро разворачивать средства ПРО и ПВО для смягчения численного преимущества [России] в нестратегическом ядерном оружии» [Kort et al., 2019: 78]. По сути, речь шла о возможности использовать ПРО ТВД во время ядерного кризиса для регионального сдерживания РФ.

В связи с ситуацией вокруг ДРСМД, который утратил силу в августе 2019 г., российская сторона выдвинула предложение о моратории на развертывание запрещенных по данному договору ракет. Утверждалось, что Россия не будет развертывать эти ракеты, пока США не развернут их, например, в Европе. Руководство НАТО раскритиковало данную инициативу, заявив, что РФ уже развернула такие ракеты в Европе (КРНБ 9М729). В качестве возможной ответной меры Вашингтон и Брюссель рассматривают

²⁰ Missile Defense Review 2019. P. 18.

²¹ Nuclear Posture Review 2018 // Office of the Secretary of Defense. P. 8. Available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (accessed: 20.12.2020); Missile Defense Review 2019. P. 12.

развертывание неядерных ракет средней дальности на территории стран НАТО²², а также укрепление ПВО/ПРО для защиты от аналогичных российских ракет²³. Таким образом, официальная позиция военно-политического руководства европейских государств в лице НАТО соответствует позиции администрации США о применении ПРО ТВД для регионального сдерживания России.

Региональная ракетная угроза со стороны Китая для войск США и их союзников была подробно освещена в «Обзоре ПРО-2019» и в докладах о военной мощи КНР²⁴. Угрозу от китайских ракет малой и промежуточной дальности начали обсуждать гораздо раньше, чем подобную угрозу со стороны РФ, — она была отмечена уже в «Обзоре ПРО-2010»²⁵. В 2019 г. официальная позиция США была дополнена тезисами о возможности Китая захватить инициативу, поставив под угрозу американские силы и средства в регионе. В частности, об этом заявлял тогдашний министр обороны США М. Эспер²⁶. Кроме того, аналитики Пентагона отмечают, что в военной стратегии КНР от мая 2015 г. подчеркивается угроза локальных войн²⁷, а это воспринимается в Вашингтоне как активная подготовка Китая к региональному противостоянию.

Взгляды экспертного сообщества

Если говорить о западном экспертно-аналитическом сообществе специалистов по проблематике ПРО, то только представители условных второй и третьей групп, выделенных нами ранее, рассматривают

²² Tucker P. Expect a missile race after the INF demise // Defense One. 31.01.2019; Emmot R. NATO calls on Russia to destroy new missile, warns of response // Reuters. 26.06.2019.

²³ Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Defence Ministers // NATO. 26.06.2019. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176520.htm (accessed: 28.12.2020).

²⁴ Missile Defense Review 2019. P. 19; Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019 // Office of the Secretary of Defense. P. 44–48, 62. Available at: https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf (accessed: 28.12.2020); China Military Power // Defense Intelligence Agency. 2019. P. 91–97. Available at: https://www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/China_Military_Power_FINAL_5MB_20190103.pdf (accessed: 28.12.2020).

²⁵ Ballistic Missile Defense Review Report // U.S. Department of Defense. 2010. P. 7. Available at: <https://dod.defense.gov/News/Special-Reports/BMDR/> (accessed: 28.12.2020).

²⁶ Marlowe M. Hypersonic threats need an offense-defense mix // Defense News. 02.08.2019.

²⁷ China Military Power // Defense Intelligence Agency. 2019. P. 9.

возможность применения региональной ПРО для регионального сдерживания России или Китая.

Т. Карако (Центр стратегических и международных исследований, США), которого можно отнести к третьей группе, утверждает, что противодействие региональным ракетным угрозам для войск США и их союзников с помощью ПРО ТВД поднимет порог эскалации с участием обычных вооруженных сил РФ или КНР, а в перспективе может оградить и от ядерной эскалации и тем самым усилить стратегическую стабильность в отношениях США с этими странами²⁸. По мнению С. Каушала (Королевский объединенный институт оборонных исследований, Великобритания), хотя ПРО ТВД не защитит от массированного применения стратегических наступательных вооружений России или Китая, она справится с ограниченным количеством запущенных ими РСМД, которые могут быть применены для поддержки быстрой локальной агрессии, а значит, сдержит эскалацию²⁹. Помимо этого высокоточные ракеты могут быть использованы для предотвращения вмешательства США в региональные кризисы. С. Каушал считает, что такие удары со стороны противников Соединенных Штатов слишком малы, чтобы отвечать на них ядерным оружием, и как раз ПРО может справиться с задачей сдерживания на этом уровне. Таким образом, он делает вывод, что ядерное оружие и ПРО могут быть полезными на разных ступенях условной «лестницы эскалации» [Kaushal, 2019: vi].

Эксперты рассматривают также возможность применения региональной ПРО для парирования угрозы ядерных РСМД. Т. Карако признает, что в случае ядерного оснащения российских или китайских ракет малой дальности границу между стратегическим и региональным сдерживанием будет сложнее провести [Karako, 2019: 5]. В дискуссиях по поводу России и Европейского региона Д. Уилкенинг, Э. Банн и Дж. Таунсенд, хотя и признают невозможность защититься от массированного ракетного удара со стороны СЯС РФ, утверждают, что ограниченная региональная ПРО может помочь сорвать применение Россией концепции «эскалации для деэскалации»³⁰ [Bunn, 2019]. По сути, они говорят, что ПРО ТВД может успешно использоваться в рамках регионального ядерного

²⁸ Karako T., Williams I. The forthcoming Missile Defense Review...

²⁹ Kaushal S. Missile Defence Conference 2019. Beyond ballistic missiles?...

³⁰ New layers. Missile Defense Advocacy Alliance Capitol Hill Briefing. 16.05.2018. P. 11. Available at: <http://missiledefenseadvocacy.org/wp-content/uploads/2018/05/New-Layers-CRT-Transcript.pdf> (accessed: 28.05.2018); Barnes J. NATO considers missile defense upgrade, risking further tensions with Russia // The New York Times. 05.07.2019.

кризиса. Это перекликается с вышеуказанными тезисами офицеров Стратегического командования США.

Относительно гипотетического кризиса с участием Китая и США в Восточной Азии высказались Э. Сейерс (Центр за новую американскую безопасность, США) и С. Такахаси (Национальный институт оборонных исследований, Япония). По их оценкам, в распоряжении Китая есть около 1400–1800 ракет малой, средней и промежуточной дальности, которые поддерживают стратегию «перекрытия доступа» (anti-access/area denial, A2/AD) силам и средствам США в регион либо препятствуют свободному перемещению сил внутри региона. Эти эксперты считают, что с помощью данных ракет Китай может парализовать способность США проецировать силу, держа под прицелом американские военные объекты в регионе, и поставить Вашингтон и его союзников перед свершившимся фактом. Например, Пекин может применить силу для достижения своих целей в отношении Тайваня, спорных островов в Восточно-Китайском и Южно-Китайском морях и удержать США от вмешательства в данные события³¹. Подобные взгляды были озвучены американскими представителями третьей группы экспертов (Р. Хайнрикс (Хадсонский институт), Р. Закхейм (Президентский фонд Р. Рейгана), Б. Талелбу (Фонд защиты демократий) и Т. Карако) на двух обсуждениях в «мозговых центрах» в 2019 г. Они утверждали, что Китаю не нужно готовить крупномасштабное неожиданное нападение или производить пуски ракет средней дальности по объектам США, чтобы изменить политику последних в регионе. По мнению этих экспертов, никакой войны между США и Китаем не будет. Пекин может, например, повлиять на перемещение ударной авианосной группировки ВМС США, и этого будет достаточно для победы без единого выстрела. Для того чтобы оттеснить США из региона и, по сути, нанести вред американским интересам, заставить отступить во время военно-политического кризиса, Пекину достаточно держать американские объекты под прицелом³².

³¹ Takahashi S., Sayers E. America and Japan in a post INF world // War on the Rocks. 08.03.2019.

³² China's hypersonic missile advances and U.S. defense responses. Event at the Hudson Institute. 11.03.2019. P. 2–3, 6–8. Available at: <http://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/China%27s%20Hypersonic%20Missile%20Advances%20and%20U.S.%20Defense%20Responses%20-%20Final%20Transcript.pdf> (accessed: 03.08.2019); America's missile strategy: Countering and defending against threats from Iran and North Korea. Conversation at the Foundation for Defense of Democracies. 15.03.2019. P. 17. Available at: https://www.fdd.org/wp-content/uploads/2019/03/Transcript_Americas_Missile_Strategy_March2019.pdf (accessed: 28.06.2019).

Пойдет ли Китай на силовое разрешение споров в Восточно-Китайском и Южно-Китайском морях или применит силу против Тайваня — вопрос отдельный. Тем не менее, как показано выше, в Вашингтоне существует заметная группа экспертов, которые считают, что для того чтобы помешать КНР захватить инициативу в регионе, США и их союзникам нужно развивать региональную ПРО в западной части Тихого океана. По мнению этих специалистов, такие меры разубедят КНР в возможности использования своих ракет для оказания влияния на обстановку в регионе.

Эксперты из условной второй группы сомневаются в эффективности ПРО ТВД для регионального сдерживания РФ и КНР. Эти специалисты редко высказываются или пишут на данную тему. В целом их позиция сводится к четырем основным тезисам.

1. Есть разница в использовании ПРО ТВД для сдерживания КНДР и Ирана, с одной стороны, и РФ и КНР — с другой: в последнем случае наступательные системы еще долгое время будут преобладать над оборонительными³³. Таким образом, даже региональная ПРО будет бесполезна против российских и китайских РСМД.

2. Вероятность одиночных пусков ракет в сторону войск США невысока, в отличие от вероятности множественных ракетных пусков из страха неминуемого массированного американского удара и полной утраты возможности нанести войскам и союзникам Вашингтона заданный ущерб.

3. Потенциальные противники США (в том числе РФ и КНР) примут любые меры для поддержания возможностей своих наступательных средств. Попытки Соединенных Штатов подорвать этот потенциал с помощью развертывания ПРО создадут опасную ситуацию, в которой каждая сторона будет вынуждена искать новый чрезвычайно дестабилизирующий способ, чтобы поддерживать свое преимущество.

4. Стоимость наступательных ракет меньше, чем противоракет. Следовательно, противникам США будет экономически выгоднее просто развернуть больше ракет, чтобы преодолеть американские системы ПРО³⁴ или хотя бы понизить их значение в условиях гипотетического нарастающего кризиса.

³³ Twardowski A. Highlights from a recent discussion on the Missile Defense Review. Brookings Institution, 06.02.2019. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/02/06/highlights-from-a-recent-discussion-on-the-missile-defense-review/> (accessed: 28.12.2020).

³⁴ Holms D. Congress is not asking the right questions about missile defense // Bulletin of the Atomic Scientists. 25.06.2019. Available at: <https://thebulletin.org/2019/06/congress-is-not-asking-the-right-questions-about-missile-defense/> (accessed: 28.12.2020).

Так, У. Кюн (Гамбургский институт исследования проблем мира и политики безопасности, Германия) отмечает, что ограниченная ПВО/ПРО критических объектов сил НАТО будет иметь такие недостатки, как сомнительная эффективность систем Patriot PAC-3 против российских крылатых ракет, а также возможность неверного толкования этого шага Россией как сигнала к дальнейшей эскалации [Kuhn, 2019: 158].

Эксперты обеих указанных групп основывают свои позиции во многом на итогах испытаний систем ПРО ТВД, однако расходятся в их оценке. Специалисты, выступающие за использование региональной ПРО для сдерживания, считают ее эффективность высокой и утверждают, что так думают и все потенциальные противники США. На этом основании эксперты заявляют, что ПРО ТВД поддерживает стратегическую стабильность. Их оппоненты, напротив, принимают во внимание возможную низкую эффективность систем ПРО ТВД в условиях реального боя. Они указывают на это как на фактор, который (1) снижает статус ПРО США (в глазах противника) как средства сдерживания и (2) создает опасную иллюзию защищенности, может спровоцировать американскую администрацию на опрометчивые шаги, способные подорвать кризисную стабильность, привести к войне³⁵.

Оценка аргументов

До подготовки «Обзора ПРО-2019» администрация США говорила об использовании ПРО ТВД только для регионального сдерживания КНДР и Ирана. Россия и Китай упоминались лишь в контексте дискуссий о стратегической ПРО. При этом от администрации США всегда следовали оговорки, что национальная ПРО не направлена на защиту от СЯС России и КНР, поскольку не справится с отражением массированного удара современными китайскими и российскими межконтинентальными баллистическими ракетами (МБР) и баллистическими ракетами подводных лодок (БРПЛ). В «Обзоре ПРО-2019» было повторено, что в защите от СЯС РФ и КНР Вашингтон полагается на ядерное сдерживание, но также было добавлено: «насколько это осуществимо», национальная ПРО будет защищать от МБР независимо от их происхождения³⁶.

³⁵ Coyle P., McKeon J. A false sense of security // U.S. News & World Report. 27.04.2017.

³⁶ Missile Defense Review 2019. P. XII, 41.

С точки зрения администрации США, в последнее время растет ракетная угроза для войск и союзников Вашингтона со стороны России и Китая. Параллельно чиновники и эксперты обращают внимание на агрессивную, по их мнению, политику Москвы и Пекина в Европе и Восточной Азии соответственно. Так начала развиваться идея о возможности сдержать РФ и КНР с помощью региональной ПРО.

Эксперты, выступающие против использования ПРО ТВД для регионального сдерживания России и Китая, в основном высказывают сильные аргументы в поддержку своей позиции. Тем не менее, говоря о низкой вероятности одиночного пуска в условиях кризиса, они никак не рассматривают, во-первых, возможность использования неядерной ракеты, во-вторых, то, что обе стороны сами по себе могут быть уверены в относительной стабильности ситуации во время фактической кризисной ситуации. То и другое повышает вероятность ракетного пуска.

Кроме того, заявляя о большом значении наступательных средств, эти эксперты не рассматривают ситуации, когда военные в КНР или РФ уверены в способностях своих ракет малой и промежуточной дальности преодолеть региональную ПРО. Уверенность Москвы и Пекина в преодолении ПРО ТВД имеющимися средствами могла бы снизить вероятность, во-первых, наращивания количества ракетных комплексов, во-вторых, эскалации со стороны РФ или КНР, для того чтобы поддерживать свое преимущество в регионе.

Обратная крайность характерна для сторонников ПРО. По их мнению, ПРО ТВД сокращает ценность ракет как средства запугивания и именно так способствует сдерживанию. При этом ни в «Обзоре ПРО-2019», ни в других комментариях гражданских или военных чиновников Пентагона или ОКНШ, ни в статьях экспертов третьей из упомянутых ранее групп не говорится о том, что будет, если противник посчитает данные системы ПРО неспособными отразить его ракетную атаку или сократить ущерб от нее. Об этом чиновники в Пентагоне говорят только то, что в случае провала сдерживания системы ПРО отразят удар. Потенциальные противники могут сомневаться в способностях американской ПРО ТВД, потому что возможность перехватить в реальных боевых условиях даже ракету малой или промежуточной дальности в присутствии средств преодоления ПРО (ложные цели, маневрирующие боеголовки, средства радиоэлектронной борьбы) остается предметом дискуссий. Сомнения в эффективности систем ПРО ТВД высказывали специалисты

Центра по контролю над вооружениями и нераспространению³⁷ и Фонда «Плаушерс» [Erasto, 2017: 2].

Тезисы представителей Стратегического командования США и некоторых экспертов относительно возможности применения ПРО ТВД для парирования угроз от ядерных РСМД не были сколько-нибудь конкретизированы или обоснованы. В то же время, по мнению П.С. Золотарева (ИСКРАН), хотя потенциал региональных ПРО может быть достаточен для отражения ракетных атак с обычными зарядами, создание эффективной ПРО от ядерных РСМД в обозримом будущем сомнительно [Золотарев, 2019]. Дело в том, что даже одна не перехваченная ядерная боеголовка может повлечь катастрофические последствия для обороняющейся стороны. Кроме того, нет никаких практических данных о самой осуществимости или о возможных последствиях перехвата ядерной боеголовки ракеты средней дальности с помощью кинетической противоракеты в реальных боевых условиях. С учетом этих вводных непонятно, каким образом ПРО ТВД сдержит применение РСМД в ядерном оснащении.

Относительно угрозы со стороны российских и китайских ГЗС следует отметить, что американские эксперты и военные обсуждают перспективы различных способов уничтожения гиперзвуковых планирующих блоков и гиперзвуковых крылатых ракет на разных стадиях их полета, в том числе имеющимися системами региональной ПРО в случае их использования для защиты отдельных объектов военного значения³⁸ [Strategic premier, 2019: 14]. Однако, как было отмечено, возможность перехватить в реальных боевых условиях даже не гиперзвуковую, а обычную ракету дискуссионна.

Кроме того, сторона, имеющая системы ПРО, которые, как она считает, смогут защитить ее (в том числе от ГЗС), совсем необязательно во время кризиса будет искать дипломатические решения, как об этом говорится в «Обзоре ПРО-2019». В зависимости от обстоятельств сторона, обладающая ПРО, думая, что у нее есть возможность защититься, может продолжать оказывать давление на страну-оппонента и умышленно балансировать на грани войны. Сторонники использования ПРО ТВД для регионального сдерживания (даже из числа экспертов) обходят вниманием данный возмож-

³⁷ Coyle P. US builds missile defense system for South Korea, causing more tension // The Hill. 18.03.2017.

³⁸ Acton J. China's ballyhooed new hypersonic missile isn't exactly a game-changer // The Washington Post. 04.10.2019; Marlowe M. Hypersonic threats need an offense-defense mix // Defense News. 02.08.2019.

ный сценарий. Это ведет к тому, что такие эксперты и чиновники акцентируют внимание на своего рода моральной непогрешимости систем ПРО как исключительно оборонительных и не имеющих наступательных возможностей. Это является основой их убежденности в том, что ПРО — средство стабилизации.

В частности, замминистра обороны Дж. Руд говорил о том, что ПРО дает Вашингтону другие варианты ответа на действия потенциального противника помимо нанесения удара. Именно это, по мнению Дж. Руда, должно стабилизировать ситуацию. Имеется в виду, помимо прочего, что противник будет учитывать наличие ПРО у США, а значит, не станет ожидать внезапного удара и соответственно не будет иметь стимулов самому действовать на опережение. Однако кроме подобного варианта ни чиновники, ни военные в США не рассматривают в своих оценках возможные ответы этих стран на наращивание региональной ПРО. Эксперты, поддерживающие использование ПРО ТВД для регионального сдерживания РФ или КНР, изредка говорят лишь о том, что наращивание сил противником в ответ на появление ПРО ТВД сделает его подготовку к удару более заметной и это даст США возможность принять дипломатические и военные меры [Williams, 2020: 9].

Что же касается упомянутой Дж. Рудом увязки ПРО и наступательных вооружений в единый комплекс мер по сдерживанию, то это возвращает всю дискуссию на этап, когда системы ПРО не являются влиятельным фактором, а наступательные вооружения наращиваются обеими сторонами и воспринимаются ими в условиях кризиса именно как средства упреждающего удара, что, как признал сам Дж. Руд, способствует эскалации. Позиция администрации США в данном вопросе нелогична. Меры ПРО «до пуска», даже будучи официально частью стратегии обороны, будут восприниматься потенциальными противниками США в условиях кризиса как элемент потенциала в сфере наступления и упреждающего удара и совсем не как составляющая американской обороны.

Другой фактор, который пока не учитывался в анализе регионального сдерживания крупных ядерных держав, — внедрение систем региональной ПРО (противоракета SM-3 ПА) в комплекс средств для перехвата МБР. Сама перспектива роста роли SM-3 ПА в национальной ПРО обсуждается с 2017 г. Первое испытание прошло в ноябре 2020 г. и объявлено успешным. Потенциал этой противоракеты также мог бы повлиять на расчеты конкурирующих держав в рамках регионального кризиса между США, с одной стороны, и Россией или Китаем — с другой.

Данная статья представляет собой первый обзор дискуссий в западном экспертном сообществе относительно региональной ПРО США и ее возможного влияния на развитие отношений с РФ и КНР в сфере безопасности. До начала президентства Д. Трампа речь шла об использовании региональной ПРО только для сдерживания КНДР и Ирана, о России и Китае говорили только в контексте стратегической ПРО. Во время подготовки «Обзора ПРО-2019» в США на правительственном и экспертном уровнях начали активно рассматривать РФ и КНР не только как объекты стратегического ядерного сдерживания. Уже до 2019 г. в выступлениях представителей американской администрации появилась характеристика региональной ракетной угрозы со стороны этих двух государств, которая была позднее включена в «Обзор ПРО-2019». Постепенно кроме администрации США и американских экспертов в дискуссию о возможности регионального сдерживания России и Китая с помощью ПРО ТВД включились специалисты из Великобритании и Германии.

Существуют две точки зрения относительно влияния ПРО ТВД на региональную безопасность. Первая предполагает стабилизирующий потенциал этих систем, вторая — напротив, их способность создавать напряженность в регионе. При этом участники данных дискуссий пока рассматривают применение региональной ПРО для сдерживания РФ и КНР только в общих чертах. Как было показано в статье, некоторые доводы как сторонников, так и критиков данного подхода недостаточно проработаны теоретически. Детальных исследований конкретных ситуаций регионального сдерживания России или Китая с помощью ПРО ТВД не проводилось. Не было анализа возможных ответных действий этих государств в таких ситуациях. Оценка гипотетических последствий подобного регионального сдерживания для стратегических отношений США-РФ и США-КНР также пока не была предпринята. Указанные особенности обсуждения данного вопроса говорят о том, что этот сравнительно новый сегмент темы ПРО еще не до конца осмыслен самим военнополитическим руководством США. По мере развития ситуации в конкретных регионах с участием России и Китая и по мере совершенствования ракетных и противоракетных технологий проблема использования региональной ПРО для сдерживания этих стран будет возникать вновь. Наличие у РФ и КНР больших ядерных арсеналов означает, что региональный кризис с участием этих государств, с од-

ной стороны, и США, с другой, чреват ядерной эскалацией. В этой связи необходимо в будущем более детально рассмотреть данный сегмент темы ПРО и исследовать возможные кризисные ситуации с участием крупных ядерных держав.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арбатов А.Г. Грядет ли гонка без правил? (Ядерное сдерживание в отсутствие контроля над вооружениями) // Мировая экономика и международные отношения. 2019. № 5. С. 24–35. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-5-24-35.

2. Арбатов А.Г. Ускользающая материя (предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве) // Мировая экономика и международные отношения. 2019. № 1. С. 5–17. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-5-17.

3. Дворкин В.З. Влияние систем ПРО на стратегическую стабильность и перспективы ядерного разоружения // Мировая экономика и международные отношения. 2019. № 8. С. 5–12. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-8-5-12.

4. Десять лет без Договора по ПРО. Проблема противоракетной обороны в российско-американских отношениях / Под ред. С.М. Рогова. М.: ИСКРАН, 2012.

5. Есин В.И. Американская и российская системы противоракетной обороны и стратегическая стабильность // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2017. № 4. С. 3–41.

6. Есин В.И. Государственная политика США и России в области контроля над ядерными вооружениями: сотрудничество и противоборство // Россия и Америка в XXI веке. 2015. № 3. Доступ: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=454> (дата обращения: 20.01.2021).

7. Есин В.И. Политика США в области противоракетной обороны и ее влияние на стратегическую стабильность // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. № 3. С. 85–114.

8. Есин В.И. Уравнение «наступление/оборона»: глобальная стратегическая стабильность с противоракетной обороной // Россия и Америка в XXI веке. 2011. № 2. Доступ: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=254> (дата обращения: 07.01.2021).

9. Золотарев П.С. Ядерные аспекты военной политики и российско-американские отношения // Россия и Америка в XXI веке. 2019. № 1. Доступ: <https://rusus.jes.su/s207054760004694-0-1/> (дата обращения: 12.06.2020).

10. Кокошин А.А. Стратегическое ядерное и неядерное сдерживание в обеспечении национальной безопасности России. М.: URSS, 2015.

11. Кокошин А.А., Потапов В.Я. Политико-психологические факторы обеспечения стратегической стабильности в условиях непрерывного

совершенствования технологий сдерживания // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. № 4. С. 3–17.

12. Криволапов О.О. Противоракетная оборона США: дискуссии и решения (2009–2019). М.: Весь мир, 2020.

13. Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество? / Под ред. А.Г. Арбатова, В.З. Дворкина. М.: РОССПЭН, 2012.

14. Рогов С.М., Золотарев П.С., Есин В.И., Кузнецов В.С. О качественной трансформации российско-американских отношений в стратегической области. Рабочая тетрадь VII. Российский совет по международным делам. М., 2013.

15. Рогов С.М., Золотарев П.С., Есин В.И., Ярынич В.Е. Новый договор СНВ: достижения, проблемы, последствия // Россия и Америка в XXI веке. 2010. № 2. Доступ: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=207> (дата обращения: 02.04.2020).

16. Савельев А.Г. Стратегическая стабильность и ядерное сдерживание: уроки истории // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. № 3. С. 57–84.

17. Фененко А.В. Современная международная безопасность: ядерный фактор. М.: Аспект-Пресс, 2013.

18. Bunn E. Assessing the 2019 Missile Defense Review // Arms Control Today. 2019. Vol. 49. Available at: <https://www.armscontrol.org/act/2019-03/features/assessing-2019-missile-defense-review> (accessed 14.10.2020).

19. Erasto T. Between the shield and the sword: NATO's overlooked missile defense dilemma. Ploughshares Fund. 2017. Available at: <http://www.ploughshares.org/sites/default/files/resources/Between-the-Shield-and-the-Sword-May-25-2017.pdf> (accessed: 08.02.2018).

20. Karako T. The Missile Defense Review: Insufficient for complex and integrated attack // Strategic Studies Quarterly. 2019. Vol. 13. Iss. 2. P. 3–15.

21. Kaushal S. A critical enabler for power projection: Options for a UK missile defense capability in an age of escalation control. Royal United Services Institute. 2019.

22. Kort R., Bersabe C., Clarke D., Di Bello D. Twenty-first century nuclear deterrence operationalizing the 2018 Nuclear Posture Review // Joint Forces Quarterly. 2019. No. 3 (94). P. 74–79.

23. Kuhn U. Between a rock and a hard place: Europe in a post-INF world // The Nonproliferation Review. 2019. Vol. 26. No. 1–2. P. 155–166. DOI: 10.1080/10736700.2019.1593677.

24. Lewis G., Hippel F. Limitations on ballistic missile defense — past and possibly future // Bulletin of the Atomic Scientists. 2018. Vol. 74. Iss. 4. P. 199–209. DOI: 10.1080/00963402.2018.1486575.

25. Margojev A. Pursuing enhanced strategic stability through Russia-U.S. dialog. Recommendations by Russia-U.S. working group. PIR Center.

2019. Available at: <http://pircenter.org/media/content/files/14/15565442740.pdf> (accessed: 19.08.2019).

26. Mazarr M. et al. What deters and why. Exploring requirements for effective deterrence of interstate aggression. RAND Corporation. 2018.

27. Pifer S. Nuclear arms control choices for the next administration. Foreign Policy at Brookings, Arms Control and Non-Proliferation Series. Paper 13. 2016. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/10/acnpi_20161025_arms_control_choices_final.pdf (accessed: 04.12.2016).

28. Schneider M. Moscow's development of hypersonic missiles and what it means // Defense Technology Program Brief. 2019. No. 18. P. 10–15.

29. Strategic premier: Hypersonic weapons / Ed. by I. Berman. American Foreign Policy Council. 2019. Available at: [https://www.afpc.org/uploads/documents/Hypersonic_Weapons_Primer_-_July_2019_\(web\).pdf](https://www.afpc.org/uploads/documents/Hypersonic_Weapons_Primer_-_July_2019_(web).pdf) (accessed: 07.11.2019).

30. Williams I. Adapting to the hypersonic era. Project on nuclear issues. Center for Strategic & International Studies. 2020. Available at: http://defense360.csis.org/wp-content/uploads/2020/11/Williams_Hypersonic-Era_Final.pdf (accessed: 06.12.2020).

O.O. Krivolapov

DEBATES ON THE ROLE OF THE US THEATRE MISSILE DEFENSE IN REGIONAL DETERRENCE OF RUSSIA AND CHINA

*Institute for the US and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences
2/3 Khlebnyi pereulok, Moscow, 123995*

Studies on missile defense, both in Russia and abroad, have been traditionally focused either on capabilities of the US national missile defense system to parry Russian or Chinese strategic nuclear forces, or on regional deterrence of North Korea and Iran by means of regional missile defense (theater missile defense, TMD). However, the 2019 Missile Defense Review (MDR) emphasized the role of the TMD systems in the regional deterrence of the Russian Federation and China. So far this issue has received little attention and this paper aims to fill that gap.

The first section identifies the key points of the MDR concerning the capabilities of regional missile defense for regional deterrence of the major nuclear powers. The author also examines the views of different representatives of the US Department of Defense on this issue, and concludes that the US military-political leadership has a generally positive assessment of the capabilities of the TMD systems to contain Russia and China in case of a regional crisis. In particular, planners emphasize the role of the regional

missile defense in countering the ‘anti-access/access-denial’ capabilities and the concept of ‘escalate to de-escalate’ ascribed to Russia. At the same time, US policymakers express in that regard serious concerns about Russia’s and China’s progress in the development of hypersonic missile systems.

The second section examines the ongoing debates in Western expert society on the role of the regional missile defense in terms of deterring Russia and China. The author concludes that in this respect experts can provisionally be divided into two groups. The first group generally supports the arguments of the US military-political leadership and is optimistic about TMD capabilities for regional deterrence of Russia and China. The second group is more critical of these capabilities. They point out the lack of accurate data on the combat capabilities of such systems in active warfare and criticize questionable theoretical assumptions of their opponents.

The third section provides a critical analysis of the arguments presented in this debate. The author concludes that the current concepts of deterrence based on the use of regional missile defense systems do not fully address possible implications for regional security and strategic stability. The Russian Federation and China possess significant nuclear arsenals, which already make nuclear escalation involving these countries and the United States possible. Adding yet another variable (TMD) into this equation only aggravates the situation.

Keywords: regional missile defense, theater missile defense, strategic stability, regional deterrence, hypersonic weapons, Missile Defense Review, ‘anti-access/access-denial’.

About the author: *Oleg O. Krivolapov* — PhD (Political Science), Research Fellow, Institute for the US and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: o.krivolapov@iskran.ru).

REFERENCES

1. Arbatov A.G. 2019a. Gryadet li gonka bez pravil (Yadernoe sderzhivanie v otsutstvie kontrolya nad vooruzheniyami) [Facing race with no rules? (Nuclear deterrence without arms control)]. *World Economy and International Relations*, no. 5, pp. 24–35. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-5-24-35. (In Russ.)
2. Arbatov A.G. 2019b. Uskolzayushchaya materia (Predotvrashchenie gonki vooruzhenii v kosmicheskom prostranstve) [Intangible matter (Prevention of the arms race in the outer space)]. *World Economy and International Relations*, no. 1, pp. 5–17. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-5-17. (In Russ.)
3. Dvorkin V.Z. 2019. Vliyanie system PRO na strategicheskuyu stabilnost’ i perspektivy yadernogo razoruzheniya [Impact of missile defense systems on strategic stability and prospects for nuclear disarmament]. *World Economy and International Relations*, no. 8, pp. 5–12. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-8-5-12. (In Russ.)

4. Rogov S.M. (ed.). 2012. *Desyat' let bez Dogovora po PRO. Problema protivoraketnoi oborony v rossisko-amerikanskikh otnosheniyakh* [Ten years without ABM Treaty. Missile defense problem in Russia-U.S. relations]. Moscow, ISKRAN Publ. (In Russ.)

5. Esin V. 2017. Amerikanskaya i rossiiskaya sistemy protivoraketnoi oborony i strategicheskaya stabilnost' [The U.S. and Russian missile defense systems and strategic stability]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 4, pp. 3–41. (In Russ.)

6. Esin V. 2015a. Gosudarstvennaya politika SShA i Rossii v oblasti kontrolya nad vooruzheniyami: sotrudnichestvo i provoborstvo [USA and Russia state policy on nuclear arms control: Cooperation and confrontation]. *Rossiya i Amerika v XXI veke*, iss. 3. Available at: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=454> (accessed: 20.01.2012). (In Russ.)

7. Esin V. 2015b. Politika SShA v oblasti protivoraketnoi oborony i ee vliyanie na strategicheskuyu stabilnost' [U.S. missile defense policy and its impact on strategic stability]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 3, pp. 85–114. (In Russ.)

8. Esin V. 2011. Uravnenie 'nastuplenie/oborona': globalnaya strategicheskaya stabilnost s protivoraketnoi oboronoi ['Offense/defense' equation: Global strategic stability with ballistic missile defense]. *Rossiya i Amerika v XXI veke*, iss. 2. Available at: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=254> (accessed: 07.01.2021). (In Russ.)

9. Zolotarev P. 2019. Yadernye aspekty voennoi politiki i rossisko-amerikanskies otnoshenia [Nuclear aspects of military policy and Russian-American relations]. *Russia and America in the 21th Century*, iss. 1. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760004694-0-1/> (accessed: 12.06.2020). (In Russ.)

10. Kokoshin A. 2015. *Strategicheskoe yadernoe i neyadernoe sderzhivanie v obespechenii natsionalnoi bezopasnosti Rossii* [Strategic nuclear and conventional deterrence in ensuring the national security of Russia]. Moscow, URSS Publ. (In Russ.)

11. Kokoshin A., Potapov V. 2016. Politiko-psikhlogicheskies factory obespechenia strategicheskoi stabilnosti v usloviyakh nepreryvnovo sovershnstvovaniya tekhnologii sderzhivaniya [Political and psychological factors of strategic stability in the context of constant improvement of deterrence technologies]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 4, pp. 3–17. (In Russ.)

12. Krivolapov O. 2020. *Protivoraketnaya oborona SShA: diskussii i reshenia (2009–2019)* [Missile defense of the United States: Discussions and decisions (2009–2019)]. Moscow, Ves mir Publ. (In Russ.)

13. Arbatov A.G., Dvorkin V.Z. (eds.). 2012. *Protivoraketnaya oborona: protivostoyanie ili sotrudnichestvo* [Missile defense: Confrontation or cooperation]. Moscow, ROSSPEN Publ. (In Russ.)

14. Rogov S.M., Zolotarev P.S., Esin V.I., Kuznetsov V.S. 2013. *O kachestvennoi tranformatsii rossisko-amerikanskikh otnoshenii v strategicheskoy oblasti*

[On qualitative transformation of Russia-U.S. relations on strategic issues]. Russian International Affairs Council. Moscow. (In Russ.)

15. Rogov S.M., Zolotarev P.S., Esin V.I., Yarynich V.E. 2010. Novyi dogovor SNV: dostizhenia, problemy, posledstvia [New START: Achievements, problems, consequences]. *Russia and America in the 21st Century*, iss. 2. Available at: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=207> (accessed: 02.04.2020). (In Russ.)

16. Savelyev A. 2015. Strategicheskaya stabilnost' i yadernoe sderzhivanie: uroki istorii [Strategic stability and nuclear deterrence: Lesson from history]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 3, pp. 57–84. (In Russ.)

17. Fenenko A. 2013. *Sovremennaya mezhdunarodnaya bezopasnost: yadernyi faktor* [Modern international security: Nuclear factor]. Moscow, Aspect-Press Publ. (In Russ.)

18. Bunn E. 2019. Assessing the 2019 Missile Defense Review. *Arms Control Today*, vol. 49. Available at: <https://www.armscontrol.org/act/2019-03/features/assessing-2019-missile-defense-review> (accessed: 14.10.2020).

19. Erasto T. 2017. *Between the shield and the sword: NATO's overlooked missile defense dilemma*. Ploughshares Fund. Available at: <http://www.ploughshares.org/sites/default/files/resources/Between-the-Shield-and-the-Sword-May-25-2017.pdf> (accessed: 08.02.2018).

20. Karako T. 2019. The Missile Defense Review: Insufficient for complex and integrated attack. *Strategic Studies Quarterly*, vol. 13, iss. 2, pp. 3–15.

21. Kaushal S. 2019. *A critical enabler for power projection: Options for a UK missile defense capability in an age of escalation control*. Royal United Services Institute.

22. Kort R., Bersabe C., Clarke D., Di Bello D. 2019. Twenty-first century nuclear deterrence operationalizing the 2018 Nuclear Posture Review. *Joint Forces Quarterly*, no. 3 (94), pp. 74–79.

23. Kuhn U. 2019. Between a rock and a hard place: Europe in a post-INF world. *The Nonproliferation Review*, vol. 26, no. 1-2, pp. 155–166. DOI: 10.1080/10736700.2019.1593677.

24. Lewis G., Hippel F. 2018. Limitations on ballistic missile defense — past and possibly future. *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 74, iss. 4, pp. 199–209. DOI: 10.1080/00963402.2018.1486575.

25. Margojev A. 2019. *Pursuing enhanced strategic stability through Russia-U.S. dialog. Recommendations by Russia-U.S. working group*. PIR Center. Available at: <http://pircenter.org/media/content/files/14/15565442740.pdf> (accessed: 19.08.2019).

26. Mazarr M. et al. 2018. *What deters and why. Exploring requirements for effective deterrence of interstate aggression*. RAND Corporation.

27. Pifer S. 2016. *Nuclear arms control choices for the next administration*. Foreign Policy at Brookings, Arms Control and Non-Proliferation Series. Paper 13. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/10/acnpi_20161025_arms_control_choices_final.pdf (accessed: 04.12.2016).

28. Schneider M. 2019. Moscow's development of hypersonic missiles and what it means. *Defense Technology Program Brief*, no. 18, pp. 10–15.
29. Berman I. (ed.). 2019. *Strategic premier: Hypersonic weapons*. American Foreign Policy Council. Available at: [https://www.afpc.org/uploads/documents/Hypersonic_Weapons_Primer_-_July_2019_\(web\).pdf](https://www.afpc.org/uploads/documents/Hypersonic_Weapons_Primer_-_July_2019_(web).pdf) (accessed: 07.11.2019).
30. Williams I. 2020. *Adapting to the hypersonic era. Project on nuclear issues*. Center for Strategic & International Studies. Available at: http://defense360.csis.org/wp-content/uploads/2020/11/Williams_Hypersonic-Era_Final.pdf (accessed: 06.12.2020).

DOI: 10.48015/2076-7404-2021-13-1-85-119

Е.А. Кузнецов*

РОЛЬ КОММЕРЧЕСКОГО КОСМОСА В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ США ПРИ АДМИНИСТРАЦИИ Д. ТРАМПА

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

Космическая деятельность США была с самого начала плотно завязана на взаимодействии с частным сектором. Однако только в XXI в. в нее в качестве полноправных участников влились частные космические компании, которые в последнее десятилетие начали играть заметную роль не только на мировом рынке космических услуг, но и в сфере международной безопасности. При этом тенденции растущей коммерциализации космоса и укрепления позиций частного космического сектора в обеспечении национальной безопасности до сих пор не имеют должного концептуального осмысления. Этот пробел и призвана отчасти заполнить данная статья, для чего в ней будут рассмотрены подходы к решению указанных проблем, которые были характерны для администрации Д. Трампа. В первой части отмечается размытость понятийной и правовой базы коммерческой космической деятельности; формулируется авторский подход к определению этого феномена. Во второй части приводится краткий обзор ключевых документов стратегического планирования администрации Д. Трампа, затрагивающих вопросы развития коммерческого космоса в целом и его роли в укреплении национальной безопасности в частности. Третья часть посвящена изучению процессов институционализации космических войск США как одного из приоритетных направлений военной политики администрации Д. Трампа. В четвертой части подробно анализируются ключевые формы и сферы государственно-частного партнерства в области освоения космоса, среди которых — предоставление пусковых услуг и услуг связи, информационно-разведывательная деятельность, а также производство и обслуживание спутников. Наконец, в пятой части оцениваются перспективы коммерческого космоса в целом в условиях

* Кузнецов Евгений Александрович — аспирант кафедры международной безопасности факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: kuznetsovevgenyalex@yandex.ru).

ограниченности рынка космических услуг и растущей конкуренции. В заключении автор приходит к выводу, что роль частного космоса в системе национальной безопасности США остается преимущественно вспомогательной, сохраняется зависимость отрасли от бюджетного финансирования. Тем не менее сфера кооперации государства и «частников» расширяется, постепенно меняется модель взаимодействия. Политика администрации Д. Трампа способствовала развитию отрасли за счет смягчения регулирования и вовлечения частных компаний в новые масштабные проекты, например в программу Artemis. Важным итогом космической политики 45-го президента США является и доктринальное закрепление роли коммерческого космоса в документах стратегического планирования в сфере национальной безопасности.

Ключевые слова: США, национальная безопасность, международная безопасность, коммерческий космос, частные космические компании, государственно-частное партнерство, NASA, SpaceX, Луна, Марс.

Космос всегда был сферой, неразрывно связанной с национальной безопасностью: от ракет-носителей и разведывательных спутников до систем военной связи и навигации. Подавляющее большинство космических технологий имеют двойное или непосредственно военное назначение. В США в производстве соответствующей продукции традиционно участвуют частные компании. История их сотрудничества с государством в области использования околоземного пространства продолжается уже более полувека, охватывая все новые отрасли¹.

В последние десятилетия наметилась устойчивая тенденция к коммерциализации некоторых важнейших сегментов космической деятельности (КД). В их числе — пусковые услуги, доставка грузов на Международную космическую станцию (МКС), связь и телекоммуникации. В обозримом будущем можно ожидать более массового космического туризма, регулярных пилотируемых полетов на коммерческих кораблях, новых глобальных спутниковых систем, а также освоения Луны и экспедиции на Марс. Важная роль в большинстве из этих направлений отводится коммерческому сектору. Частные компании стремительно становятся влиятельным и неотъемлемым элементом мирового рынка космических услуг. В некоторых сег-

¹ Origins of the commercial space industry // Federal Aviation Administration. Available at: https://www.faa.gov/about/history/milestones/media/commercial_space_industry.pdf (accessed: 16.08.2020).

ментах, например в части пусковых услуг, коммерческие акторы уже заняли ведущие позиции.

США остаются главным локомотивом развития коммерческой космической деятельности (ККД), задают технологические и регуляторные тренды отрасли в целом. В мире наблюдается тенденция к постепенной либерализации ККД, причем даже в таких «консервативных» космических державах, как Китай и Россия. Речь идет о снятии юридических барьеров и допуске негосударственных игроков на рынок космических услуг.

При этом многие наиболее амбициозные инициативы исходят от частного сектора (многоцветные ракеты-носители, межпланетные корабли, глобальные спутниковые системы связи, орбитальные космодомы, колонизация Марса и пр.). Несомненно, многие из них имеют измерение безопасности и могут использоваться в реализации военных и внешнеполитических целей.

При этом взаимосвязь коммерческого космического сектора с безопасностью остается малоизученной. Складывается парадоксальная ситуация, когда документы стратегического планирования США все активнее раскрывают роль частного космоса в системе национальной безопасности и даже предлагают концептуальные модели такого взаимодействия², в то время как этот вопрос остается практически неисследованным с теоретической точки зрения. Конечно, в современной научной литературе затрагиваются многие проблемы, связанные с коммерческим освоением космоса и космической безопасностью³ [Quintana, 2017]. Однако доминирующим остается подход, разделяющий эти феномены. Их отдельному анализу посвящено множество работ. При этом коммерциализация космоса рассматривается преимущественно с экономических позиций⁴ [Thorpe, 2003; Kelly Whealan, 2019] или с точки зрения правового регулирования [Dempsey, 2016] вне контекста национальной безопасности. В свою очередь исследования в области космической безопасности зачастую игнорируют коммерческие аспекты, акцен-

² Spacepower Doctrine for Space Forces // U.S. Space Force. Available at: https://www.spaceforce.mil/Portals/1/Space%20Capstone%20Publication_10%20Aug%202020.pdf (accessed: 12.08.2020).

³ Hampson J. The future of space commercialization // The Niskanen Center. Available at: <https://republicans-science.house.gov/sites/republicans.science.house.gov/files/documents/TheFutureofSpaceCommercializationFinal.pdf> (accessed: 20.04.2020).

⁴ Canis B. Commercial space industry launches a new phase // Congressional Research Service (CRS). Available at: <https://fas.org/sgp/crs/space/R44708.pdf> (accessed: 20.04.2020).

тируя внимание исключительно на военно-политических [Sariak, 2017; Pollpeter, 2016; Steer, 2017]. Подобный подход американских авторов переключался в российскую научную литературу [Данилин, 2018; Железняков, Кораблёв, 2016; Коробушин и др., 2018]. Встречаются и работы, в которых описываются эволюция коммерческого освоения околоземного пространства [Young, 2015], ее основные этапы, анализируется нормативно-правовая база ККД [Hofmann, Blount, 2018; Хромова, Сафронов, 2015; Попова, 2017], исследуется феномен «нового космоса», обосновывается концепция «космической мощи» [Judson, 1998].

Данная статья, несмотря на во многом обзорный характер, призвана отчасти восполнить указанный пробел и наметить некоторые направления, по которым могла бы развиваться разработка новых теоретических подходов к оценке роли частных компаний в военно-космической политике ведущих государств и международной безопасности в целом.

Что есть коммерческий космос?

Освоение космического пространства в США и других западных странах с самого начала включало коммерческий компонент — производственные функции выполнялись негосударственными предприятиями. Однако лишь в последнее десятилетие эксперты и СМИ активно заговорили о феномене «нового космоса», который связан с бурным развитием ряда частных космических компаний (ЧКК) и трендом на коммерциализацию КД в целом.

В условном «старом космосе» заказчиком, а значит, и конечным пользователем космической продукции всегда выступало государство в лице специализированных структур. Такая модель была характерна как для США, так и для СССР/России, несмотря на различия в типах производства (рыночном или директивном). Другими словами, господствовала модель G2B, в которой компаниям-производителям отводилась исключительно роль подрядчиков по госконтрактам.

Несмотря на сугубо коммерческий характер «нового космоса», главной предпосылкой его развития стало изменение космической политики государства, в первую очередь в США как флагмане коммерческого космоса в целом.

Отечественные исследователи А.Б. Железняков и В.В. Кораблёв выделяют шесть этапов развития КД [Железняков, Кораблёв, 2016]. Последний (с 2003 г. до н.в.) они связывают с отказом NASA (National Aeronautics and Space Administration) от ряда направлений своей деятельности и передачей их «частникам». В список таких направлений

попали не только прикладные спутниковые системы (дистанционное зондирование Земли, связь, навигация), но также пилотируемые полеты на околоземную орбиту и доставка грузов на МКС. «За собой» агентство оставило пилотируемые полеты далее околоземной орбиты, освоение дальнего космоса, а также научные космические аппараты. В результате, отмечают исследователи, в США началось активное создание ракет-носителей и космических кораблей. Именно на шестом этапе, уверены они, и произошло рождение «частной космонавтики» как таковой — она перестала быть «коммерческой составляющей» КД и превратилась в обособленный ее субъект.

Стоит отметить, что ни в международных документах, ни в национальных законодательствах, ни тем более в правовой доктрине не сложилось единого понимания, что представляет собой ККД. Основываясь на анализе научной литературы, нормативных источников и программных документов, можно выделить две основные трактовки: узкую и широкую.

Согласно первой ККД предполагает предоставление коммерческими структурами космических продукции (техники, материалов, технологий) и услуг (в области исследования и использования космического пространства) негосударственным организациям, а также физическим лицам. Контрагенты руководствуются исключительно коммерческими интересами [Dempsey, 2016]. Второй подход допускает участие в указанных экономических процессах государственных собственности и акторов (министерств, агентств и иных ведомств, научных организаций)⁵.

Классическим примером является GPS, владелец которой — Министерство обороны США. Однако, несмотря на первоначально военный характер этой программы, глобальная система позиционирования широко используется в экономических целях — от автомобильной навигации до мобильной связи и сельского хозяйства.

Кроме того, широкая трактовка подразумевает предоставление сервисов государственным структурам (например, таким как NASA и Пентагон). Следует подчеркнуть, что преимущественно за счет госзаказов (вкуче с госсубсидиями) и стал активно развиваться американский рынок пусковых услуг. Соответственно контрагенты здесь могут иметь как коммерческие, так и иные цели (включая обеспечение безопасности).

⁵ NewSpace: The emerging commercial space industry // NASA Ames Research Center Moffett Field. Available at: <https://ntrs.nasa.gov/archive/nasa/casi.ntrs.nasa.gov/20150023562.pdf> (accessed: 10.05.2020).

Противники расширительного толкования в свою очередь указывают, что описанную деятельность нельзя признать коммерческой, поскольку она опирается в основном на государственные средства и систему гарантий [Железняков, Кораблёв, 2016]. И всё же представляется, что сторонники узкой трактовки излишне ограничивают круг коммерческих отношений, связанных с использованием космического пространства.

Основным критерием выделения коммерческого компонента следует считать цель деятельности. Если хотя бы один из контрагентов стремится к извлечению прибыли (в отличие, к примеру, от разведывательных или спасательных целей), то такую деятельность можно рассматривать как коммерческую. Отношения между сторонами при этом должны быть добровольными, т.е. хозяйствующий субъект не должен находиться в подчинении у заказчика (как это, например, было с советскими предприятиями). А такие критерии, как структура собственности, круг субъектов и распределение рисков, в этом случае являются второстепенными. Следовательно, отношения между субъектами ККД должны быть рыночными. При этом государственное вмешательство (госзаказ, лицензирование, субсидии, гарантии) следует рассматривать в качестве стимулирования и контроля, но не ликвидации коммерческой составляющей.

Таким образом, можно определить ККД как деятельность, непосредственно связанную с созданием (включая разработку, изготовление, испытания) и использованием космической техники, предоставлением космических услуг, основной целью которой является извлечение прибыли. Соответственно ее могут осуществлять как частные компании, так и структуры, подконтрольные государству (от коммерческих структур до агентств и ведомств).

Однако не нужно отождествлять ККД с деятельностью ЧКК, под которыми следует понимать коммерческие организации, имеющие лицензию на КД и основанные на частной форме собственности, большую часть выручки которых составляют доходы от КД. Конечно, единых юридических критериев отнесения компании к частной, а тем более к космической, пока не выработано. Тем не менее целесообразным представляется выделение двух главных критериев: отсутствие или минимальное участие государства (например, не превышающее блокирующего пакета акций) и КД как профильная (большая часть выручки).

Наибольший объем ККД пока приходится на корпорации (Lockheed Martin, Northrop Grumman, Boeing), для которых она не является основной (конечно, все они имеют профильные дочерние компании,

их с долей условности можно назвать ЧКК). В США традиционно аэрокосмическую продукцию, в том числе оборонную, производят «частники». Да, исходя из приведенного определения, любые коммерческие отношения, непосредственно связанные с КД, можно признать коммерческим космосом, но далеко не все из них связаны с ЧКК. Таким образом, сфера деятельности ЧКК значительно уже ККД. И, в отличие от нее, развитие ЧКК — это феномен последних двух десятилетий как углубление тренда на коммерциализацию КД.

При этом время появления первых ЧКК остается дискуссионным. Есть ряд оснований рассматривать в качестве такового как 1960-е годы — после принятия в 1962 г. закона о коммуникационных спутниках⁶, так и 1980 г., когда была создана французская Arianespace. Она считается первым коммерческим провайдером пусковых услуг. Однако поскольку Arianespace является совместным проектом Национального центра космических исследований Франции и Европейского космического агентства, она вряд ли подпадает под определение ЧКК, приведенное в данной статье.

Американские же ЧКК зародились на стыке веков (не считая телекоммуникационных компаний). В 1998 г. была основана Bigelow Aerospace, в 2000 г. — Blue Origin, в 2002 г. — SpaceX, в 2004 г. — Virgin Galactic. Триггером их роста послужил кризис государственной космонавтики в США (отмена программы Constellation, окончание программы Space Shuttle, ряд технических и финансовых трудностей). Перетекание инвестиций из других отраслей и развитие прорывных технологий создали предпосылки для трансформации модели ККД начиная со второй половины 2000-х годов. Необходимо сделать оговорку в отношении спутниковых телекоммуникаций, где связи B2B доминируют уже десятилетиями. При этом данный сегмент занимает львиную долю космического рынка⁷.

В США превалирует узкая трактовка коммерческого космоса. Под ним понимаются предоставление космических товаров, услуг и КД, осуществляемые частными компаниями, которые берут на себя часть инвестиционных рисков и ответственность за свою деятельность, работают на общих рыночных условиях и имеют юридическую воз-

⁶ Communications Satellite Act. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-76/pdf/STATUTE-76-Pg419.pdf> (accessed: 14.08.2020).

⁷ Foust J. Launch companies look to government customers for stability // SpaceNews. 10.09.2019. Available at: <https://spacenews.com/launch-companies-look-to-government-customers-for-stability/> (accessed: 08.12.2019).

возможность предлагать указанные товары и услуги существующим негосударственным потребителям⁸.

Американские власти также подчеркивают, что рассматривают частную космическую индустрию в большей степени как партнера, нежели контрагента, и как двигателя инноваций⁹. При этом некоторые документы позволяют усомниться в узком толковании ККД. В частности, обновленная Национальная космическая стратегия акцентирует внимание на «динамическом и кооперационном взаимодействии национальной безопасности, частного и гражданского космоса»¹⁰, а президентская директива от 24 мая 2018 г. (Space Policy Directive-2) облегчает регулирование и содержит ряд госгарантий¹¹. Кроме того, на сайте отдела по коммерческому космосу Министерства торговли США есть раздел «Бизнес с правительством»¹², что само по себе свидетельствует о более широкой трактовке, нежели указано в Национальной космической стратегии.

В связи с этим в рамках данной статьи будет использоваться широкое толкование коммерческого космоса, позволяющее сформировать более цельную картину его роли в обеспечении национальной безопасности США на современном этапе.

Частный космос и национальная безопасность: доктринальный взгляд

Несмотря на все дипломатические попытки предотвратить милитаризацию космоса, он уже превратился в одно из ключевых пространств для соперничества великих держав. Нет сомнений, что в случае масштабного конфликта между технологически развитыми странами космическая инфраструктура окажется в списке приоритетных целей противников. При этом ее коммерческая составляющая вряд ли станет исключением, поскольку является частью

⁸ National Space Policy 2010 // The White House. Available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/national_space_policy_6-28-10.pdf (accessed: 02.11.2019).

⁹ Overview of NASA's commercial space efforts // NASA. Available at: https://www.nasa.gov/pdf/477903main_Comstock_NAC_CSC_2_16_2010.pdf (accessed: 14.02.2019).

¹⁰ President Donald J. Trump is unveiling an America First National Space Strategy // The White House. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-unveiling-america-first-national-space-strategy/> (accessed: 14.02.2019).

¹¹ Space Policy Directive-2 // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/space-policy-directive-2-streamlining-regulations-commercial-use-space/> (accessed: 14.02.2019).

¹² Office of Space Commerce. Available at: <https://www.space.commerce.gov/> (accessed: 14.02.2019).

комплексной космической мощи государства, от которой во многом зависят экономические процессы. Таким образом, уничтожение гражданских спутников существенно подорвет экономический потенциал вероятного соперника.

Администрация Дональда Трампа уделяла приоритетное внимание развитию партнерства с частным космическим сектором, в том числе в целях укрепления национальной безопасности. Об этом свидетельствуют американские документы стратегического планирования, институциональные изменения и расширение деловых и технологических связей с негосударственными акторами в области освоения и использования космоса.

В июне 2017 г. был возрожден Национальный космический совет, в консультативную группу которого вошли представители крупнейших аэрокосмических компаний США (Boeing, Lockheed Martin, SpaceX, Blue Origin, ULA, Northrop Grumman и пр.). К функциям Совета, в частности, относится углубление кооперации, технологического и информационного обмена между военным, коммерческим и гражданским космическими секторами¹³.

В последней версии Стратегии национальной безопасности США (декабрь 2017 г.)¹⁴ отмечается возросшая зависимость военной и разведывательной сфер от космических технологий. В документе подчеркиваются роль коммерческого сектора в повышении устойчивости американской космической архитектуры и необходимость расширения государственно-частного партнерства в области безопасности.

Обновленная Национальная космическая стратегия (март 2018 г.) в свою очередь акцентирует внимание на «динамическом и кооперационном взаимодействии национальной безопасности, частного и гражданского космоса»¹⁵. В качестве главного приоритета администрации Д. Трампа документ указывает получение выгоды от космической деятельности в сферах науки, бизнеса и национальной

¹³ Presidential Executive Order on Reviving the National Space Council // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-reviving-national-space-council/> (accessed: 18.08.2019).

¹⁴ National Security Strategy of the United States of America // The White House. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 18.08.2019).

¹⁵ President Donald J. Trump is unveiling an America First National Space Strategy // The White House. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-unveiling-america-first-national-space-strategy/> (accessed: 14.02.2019).

безопасности. Обращает на себя внимание тот факт, что достижение стратегических задач США в космосе напрямую связывается с тесной кооперацией государства и частного сектора. Среди этих задач — и увеличение военно-космического потенциала.

Документ позволяет концептуально структурировать всю КД путем выделения трех секторов:

- гражданского, включающего программы и проекты NASA и NOAA (Национальное управление океанических и атмосферных исследований);

- военного, включающего программы и проекты Минобороны США (BBC, DARPA), NGA (Национальное агентство геопространственной разведки) и NRO (Национальное управление военно-космической разведки США) по обеспечению национальной безопасности;

- коммерческого.

При этом к сфере национальной безопасности целесообразно относить не только военную КД, но и часть гражданских программ, критически важных для космического потенциала США в целом (пилотируемая космонавтика, доставка грузов к МКС, программа Artemis и пр.). Значительную, а иногда и определяющую роль в них играет частный сектор.

Помимо документов стратегического планирования Д. Трамп к настоящему моменту подписал четыре профильных меморандума (директивы) о политике США в космосе. Первая директива Д. Трампа по космической политике от 11 декабря 2017 г. (Space Policy Directive-1)¹⁶ содержала лишь одно и довольно размытое упоминание коммерческого сектора. Он провозглашался партнером государства в области пилотируемой космонавтики с акцентом на освоение дальнего космоса.

В мае 2018 г. глава Белого дома подписал вторую директиву (Space Policy Directive-2)¹⁷, представляющую собой пример наиболее детального и прогрессивного рамочного регулирования ККД. Впервые, Минтрансу США поручалось упростить лицензирование коммерческих космических запусков (путем выдачи универсальной

¹⁶ Presidential Memorandum on Reinvigorating America's Human Space Exploration Program // The White House. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-reinvigorating-americas-human-space-exploration-program/> (accessed: 18.08.2019).

¹⁷ Space Policy Directive-2, Streamlining Regulations on Commercial Use of Space // The White House. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/space-policy-directive-2-streamlining-regulations-commercial-use-space/> (accessed: 18.08.2019).

лицензии), а Национальному космическому совету — начать пересмотр системы экспортного лицензирования. Во-вторых, Пентагон, NASA и Минтранс должны были минимизировать требования к коммерческим запускам, а также мониторить и координировать всю сферу регулирования ККД. Последнее требование можно расценивать как признание значимости коммерческого космоса для национальной безопасности. В-третьих, предписывалось разработать законодательные меры по либерализации лицензирования коммерческого дистанционного зондирования Земли. И, в-четвертых, документ предусматривал реорганизацию Минторга США с учетом обязанностей по регулированию частной КД.

Третий меморандум (Space Policy Directive-3) под названием «Национальная политика в области управления космическим трафиком» провозглашал новый подход Вашингтона к регулированию движения в космосе¹⁸. В директиве отмечаются тенденция к перегруженности околоземного пространства и растущая конкуренция в космосе. Особо подчеркивается роль Пентагона в защите космических объектов и интересов США. Подчеркивается значительный рост коммерческой активности в космосе, в частности, упоминаются услуги по обслуживанию спутников и уборке космического мусора, производство в космосе, космический туризм, а также опережающие усилия «частников» по развитию и осуществлению государственной политики в этих областях. Среди приоритетов «нового подхода» значится и поощрение роста коммерческого космического сектора, его технологического лидерства. Глава Белого дома также поручил Пентагону, NASA, Минторгу и Национальной разведке координировать усилия по регулированию космического трафика.

Наконец, четвертая, возможно, наиболее резонансная директива (Space Policy Directive-4), опубликованная в феврале 2019 г., учреждала Космические войска в составе Военно-воздушных сил США¹⁹. Соответствующее единое боевое командование было официально воссоздано в конце августа того же года.

Однако наиболее полно и недвусмысленно взаимосвязь частного космоса и национальной безопасности раскрывается в Оборонной

¹⁸ Space Policy Directive-3, National Space Traffic Management Policy // The White House. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/space-policy-directive-3-national-space-traffic-management-policy/> (accessed: 18.08.2019).

¹⁹ Text of Space Policy Directive-4: Establishment of the United States Space Force // The White House. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/text-space-policy-directive-4-establishment-united-states-space-force/> (accessed: 18.08.2019).

космической стратегии (ОКС) (Defense Space Strategy), которая является первым специализированным доктринальным документом США в области военно-космической политики²⁰. В ней указывается, что коммерческий сектор «обеспечивает преимущества для национальной и внутренней безопасности за счет новых технологий и услуг, а также создает новые экономические возможности на развитых и развивающихся рынках». При этом впервые упоминаются вызовы, порождаемые развитием коммерческого космоса, которые касаются защиты критической инфраструктуры и поддержания стратегического превосходства. В частности, отмечается, что потенциальные соперники «опираются на технологические преимущества и сокращение издержек в результате коммерциализации космической деятельности», тем самым расширяя свой военный потенциал.

В ОКС прямо декларируется обязанность Пентагона по защите и укреплению американских коммерческих возможностей в космосе и закрепляется опора военного ведомства на частную космическую индустрию. Подчеркивается, что Минобороны США будет проявлять гибкость в отношениях с частным сектором, получая выгоды от технологических и бизнес-инноваций в целях дальнейшего парирования угроз в космосе, исходящих от конкурентов Соединенных Штатов. В обязанности Пентагона вменяются также развитие кооперации с международными партнерами и коммерческим сектором, потенциал которых уже является «составной частью коллективной безопасности», а также распределение финансового бремени и упрощение лицензирования «частников».

В перспективе дальний космос может использоваться не только в научных, но также в коммерческих целях, при этом ведущую роль могут сыграть негосударственные акторы. 6 апреля 2020 г. Д. Трамп подписал исполнительный указ в поддержку коммерческого освоения ресурсов на Луне и других небесных телах²¹. В соответствии с документом госсекретарь США по согласованию с министрами торговли и транспорта, а также главой NASA должен «содействовать международной поддержке восстановления и использования космических ресурсов». Особо подчеркивается, что Вашингтон не рассматривает Соглашение о деятельности государств на Луне

²⁰ Defense Space Strategy // U.S. Department of Defense. Available at: https://media.defense.gov/2020/Jun/17/2002317391/-1/-1/1/2020_DEFENSE_SPACE_STRATEGY_SUMMARY.PDF (accessed: 20.06.2020).

²¹ Trump signs executive order to support moon mining, tap asteroid resources // Space.com. Available at: <https://www.space.com/trump-moon-mining-space-resources-executive-order.html> (accessed: 20.06.2020).

1979 г. в качестве «эффективного или необходимого инструмента» для коммерческой активности и долгосрочного исследования Луны, Марса и других небесных тел.

Следует отметить, что такой подход получил юридические основания еще при администрации Б. Обамы. В 2015 г. был принят закон о коммерческом освоении космоса²², который наделил американские компании и граждан правом участвовать в коммерческом использовании космических ресурсов. Согласно документу США не признают суверенитет или исключительную юрисдикцию над любыми небесными телами. По мнению ряда исследователей, указанное положение противоречит Договору по космосу — самому всеобъемлющему на сегодня соглашению в этой области.

Несмотря на коммерческий акцент, добыча ресурсов на спутнике Земли повлечет за собой необходимость силового прикрытия, что может лишь ускорить милитаризацию космического пространства. В СМИ появилась информация, что Белый дом готовит международное соглашение о добыче полезных ископаемых на Луне под названием Artemis Accords. Вашингтон намерен подписать его с рядом стран Евросоюза, Канадой, Японией и ОАЭ. При этом соглашением предлагается установить «зоны безопасности» вокруг будущих лунных баз, необходимые для предотвращения ущерба или вмешательства со стороны стран и компаний-конкурентов²³.

NASA пока анонсировало только общие принципы будущего договора. Согласно им государства-партнеры будут скоординированно охранять «зоны безопасности»²⁴. На Земле подобные функции в нестабильных регионах часто выполняют частные военные компании. В лунных же условиях этим будут заниматься либо государства, либо потенциальные силовые подразделения самих «частников». Очевидно, что реализация таких планов США повлечет серьезный виток напряженности в космосе, спровоцирует рост его милитаризации и обострит международно-правовые коллизии. Однако пока проекты использования лунных ресурсов остаются исключительно в

²² U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act 2015 // United States Congress. Available at: <https://www.congress.gov/114/plaws/publ90/PLAW-114publ90.pdf> (accessed: 20.06.2020).

²³ Roulette J. Trump administration drafting 'Artemis Accords' pact for moon mining // Reuters. 05.05.2020. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-space-exploration-moon-mining-exclusi/exclusive-trump-administration-drafting-artemis-accords-pact-for-moon-mining-sources-idUSKBN22H2SB> (accessed: 10.05.2020).

²⁴ Artemis Accords // NASA. Available at: <https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/index.html> (accessed: 10.05.2020).

теоретической плоскости и вызывают немало вопросов относительно их рентабельности и технической реализуемости.

Под занавес своего президентства Д. Трамп обнародовал еще один концептуальный документ — Национальную космическую политику (National Space Policy)²⁵. В нем подчеркивается важность кооперации, обмена информацией между государством и частным космическим сектором для достижения «стратегических целей» США. Среди новшеств — задача поощрять рецепцию американских подходов к регулированию коммерческого космоса другими странами. Кроме того, говорится о перспективе использования коммерческих ядерных технологий в космическом пространстве. Помимо этого прямо ставится цель передачи на аутсорсинг «частникам» «рутинных операционных функций» в областях, где это выгодно с точки зрения снижения издержек.

Документ включает целый раздел, посвященный государственной политике по развитию коммерческой космической индустрии. Госорганам прямо предписывается в максимальном количестве приобретать космические товары и услуги. Им также рекомендуется размещать полезную нагрузку на частных космических аппаратах (КА), покупать научные данные у операторов коммерческих спутников, опираться на «частников» в обслуживании КА, производстве на орбите и государственно-частное партнерство в целом. При этом государственные космические системы предписывается разрабатывать только при двух условиях: если это отвечает национальным интересам и отсутствуют коммерческие, более дешевые альтернативы. Национальную космическую политику можно назвать самой подробной на сегодня «инструкцией» по взаимодействию государства с частным космическим сектором.

Таким образом, в США на доктринальном уровне признаются взаимосвязь коммерческого космоса с национальной безопасностью, их взаимодополняющий характер. С одной стороны, частный сектор за счет инноваций и снижения издержек предоставляет конкурентные преимущества для военно-космической политики США, позволяет Пентагону опираться на ресурсы «частников» по мере необходимости. С другой стороны, прямо закрепляется обязанность военных защищать коммерческую космическую инфраструктуру американских компаний.

²⁵ National Space Policy // The White House. Available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/12/16/2020-27892/the-national-space-policy> (accessed: 28.01.2021).

Космические войска

Одной из основных новаций военной политики администрации Д. Трампа является институционализация космических войск. Первая итерация Космического командования просуществовала с 1985 по 2002 г. Его главной функцией была координация подразделений Вооруженных сил США при использовании ими космического пространства. В связи с переоценкой угроз после терактов 11 сентября оно было объединено со Стратегическим командованием, позже став в его структуре Объединенным функциональным компонентом для космического и глобального удара (Joint Functional Component Command for Space and Global Strike).

Главными составляющими возрожденного Космического командования пока остаются Объединенный центр космических операций на базе ВВС в Ванденберге (Калифорния) и Национальный центр космической обороны (Колорадо). Первый ответствен за развитие космического потенциала, а также координацию усилий в области космоса между США, международными партнерами и коммерческим сектором; второй — за выявление угроз американской космической инфраструктуре. Пока повышение статуса Космического командования носит скорее формальный и политический характер, не затрагивая функционала этого подразделения.

Согласно закону, подписанному Д. Трампом 20 декабря 2020 г., Космическое командование ВВС преобразуется в Космические силы США в составе ВВС. К обязанностям нового подразделения отнесены защита интересов США в космосе, сдерживание агрессии с использованием космического пространства и осуществление космических операций²⁶.

По словам главы Пентагона Марка Эспера, миссией нового подразделения является «сохранение американского доминирования» в космосе, который уже превратился в «самостоятельную область боевых действий». Документом учреждается должность главы космических операций, который будет подотчетен непосредственно министру ВВС США. Организационно такой принцип близок к отношениям коменданта Корпуса морской пехоты и министра ВМС США. Кроме того, учреждается Национальный совет по укомплектованию

²⁶ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 // House of Representatives. Available at: <https://docs.house.gov/billssthisweek/20191209/CRPT-116hprt333.pdf> (accessed: 30.12.2019).

Космических сил (Space Force Acquisition Council), ответственный за вопросы материально-технического снабжения и интеграции Космических сил.

В состав Космических сил к началу 2021 г. уже перешли 16 000 сотрудников ВВС США. И, как ожидают в новом подразделении, его численность в ближайшие пару лет может возрасти до 20 000²⁷. На создание Космических сил Белый дом запросил 15,4 млрд долл. в 2021 фискальном году, причем две трети указанных средств (10,3 млрд) планируется направить на «исследования и разработки».

При этом из-за жесткого разделения военных и гражданских функций в системе госуправления Космическое командование как боевая организация не будет подчиняться Космическим силам. Они будут отвечать за подготовку и материально-техническое снабжение профильного командования. Согласно функционалу, указанному на официальном сайте нового подразделения, в его обязанности входят подготовка профессионалов военно-космического профиля, закупка военно-космических систем, выработка доктрины «космической мощи», а также организационные вопросы. Следует отметить, что Космические силы ответственны и за предоставление услуг и средств контроля для безопасных космических запусков Пентагона, NASA и частных компаний²⁸.

В качестве целей новой ветви вооруженных сил указываются обеспечение превосходства США в космосе, отслеживание КД (как военной и гражданской, так и коммерческой) других акторов, контроль за наступательными и оборонительными космическими операциями, космическая поддержка управления ядерными силами, мониторинг атомных взрывов, предупреждение о ракетном нападении и поддержка противоракетной обороны. Формирование Космических сил должно завершиться летом 2021 г.²⁹

²⁷ Garamone J. Space Force senior enlisted adviser talks future of enlisted forces // U.S. Department of Defense. Available at: <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2462396/space-force-senior-enlisted-advisor-talks-future-of-enlisted-force/> (accessed: 8.03.2021).

²⁸ U.S. Space Force. Available at: <https://www.spaceforce.mil/About-Us/FAQs/Whats-the-Space-Force> (accessed: 08.03.2020).

²⁹ Comprehensive Plan for the Organizational Structure of the U.S. Space Force // Department of the Air Force. Available at: <https://velosteam.com/wp-content/uploads/2020/02/Space-Force-Report.pdf> (accessed: 11.05.2020).

В августе 2020 г. Космические силы опубликовали свою первую доктрину, закрепляющую новые концептуальные подходы в военно-космической сфере³⁰.

Во-первых, в ней делается попытка обосновать «теорию космической мощи» (theory of spacepower), причем «космическая мощь» терминологически обособляется от «военной мощи», подчеркивается ее глобальный характер.

Во-вторых, определяется курс на тесную интеграцию со всеми другими видами вооруженных сил.

В-третьих, документ выделяет три основных сегмента космической инфраструктуры: орбитальный, наземный и связующий (непосредственно сигналы в электромагнитном спектре для передачи данных). Указанные элементы, по замыслу авторов доктрины, должны функционировать в трех «измерениях»: физическом (орбита Земли и космические аппараты), сетевом (все виды коммуникаций, затрагивающие космическое пространство) и когнитивном (восприятие и мышление людей, чья профессиональная деятельность связана с космосом).

В-четвертых, в доктрине впервые для официальных документов дается определение «национальной космической мощи» (national spacepower), под которой подразумевается «общий национальный потенциал по использованию космического пространства в целях процветания и безопасности»³¹. Указанная дефиниция играет фундаментальную роль для понимания того, как трактуется космическая мощь американцами на официальном уровне. Очевидно, что она выходит за рамки исключительно военного потенциала и включает коммерческую эксплуатацию космоса, а также не подразумевает только государственных акторов. Особо подчеркивается, что «национальная космическая мощь» включает несколько компонентов: гражданский, коммерческий, военный и разведывательный. По замыслу разработчиков доктрины, они должны сосуществовать, давая синергетический эффект. Столь широкая интерпретация напоминает знаменитую формулу «морской мощи» из теории адмирала Альфреда Мэхэна (военно-морские силы + торговый флот + военно-морские базы). Представляется, что в случае с космическим пространством

³⁰ Spacepower Doctrine for Space Forces // U.S. Space Force. Available at: https://www.spaceforce.mil/Portals/1/Space%20Capstone%20Publication_10%20Aug%202020.pdf (accessed: 12.08.2020).

³¹ Ibidem.

она может быть трансформирована в формулу «военно-космический потенциал + гражданские спутники + коммерческие спутники + космическая инфраструктура». Однако данная теоретическая проблема требует отдельного исследования.

Наконец, в-пятых, особый акцент делается на взаимозависимости военного и коммерческого космоса. В частности, эффективность военно-космических операций прямо связывается с развитием космических технологий частными компаниями. Кроме того, отмечается необходимость тесной координации Космических сил с гражданскими, коммерческими и разведывательными программами в военно-космических исследованиях, разработках и материальном обеспечении (госзакупках). Ключевым можно считать положение, согласно которому военные «по мере необходимости» должны опираться в том числе на ресурсы «частников». В свою очередь новое подразделение вооруженных сил призвано обеспечивать свободный доступ в космическое пространство для коммерческого и гражданского секторов³².

Таким образом, закрепляется сложная сеть взаимных обязательств военных и «частников», подкрепляемая многочисленными контрактами. Такая связь уже давно налажена между военным и гражданским секторами [Dwayne, 2020]. Частный космос рассматривается государством не только в качестве поднадзорной сферы КД, требующей регулирования, но и как объект поддержки и покровительства со стороны Космических сил. Более того, он впервые на официальном уровне признается некой технологической и инфраструктурной опорой для Пентагона, критически важной для национальной безопасности США.

В качестве самостоятельного подразделения в нее начинают встраиваться и Космические силы. Так, они готовятся при необходимости помочь NASA в спасении экипажей частных пилотируемых кораблей, первые запуски которых намечены на 2020 год³³.

Космические силы уже заключили первую серию соглашений с частными компаниями. Речь идет о многомиллионных контрактах с Boeing, Lockheed Martin и Northrop Grumman (в сумме — на

³² Ibidem.

³³ Erwin S. Space Force troops preparing for possibility of having to rescue NASA astronauts // SpaceNews. 12.05.2020. Available at: <https://spacenews.com/space-force-troops-preparing-for-possibility-of-having-to-rescue-nasa-astronauts/> (accessed: 11.05.2020).

684 млн долл.) на создание помехоустойчивых полезных грузов для военных и коммерческих спутников. Новое подразделение вооруженных сил также модифицировало договор со SpaceX, позволяющий военным участвовать в инженерном надзоре парка ракет-носителей компании для гражданских и коммерческих запусков. Подчеркивается, что дополнительное соглашение не распространяется на запуски в интересах национальной безопасности. При этом примечателен сам факт растущего контроля со стороны военных³⁴.

Таким образом, постепенно размывается и без того условная граница между военным, гражданским и коммерческим космосом. Конечно, это долгий процесс, достойный отдельного исследования. Но поскольку большинство космических технологий являются технологиями двойного назначения, а сам космос — стратегически важным пространством, встраивание относительно нового частного сегмента в систему национальной безопасности представляется неизбежным. Вопрос состоит лишь в степени государственного контроля и координации трех космических секторов.

Есть все основания полагать, что военно-космическая политика США в дальнейшем будет всё больше опираться на возможности коммерческого космоса. И хотя упомянутая четвертая директива не содержит прямых отсылок к такому сценарию, практика свидетельствует о возрастающей вовлеченности «частников» в обеспечение национальной безопасности США.

Направления государственно-частного взаимодействия

Основная доля контрактов пока приходится на пусковые услуги в интересах американского военного ведомства и разведывательного сообщества. Ракета-носитель Falcon 9 компании SpaceX была сертифицирована для запусков военных спутников в 2015 г., что разрушило монополию ULA в этом сегменте. С тех пор Министерство обороны США взяло курс на повышение конкуренции госзаказов. К ним были подключены также Northrop Grumman, Blue Origin и Rocket Lab. Частные компании уже получают от военных многомиллионные контракты. Так, в феврале 2019 г. ВВС США выделили

³⁴ Erwin S. Space Force to get deeper insight into inner workings of SpaceX commercial launches // SpaceNews. 09.05.2020. Available at: <https://spacenews.com/space-force-to-get-deeper-insight-into-inner-workings-of-spacex-commercial-launches/> (accessed: 11.05.2020).

ULA и SpaceX в общей сложности 738 млн долл. на запуск шести спутников в ближайшие пару лет.

Компания Илона Маска регулярно запускает разведывательные спутники ВВС США и Национального управления военно-космической разведки. Кроме того, SpaceX выводила на орбиту экспериментальный орбитальный самолет X-37B (как и ULA) и участвовала в программе развития космических технологий ВВС США³⁵. И это не говоря о многочисленных миссиях по заказам NASA, например, по снабжению МКС. Их косвенно также можно отнести к сфере национальной безопасности.

Продолжается конкуренция четырех компаний за два места основных подрядчиков ВВС США в области запусков на период 2022–2026 гг. Часть контрактов уже распределена в пользу ULA и SpaceX. Речь идет о соглашениях на общую сумму 653 млн долл. на запуск военных и разведывательных спутников в период с 2022 по 2027 г.³⁶ При этом Пентагон активно финансирует и разработку сразу нескольких ракет-носителей: New Glenn (Blue Origin), Omega (Northrop Grumman), Vulcan (ULA). В общей сложности эти три компании получили 2,3 млрд долл. В сегменте легких ракет-носителей выделяется компания Rocket Lab, которая уже запустила спутник DARPA и три аппарата ВВС США³⁷. Говоря о ракетостроении в целом, стоит отметить и вклад «частников» в замещение российских двигателей РД-180³⁸, отказ от которых для запуска военных спутников провозглашен Пентагоном в качестве цели к 2022 г.³⁹

Помимо пусковых услуг частные компании занимаются производством военных спутников и предоставлением услуг связи для Пентагона. Крупнейшими соглашениями в этой области остаются

³⁵ NASA's technology demonstration mission launches: Deep Space Atomic Clock and Green Propellant Infusion Mission // NASA. Available at: https://www.nasa.gov/mission_pages/tdm/main/resources_gpim_dsac.html (accessed: 15.05.2020).

³⁶ U.S. Department of Defense. Available at: <https://www.defense.gov/Newsroom/Contracts/Contract/Article/2305454/> (accessed: 10.08.2020).

³⁷ Rocket Lab successfully launches R3D2 satellite for DARPA // Rocket Lab. Available at: <https://www.rocketlabusa.com/news/updates/rocket-lab-successfully-launches-r3d2-satellite-for-darpa/> (accessed: 04.05.2020).

³⁸ Erwin S. Blue Origin delivers the first BE-4 engine to United Launch Alliance // SpaceNews. 01.07.2020. Available at: <https://spacenews.com/blue-origin-delivers-the-first-be-4-engine-to-united-launch-alliance/> (accessed: 03.07.2020).

³⁹ США намерены окончательно отказаться от российских ракетных двигателей РД-180 к 2022 году // ТАСС. 03.04.2020. Доступ: <https://tass.ru/kosmos/6293416> (дата обращения: 03.07.2020).

контракты по модернизации GPS. Основным контрагентом Пентагона в этой сфере традиционно выступает Lockheed Martin. Так, осенью 2018 г. компания договорилась произвести по заказу военного ведомства 22 навигационных спутника за 7,2 млрд долл.⁴⁰

Кроме того, Lockheed Martin выпускает аппараты АЕНФ-4 (Advanced Extremely High Frequency 4), обеспечивающие защищенную и устойчивую к помехам связь американского командования с развернутыми воинскими частями и подразделениями. Пентагон намерен использовать данные с этих спутников для стратегических операций, в частности управления ядерными силами⁴¹. Компания также получила заказ на интеграцию спутниковой группировки DARPA (программа Blackjack), которую Пентагон сможет использовать в целях противоракетной обороны, связи, навигации и разведки⁴².

Lockheed Martin и Northrop Grumman участвуют в программе BBC США по созданию космического эшелона системы предупреждения о ракетном нападении. Первая отвечает за производство трех спутников для геосинхронной орбиты, вторая — двух для полярной. Планируется, что они дополняют систему инфракрасного обнаружения баллистических и тактических ракет (производитель — Lockheed Martin) и будут полностью развернуты к 2029 г.⁴³

Многолетним партнером BBC США, NASA и NOAA является корпорация Ball Aerospace & Technologies, производящая широкую линейку КА, а также участвующая в совместных исследованиях военно-космической направленности⁴⁴. В целом Пентагон и NASA

⁴⁰ Rocket Lab successfully launches three R&D satellites to orbit for the U.S. Air Force // Rocket Lab. Available at: <https://www.rocketlabusa.com/news/updates/rocket-lab-successfully-launches-three-r-and-d-satellites-to-orbit-for-the-u-s-air-force/> (accessed: 04.05.2020).

⁴¹ Erwin S. Air Force to award \$7.2 billion contract to Lockheed Martin for 22 GPS satellite // SpaceNews. 14.09.2018. Available at: <https://spacenews.com/air-force-to-award-7-2-billion-contract-to-lockheed-martin-for-22-gps-satellites/> (accessed: 11.05.2020).

⁴² Erwin S. Boeing, Lockheed win U.S. Space Force contracts to develop satcom // SpaceNews. 04.03.2020. Available at: <https://spacenews.com/boeing-lockheed-win-u-s-space-force-contracts-to-develop-satcom-payloads/> (accessed: 11.05.2020).

⁴³ Erwin S. Lockheed Martin wins DARPA contract to integrate Blackjack satellites // SpaceNews. 24.04.2020. Available at: <https://spacenews.com/lockheed-martin-wins-darpa-contract-to-integrate-blackjack-satellites/> (accessed: 11.05.2020).

⁴⁴ Erwin S. Northrop Grumman gets \$2.3 billion Space Force contract to develop missile-warning satellites // SpaceNews. 18.05.2020. Available at: <https://spacenews.com/northrop-grumman-gets-2-3-billion-space-force-contract-to-develop-missile-warning-satellites/> (accessed: 23.05.2020).

традиционно имеют разветвленную сеть компаний-партнеров по производству спутников и их компонентов.

Многообещающим выглядит и использование военными возможностей коммерческого спутникового интернета. Так, ВВС США с 2018 г. сотрудничают со SpaceX в области тестирования спутников группировки Starlink, в частности, для связи самолетов огневой поддержки AC-130 и военно-транспортных C-12⁴⁵. Таким образом, Минобороны США планирует оценить потенциал применения Starlink в военных целях.

Спутниковая группировка была задействована и в масштабных учебных стрельбах ВВС США в апреле 2020 г. Согласно планам этих маневров Starlink участвовала в проверке единого контура межвидового управления, связи и целеуказания нового поколения. В рамках учений спутниковая группировка использовалась, в частности, для поиска и уничтожения беспилотного летательного аппарата и крылатой ракеты⁴⁶. Информация о результатах испытаний в открытых источниках пока отсутствует.

В рамках соглашения со SpaceX Пентагон планирует в течение трех лет провести исследования возможностей использования широкополосной связи Starlink по передаче данных и интегрированию с военными сетями. Кроме того, Минобороны США и SpaceX подписали соглашение о совместных исследованиях и разработках, известное как CRADA⁴⁷. Его обычно используют военные для оценки технологий и услуг частного сектора, прежде чем взять на себя обязательство их покупать. В данном случае Пентагон хочет проанализировать эффективность низкоорбитальной спутниковой группировки Starlink при подключении к ней военных структур⁴⁸. По мнению военных экспертов⁴⁹, главной проблемой применения Starlink является безопасность данных, поскольку ее спутники не

⁴⁵ Ball Aerospace. Available at: <http://www.ball.com/aerospace> (accessed: 10.05.2020).

⁴⁶ Tingley B. The Air Force and SpaceX are teaming up for a 'massive' live fire exercise // The Drive. Available at: <https://www.thedrive.com/the-war-zone/32346/the-air-force-and-spacex-are-teaming-up-for-a-massive-live-fire-exercise> (accessed: 09.01.2021).

⁴⁷ Erwin S. U.S. Army signs deal with SpaceX to assess Starlink broadband // SpaceNews. Available at: <https://spacenews.com/u-s-army-signs-deal-with-spacex-to-assess-starlink-broadband/> (accessed: 09.01.2021).

⁴⁸ Крылов А. Использование коммерческих спутниковых систем армией США (аналитический обзор зарубежной прессы) // SATCOMRUS. Доступ: <https://satcomrus.ru/analytics/commercial-sats-sys-by-us-army/> (дата обращения: 08.01.2021).

⁴⁹ Там же.

связаны оптическими линиями связи — данные передаются на наземные станции, расположенные по всему миру.

Помимо этого BBC США тестировали конкурента Starlink — OneWeb. DARPA заключила с концерном Airbus Defense and Space, который производит аппараты для OneWeb, контракт на разработку новой спутниковой платформы для реализации программы Blackjack, цель которой состоит в демонстрации возможностей низкоорбитальных группировок при решении военных задач. В рамках проекта DARPA ориентируется на коммерческие технологии, полученные при разработке и производстве платформ для спутников OneWeb. На них планируется установить ряд военных сенсоров и полезных нагрузок⁵⁰. В СМИ также появилась информация о том, что Северное командование ВС США и NORAD заинтересовались возможностью использования спутников Starlink и OneWeb для обеспечения военных коммуникаций в Арктике. Сообщается, что Северное командование запросило 130 млн долл. на проведение соответствующих экспериментов⁵¹.

Руководство SpaceX в свою очередь признает, что рассматривает Пентагон как потенциального потребителя услуг Starlink и проектируемого корабля Starship⁵². Крупные контракты с Пентагоном на предоставление услуг связи низкоорбитальной группировкой также имеет компания Iridium⁵³.

При этом взаимодействие частного сектора с военными не ограничивается предоставлением услуг связи. Так, компания Hughes Network Systems регулярно участвует в соглашениях по совершенствованию системы связи военных спутников, в том числе с

⁵⁰ Airbus wins DARPA contract to develop small constellation satellite bus for Blackjack program // Airbus. Available at: <https://www.airbus.com/newsroom/press-releases/en/2019/01/Airbus-wins-DARPA-contract-to-develop-small-constellation-satellite-bus-for-Blackjack-program.html> (accessed: 09.01.2021).

⁵¹ Erwin S. SpaceX sees U.S. Army as possible customer for Starlink and Starship // SpaceNews. 16.10.2019. Available at: <https://spacenews.com/spacex-sees-u-s-army-as-possible-customer-for-starlink-and-starship/> (accessed: 05.03.2020).

⁵² Erwin S. SpaceX plans to start offering Starlink broadband services in 2020 // SpaceNews. 22.10.2019. Available at: <https://spacenews.com/spacex-plans-to-start-offering-starlink-broadband-services-in-2020/> (accessed: 05.03.2020).

⁵³ Strout N., Gould J. Will SpaceX and OneWeb help the military stay connected in the Arctic? // C4isrnet. 24.02.2020. Available at: <https://www.c4isrnet.com/battlefield-tech/c2-comms/2020/02/24/will-spacex-and-oneweb-help-the-military-stay-connected-in-the-arctic/> (accessed: 05.03.2020).

привлечением технологий машинного обучения и искусственного интеллекта⁵⁴.

Следует отметить, что коммерческая космическая связь используется американскими военными уже не одно десятилетие. По оценке отечественных исследователей⁵⁵, коммерческие спутники связи активно применялись в ВС США с конца 1990-х годов, в частности, при проведении операции «Союзная сила» на Балканах. А в ходе действий США в Ираке в 2003 г. до 80% военных коммуникаций обеспечивалось коммерческими спутниковыми системами (Iridium, Intelsat и др.). В настоящее время вооруженные силы США и стран НАТО пользуются коммерческими спутниковыми системами Iridium, Intelsat, Eutelsat, SES, Orbcomm и пр. Компании SES и Intelsat даже имеют отдельные подразделения по работе с военными заказчиками. При этом доходы, получаемые Intelsat, Eutelsat и SES от военных контрактов, составляют 12–18% их годовой выручки⁵⁶.

В качестве примера влияния коммерческих спутников на ход военных конфликтов исследователь А. Крылов приводит также инцидент во время операции НАТО в Югославии, когда коммерческий спутниковый оператор Eutelsat отключил все транспондеры, через которые шла трансляция югославского телевидения⁵⁷.

Еще одной областью сотрудничества с частным сектором можно считать разведку, которая традиционно рассматривается как исключительно государственная сфера. Лидером в этом сегменте является компания Maxar Technologies. В 2018 г. ее дочерняя фирма Digital Globe заключила контракт на создание центра геопространственной облачной аналитики для DARPA с элементами машинного обучения⁵⁸.

Стороны также участвовали в проекте по созданию роботизированных спутников для обслуживания аппаратов на геосинхронной

⁵⁴ Sheetz M. Iridium's massive Pentagon contract and OneWeb partnership sets stage for shareholder gains // CNBC. 17.09.2019. Available at: <https://www.cnbc.com/2019/09/17/iridium-adds-736-million-pentagon-contract-oneweb-partnership.html> (accessed: 05.04.2020).

⁵⁵ Бармин И., Рубашка В., Савиных В., Цветков В. Война в космосе как предчувствие // Военно-промышленный курьер. 19.08.2013.

⁵⁶ Крылов А. Указ. соч.

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ Hudes. Available at: <https://government.hughes.com/how-to-buy/federal-contracts/defense-contracts> (accessed: 10.05.2020).

орбите⁵⁹, а в 2019 г. Maxar Technologies заключила четырехлетний контракт с Национальным агентством геопространственной разведки по программе Global Enhanced GEOINT Delivery⁶⁰. Она позволяет американским государственным органам, военным, оперативным и разведывательным службам использовать библиотеку спутниковых снимков сверхвысокого разрешения.

Maxar Technologies предоставляет услуги космического мониторинга. На сайте компании указан широкий перечень его возможных целей: военное планирование, разведка, проведение учений, охрана государственных границ, противодействие преступности, контроль за исполнением международных договоров, мониторинг критически важной инфраструктуры, борьба с последствиями природных катастроф⁶¹. Очевидно, что все они имеют непосредственное отношение к национальной безопасности. Кроме того, компания заключила ряд соглашений с NASA⁶².

Военно-космическая разведка США не скрывает заинтересованности в сотрудничестве с коммерческим сектором и планирует нарастить инвестиции в развитие перспективных технологий. NRO пока делает упор на группировку малых спутников, контракты на выведение которых на орбиту уже заключаются с Rocket Lab⁶³.

Таким образом, можно говорить о четырех основных направлениях взаимодействия государственных и коммерческих структур, касающихся национальной безопасности:

- 1) пусковые услуги;
- 2) производство и обслуживание спутников;
- 3) услуги связи;
- 4) информационно-разведывательные услуги.

⁵⁹ Maxar Technologies' DigitalGlobe selected to create a geospatial cloud analytics hub for DARPA // PR Newswire. 24.09.2018. Available at: <https://www.prnewswire.com/news-releases/maxar-technologies-digitalglobe-selected-to-create-a-geospatial-cloud-analytics-hub-for-darpa-300717251.html> (accessed: 06.04.2020).

⁶⁰ Henry C. SSL cancels DARPA satellite servicer agreement // SpaceNews. 30.01.2019. Available at: <https://spacenews.com/ssl-cancels-darpa-satellite-servicer-agreement/> (accessed: 09.03.2020).

⁶¹ Holmes M. Maxar wins four-year GEOINT contract // Satellitetoday. 27.08.2019. Available at: <https://www.satellitetoday.com/government-military/2019/08/27/maxar-wins-four-year-geoint-contract/> (accessed: 09.03.2020).

⁶² Maxar Technologies. Available at: <https://www.maxar.com/industries/defense-and-intelligence> (accessed: 09.03.2020).

⁶³ Erwin S. NRO to increase investments in commercial space technology // SpaceNews. 18.06.2020. Available at: <https://spacenews.com/nro-to-increase-investments-in-commercial-space-technology/> (accessed: 20.06.2020).

Дискуссионным остается вопрос об отнесении технологий пилотируемой космонавтики к критически важным для национальной безопасности. С одной стороны, они пока не имеют непосредственно военного назначения, с другой — в перспективе понадобятся при освоении Луны и Марса, колонизация которых (в первую очередь Луны) может иметь военные приложения. Вряд ли речь идет о бое-столкновениях в космосе с участием людей, скорее о поддержании соответствующей инфраструктуры. Поэтому в рамках данной статьи мы будем использовать (пусть и авансом) расширительное толкование военно-космической безопасности, включающее пилотируемую космонавтику.

NASA взяло курс на частную пилотируемую космонавтику еще в 2010 г., запустив Commercial Crew Program для доставки астронавтов на МКС. Первоначально в конкурсе участвовали 36 компаний-пре-тендентов, но дальше всего продвинулись две — Boeing с кораблем CST-100 и SpaceX с Dragon V2. В 2014 г. с ними были подписаны контракты на 4,2 и 2,6 млрд долл. соответственно на завершение разработки и сертификацию транспортных систем, тестовые и штатные миссии к МКС. SpaceX 30 мая 2020 г. успешно запустила свой корабль, впервые за 9 лет (с момента закрытия программы Space Shuttle) доставив астронавтов в космос с территории США.

Таким образом, американские госструктуры постепенно отдают на аутсорсинг коммерческому сектору всё большее количество кос-мических услуг, обосновывая такую политику повышением гибко-сти, устойчивости американской военно-космической архитектуры, ускорением внедрения инноваций, а также снижением издержек за счет возрастающей конкуренции. Комментируя запуск Crew Dragon, Д. Трамп заявил, что будущее космической отрасли принадлежит частным компаниям, и отметил успешность партнерства NASA и SpaceX в плане внедрения инноваций и удешевления пилотируемых запусков⁶⁴.

Неясные перспективы

В профессиональной и экспертной среде продолжается дискус-сия относительно самодостаточности ЧКК. Многие представители отрасли скептически оценивают перспективы выживаемости ряда

⁶⁴ Henry C. Maxar wins \$ 142 million NASA robotics mission // SpaceNews. 31.01.2020. Available at: <https://spacenews.com/maxar-wins-142-million-nasa-robotics-mission/> (accessed: 09.03.2020).

игроков на рынке при отсутствии государственных заказов, в первую очередь со стороны ВВС США⁶⁵.

Курс на долгосрочное партнерство государства и «частников» уже не первый год провоцирует разговоры о создании для коммерческого сектора «тепличных условий», некоего финансово-регуляторного инкубатора, вне которого они могут стать неконкурентоспособными [Galliot, 2015]. Подобные прогнозы не лишены оснований, признают участники рынка, но преувеличены. Конечно, утрата госзаказа станет для многих из них болезненным ударом и заставит пересмотреть бизнес-модели. Однако к тому же самому эффекту может привести и рыночная конкуренция, особенно в условиях весьма ограниченного общего спроса. Более того, отмечают эксперты, в самом прибыльном гражданском сегменте последних лет — запуске крупных геостационарных спутников связи — наблюдается даже сокращение спроса. При этом многие лидеры рынка не ожидают восстановления прежнего суммарного числа запусков (20 и более в год)⁶⁶, поэтому главным тормозом экспансии «частников» может стать ограниченный объем рынка космических услуг.

Ежегодный объем глобального космического рынка оценивается в 360 млрд долл. При этом менее его четверти (80,7 млрд долл.) составляют государственные бюджеты, более половины этой суммы приходится на США. Примечательно, что фундаментальные отрасли, такие как производство спутников и пусковые услуги, занимают не многим больше 7% (19,5 и 6,2 млрд долл. соответственно). Подавляющая доля рынка (почти 70%) принадлежит телекоммуникационным и навигационным услугам, т.е. производным отраслям, которые в массовом сознании не ассоциируются с КД⁶⁷.

Однако следует учитывать и изменение структуры спроса и предложения. Крупные инвестиции направляются на проекты создания глобальных систем спутникового интернета. Тем самым коммерческий сектор пытается переориентироваться на массового

⁶⁵ Трамп сообщил, что с находящимися на борту Crew Dragon астронавтами все в порядке // ТАСС. 31.05.2020. Доступ: <https://tass.ru/kosmos/8608817> (дата обращения: 31.05.2020).

⁶⁶ Grush L. Commercial space companies have received \$7.2 billion in government investment since 2000 // The Verge. 18.06.2019. Available at: <https://www.theverge.com/2019/6/18/18683455/nasa-space-angels-contracts-government-investment-spacex-air-force> (accessed: 31.05.2020).

⁶⁷ Foust J. Op. cit.

потребителя, выйдя за пределы крайне ограниченного круга потенциальных заказчиков и реализации точечных проектов. По прогнозам финансового конгломерата Morgan Stanley, мировой космический рынок к 2040 г. вырастет примерно до 1 трлн долл., причем более 40% займет сегмент спутникового интернета⁶⁸.

В ближайшее десятилетие планируется развертывание нескольких глобальных систем связи, полагающихся на низкоорбитальные группировки из тысяч мини-спутников (менее 300 кг). Соответствующие проекты имеют SpaceX (Starlink), OneWeb, Amazon, а также Роскосмос («Сфера»). Причем компания Илона Маска уже вывела на орбиту более 500 аппаратов и планирует начать предоставление услуг связи уже в 2020 г.

Бюджет NASA на 2020 год добавляет рынку оптимизма. Во-первых, общие расходы агентства вырастут более чем на 1 млрд долл. по сравнению с предыдущим годом. Устойчивый рост финансирования наблюдался весь период президентства Д. Трампа (с 19,5 млрд долл. в 2017 г. до 22,6 млрд в 2020 г.). Этот показатель планируется довести до 28,6 млрд долл. к 2023 г.⁶⁹ Во-вторых, NASA все больше полагается на «частников» в программах освоения дальнего космоса, в первую очередь Луны. Так, в рамках программы Artemis будет выделено 363 млн долл. на разработку корабля, способного доставлять грузы на спутник Земли и его орбиту⁷⁰.

Общий размер лунных транспортных контрактов (Commercial Lunar Payload Services Program) составляет огромные для отрасли 2,6 млрд долл. В конце марта агентство выбрало SpaceX в качестве первого коммерческого партнера для доставки грузов на лунную орбитальную платформу Gateway. Кроме того, агентство выбрало три компании для разработки пилотируемых посадочных систем, которые в 2024 г. должны высадить астронавтов на спутник Земли, среди них — SpaceX, Blue Origin и Dynetics⁷¹.

⁶⁸ The 2018 global space economy // Brycotech. Available at: https://brycotech.com/reports/report-documents/2018_Global_Space_Economy.pdf (accessed: 11.02.2020).

⁶⁹ A new space economy on the edge of liftoff // Morgan Stanley. Available at: <https://www.morganstanley.com/Themes/global-space-economy> (accessed: 11.05.2020).

⁷⁰ NASA FY 2020 Budget Request // NASA. Available at: https://www.nasa.gov/sites/default/files/atoms/files/fy2021_agency_fact_sheet.pdf (accessed: 10.05.2020).

⁷¹ Fiscal Year 2020 Budget of the US Government // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/budget-fy2020.pdf> (accessed: 04.04.2020).

С тремя разработчиками заключены контракты на общую сумму 967 млн долл. на 10-месячные исследования их проектов⁷². Агентство оценивает стоимость всех возможных контрактов, связанных с доставкой грузов на Луну в рамках программы Artemis, в 7 млрд долл.⁷³

Финансирование лунных миссий будет осуществляться как минимум на протяжении ближайшего десятилетия. NASA также привлекает частный сектор к организации миссии к спутнику Юпитера Европе, запуск которой намечен на 2023 год⁷⁴. Непосредственное участие ЧКК в возвращении американцев на Луну — самом амбициозном космическом проекте администрации Д. Трамп — свидетельствует не только об их рыночной конкурентоспособности, но и о технологическом превосходстве в ряде сегментов над традиционными аэрокосмическими гигантами. Амбиции «частников» уже распространяются за пределы ближнего космоса, а взаимодействие государства и частных компаний обеспечивает коммерческую основу и способствует дальнейшему развитию конкуренции.

Эксперты прогнозируют, что в среднесрочной перспективе (15–20 лет) американские ЧКК будут доминировать на низкой околоземной орбите за счет предоставления телекоммуникационных услуг и космического туризма⁷⁵.

Одна из перспектив — добыча воды на Луне в целях производства топлива для осуществления миссий в дальнем космосе и поддержания жизнедеятельности баз на спутнике Земли. Однако такие перспективы пока не выглядят реалистичными, прежде всего из-за несопоставимости потенциальных инвестиций и прибыли, которая, опять же, будет крайне ограничена объемом спроса. Хотя государственные структуры, конечно, могут отдать на аутсорсинг «частникам» определенные вспомогательные функции.

Благодаря освоению внеземного пространства появляются и новые подотрасли производства, в том числе в сферах, напрямую

⁷² NASA names companies to develop human landers for Artemis moon missions // NASA Release. 30.04.2020. Available at: <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-names-companies-to-develop-human-landers-for-artemis-moon-missions> (accessed: 30.04.2020).

⁷³ NASA awards Artemis contract for Gateway Logistics Services // NASA Release. 27.03.2020. Available at: <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-awards-artemis-contract-for-gateway-logistics-services> (accessed: 04.04.2020).

⁷⁴ Sheetz M. Op. cit.

⁷⁵ Grush L. This was the decade the commercial spaceflight industry leapt forward // The Verge. 11.12.2019. Available at: <https://www.theverge.com/2019/12/11/20981714/spacex-commercial-spaceflight-space-industry-decade-nasa-business> (accessed: 31.05.2020).

не связанных с космосом, но для которых он дает дополнительные возможности. Речь идет о 3D-печати, которая в условиях невесомости уже используется для создания полимеров, небольших элементов МКС и даже аналогов человеческих органов и тканей⁷⁶. Пока такая деятельность далека от промышленных масштабов, но, несомненно, имеет перспективы коммерциализации, особенно в случае создания постоянных колоний на Луне и Марсе, требующих высокой степени автономности⁷⁷.

Ряд американских аналитиков в последние годы стали всё чаще употреблять термин «новая космическая гонка». На этот раз в качестве главного конкурента США рассматривается Китай. При этом прогнозируется, что противостояние развернется преимущественно в области строительства околоземной космической инфраструктуры, а не военно-космических систем. По мысли некоторых экспертов, такая инфраструктура позволит контролировать многие отрасли экономики, включая телекоммуникации, транспорт, энергетику. Создание Космических сил США называется «устаревшим» решением, а действующая Национальная стратегия обороны — «неадекватной» современным реалиям. Вместе с тем отмечается, что конкурентным преимуществом Вашингтона являются именно самые передовые в мире ЧКК, сотрудничество с которыми может компенсировать управленческие и доктринальные просчеты⁷⁸.

Проведенное в рамках данной статьи исследование также позволяет констатировать, что коммерческий космос необходимо рассматривать как совершенно неотъемлемую часть интегральной космической мощи государства.

* * *

Американские власти всё активнее признают частные аэрокосмические компании важным партнером не только в освоении околоземного пространства, но и в области национальной безопас-

⁷⁶ Gaskill M. Solving the challenges of long duration space flight with 3D printing // NASA. 16.12.2019. Available at: https://www.nasa.gov/mission_pages/station/research/news/3d-printing-in-space-long-duration-spaceflight-applications (accessed: 31.05.2020).

⁷⁷ Johnson M. Three-dimensional bioprinting in space // NASA. 08.03.2019. Available at: https://www.nasa.gov/mission_pages/station/research/news/b4h-3rd/it-3d-bioprinting-in-space/ (accessed: 31.05.2020).

⁷⁸ Autry G., Kwast S. America is losing the second space race to China // Foreign Policy. 22.08.2019. Available at: <https://foreignpolicy.com/2019/08/22/america-is-losing-the-second-space-race-to-china/> (accessed: 13.03.2020).

ности. Коммерческий космос рассматривается как неотъемлемый компонент национальной космической мощи США. Администрация Д. Трампа уделяла приоритетное внимание как институционализации военно-космических сил, так и снижению регуляторных барьеров для ККД.

На этом фоне происходит расширение сферы государственно-частного сотрудничества, в него вовлекаются новые игроки. Оно уже не исчерпывается производством спутников, пусковыми услугами и доставкой грузов на МКС. Всё большее распространение получают проекты в области спутниковой связи, частных пилотируемых кораблей, разведки, освоения Луны. Уже традиционные партнеры в лице ULA, SpaceX и крупнейших оборонных компаний в целом сохраняют свои позиции, но государственные структуры стараются диверсифицировать связи с коммерческим сектором.

Это свидетельствует о росте конкуренции на рынке космических услуг, чему и способствует контрактная политика NASA и Пентагона. При этом всё это — результат не только политики действующей администрации, но и закономерной эволюции отрасли благодаря внедрению инноваций и масштабной государственной поддержке на протяжении последнего десятилетия.

Роль ЧКК в космической политике США остается преимущественно вспомогательной, однако в ряде сегментов она является критически важной (пусковые услуги, пилотируемая космонавтика, космическая связь). При этом меняется сам характер взаимодействия: происходит постепенный переход от модели заказа продукции к модели заказа услуг (если раньше частные компании были только производителями, то теперь они выполняют и функции оператора космической продукции). Сохраняется зависимость «частников» от государственного финансирования, большая часть контрактов всё так же приходится на BBC США и NASA. Помимо этого долгосрочные перспективы частной космической отрасли остаются неопределенными в условиях ограниченности рынка и роста внутренней конкуренции, особенно в условиях экономического кризиса, вызванного пандемией коронавируса. Выходом для ЧКК могут послужить переориентация на массового потребителя и развитие связей B2B.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Данилин И. НАСА, «астропренеры» и рынки будущего: новые модели инновационной политики США в космической сфере // Контур

глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2018. Т. 11. № 2. С. 166–183.

2. Железняков А.Б., Кораблев В.В. Частная космонавтика: тенденции и перспективы // *Инновации*. 2016. № 7. С. 62–68.

3. Коробушин Д.В., Вейко А.В., Дадашян А.Е. Частный космос в США: тенденции развития // *Проблемы экономики и юридической практики*. 2018. № 3. С. 107–112.

4. Попова С.М. Новый тренд космического права: создание благоприятных юрисдикций для космической деятельности // *Исследования космоса*. 2017. № 1. С. 46–57. DOI: 10.7256/2453-8817.2017.1.21686.

5. Хромова Е.А., Сафронов В.В. Международно-правовое регулирование коммерциализации космической деятельности // *Актуальные проблемы авиации и космонавтики*. 2015. № 2. С. 520–523.

6. Dempsey P. National laws governing commercial space activities: Legislation, regulation & enforcement // *Northwestern Journal of International Law & Business*. 2016. Vol. 36. Iss. 1. P. 1–44.

7. Dwayne A.D. Invitation to struggle: The history of civilian-military relations in space. NASA History. 2020. Available at: <https://history.nasa.gov/SP-4407/vol2/v2chapter2-1.pdf> (accessed: 11.05.2020).

8. Galliot J. Commercial space exploration: Ethics, policy and governance. New York: Routledge, 2015.

9. Hofmann M., Blount P.J. Emerging commercial uses of space: Regulation reducing risks // *The Journal of World Investment & Trade*. 2018. Vol. 19. Iss. 5–6. P. 1001–1023. DOI: 10.1163/22119000-12340117.

10. Judson J.J. Space power theory: A rising star (research report). 1998. Available at: <https://fas.org/spp/eprint/98-144.pdf> (accessed: 27.07.2020).

11. Kelly Whealan G. The economic impacts of the commercial space industry // *Space Policy*. 2019. Vol. 47. P. 181–186. DOI: j.spacepol.2018.12.003.

12. Pollpeter K. Space, the new domain: Space operations and Chinese military reforms // *Journal of Strategic Studies*. 2016. Vol. 39. P. 709–727. DOI: 10.1080/01402390.2016.1219946.

13. Quintana E. The new space age: Questions for defense and security // *The RUSI Journal*. 2017. Vol. 162. Iss. 3. P. 88–109. DOI: 10.1080/03071847.2017.1352377.

14. Sariak G. Between a rocket and a hard place: Military space technology and stability in international relations // *Astropolitics*. 2017. Vol. 15. P. 51–64. DOI: 10.1080/14777622.2017.1288509.

15. Steer C. Global commons, cosmic commons: Implications of military and security uses of outer space // *Georgetown Journal of International Affairs*. 2017. Vol. 18. No. 1. P. 9–16.

16. Thorpe A. The commercial space age: Conquering space through commerce. Bloomington: 1st Books, 2003.

17. Young A. The twenty-first century commercial space imperative. Springer International Publishing: Springer, 2015.

E.A. Kuznetsov

THE ROLE OF THE COMMERCIAL SPACE INDUSTRY WITHIN THE US NATIONAL SECURITY UNDER THE TRUMP ADMINISTRATION

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

The US space activities from their inception have been closely connected with the private sector. However, only in 2010s private space companies have come to play a prominent role not only on the global market of space services but in the field of international security as well. At the same time, this trend towards commercialization of outer space use and the growing role of the private space sector in ensuring national security is still understudied.

This paper aims to partially fill this gap by assessing approaches to these issues adopted by the administration of D. Trump. In the first section the author notes that both conceptual and legal frameworks of private space activities lack clarity and proposes an operational definition of the phenomenon. The second section provides a brief overview of the key strategic policy documents of the Trump's administration including those on commercial use of space in general and its implications for the US national security in particular. The third section identifies the trend towards the institutionalization of the US Space Forces as one of the priorities of the Trump's administration military policy. The fourth section thoroughly examines key forms and areas of the public–private partnership in commercial use of space, including launch services, communication services, intelligence gathering, as well as production and maintenance of satellites. Finally, the fifth section assesses the prospects for private space activities given the current tightness of the space services market and growing competition.

The author concludes that private space plays a subsidiary role within the US national security and is still heavily dependent on state support. Nevertheless, the scope of public–private cooperation is expanding and the models of interaction are changing. The Trump's administration has contributed to the development of the industry through liberalization of regulations and involvement of private sector in the new large-scale projects, such as the Artemis program. The other important outcome of the space policy of the 45th President of the United States is anchoring of private space activities in the US national security strategy documents.

Keywords: the United States, national security, international security, commercial space industry, private space companies, public-private partnership, NASA, SpaceX, the Moon, Mars.

About the author: *Evgeny A. Kuznetsov* — PhD Candidate at the Chair of International Security, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: kuznetsovevgenyalex@yandex.ru).

REFERENCES

1. Danilin I.V. 2018. NASA, 'astroprenery' i rynki budushchego: novye modeli innovatsionnoi politiki SShA v kosmicheskoi sfere [NASA, astropreneurs and future markets: New models of the U.S. innovation policy for space industry]. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 11, no 2, pp. 166–183. (In Russ.)
2. Zheleznyakov A.B., Korablev V.V. 2016. Chastnaya kosmonavtika: tendentsii i perspektivy [Private astronautics: Trends and prospects]. *Innovations*, no. 7 (213), pp. 62–68. (In Russ.)
3. Korobushin D.V., Veiko A.V., Dadashyan A.E. 2018. Chastnyi kosmos v SShA: tendentsii razvitiya [Private cosmos in the USA: Trends of development]. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki*, no. 3, pp. 107–112. (In Russ.)
4. Popova S.M. 2017. Novyi trend kosmicheskogo prava: sozдание blagopriyatnykh yurisdiksiy dlya kosmicheskoi deyatel'nosti [A new trend in space law: Creation of 'favorable jurisdictions' for space activities]. *Space Research*, no. 1, pp. 46–57. DOI: 10.7256/2453-8817.2017.1.21686 (In Russ.)
5. Khromova E., Safronov V.V. 2015. Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie kommersializatsii kosmicheskoi deyatel'nosti [International legal regulation of commercial space activities]. *Aktual'nye problemy aviatsii i kosmonavтики*, vol. 2, pp. 520–522. (In Russ.)
6. Dempsey P. 2016. National laws governing commercial space activities: Legislation, regulation & enforcement. *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 36, iss. 1, pp. 1–44.
7. Dwayne A.D. 2020. *Invitation to struggle: The history of civilian-military relations in space*. NASA History. Available at: <https://history.nasa.gov/SP-4407/vol2/v2chapter2-1.pdf> (accessed: 11.05.2020).
8. Galliot J. 2015. *Commercial space exploration: Ethics, policy and governance*. New York, Routledge.
9. Hofmann M., Blount P.J. 2018. Emerging commercial uses of space: Regulation reducing risks. *The Journal of World Investment & Trade*, vol. 19, iss. 5–6, pp. 1001–1023. DOI: 10.1163/22119000-12340117.
10. Judson J.J. 1998. *Space power theory: A rising star* (research report). Available at: <https://fas.org/spp/eprint/98-144.pdf> (accessed: 27.07.2020).
11. Kelly Whealan G. 2019. The economic impacts of the commercial space industry. *Space Policy*, vol. 47, pp. 181–186. DOI: j.spacepol.2018.12.003.
12. Pollpeter K. 2016. Space, the new domain: Space operations and Chinese military reforms. *Journal of Strategic Studies*, vol. 39, pp. 709–727. DOI: 10.1080/01402390.2016.1219946.
13. Quintana E. 2017. The new space age: Questions for defense and security. *The RUSI Journal*, vol. 162, iss. 3, pp. 88–109. DOI: 10.1080/03071847.2017.1352377.

14. Sariak G. 2017. Between a rocket and a hard place: Military space technology and stability in international relations. *Astropolitics*, vol. 15, pp. 51–64. DOI: 10.1080/14777622.2017.1288509.

15. Steer C. 2017. Global commons, cosmic commons: Implications of military and security uses of outer space. *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 18, no. 1, pp. 9–16.

16. Thorpe A. 2003. *The commercial space age: Conquering space through commerce*. Bloomington, 1st Books.

17. Young A. 2015. *The twenty-first century commercial space imperative*. Springer International Publishing, Springer.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

DOI: 10.48015/2076-7404-2021-13-1-120-156

А.М. Понамарева*

ЕВРОИНТЕГРАЦИЯ КАК ТРИГГЕР СЕРБСКОГО ЭТНОСЕПАРАТИЗМА В БОСНИИ И ГЕРЦЕГОВИНЕ

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт научной информации по общественным наукам
Российской академии наук»
117997, Москва, Нахимовский проспект, 51/21*

В представленной статье проводится ретроспективный анализ политики Европейского союза в отношении Боснии и Герцеговины (БиГ) и ее последствий с точки зрения продвижения страны к обретению позитивного суверенитета в условиях возрастания геополитической конкуренции на территории Западных Балкан. На основе обобщения широкого массива отечественной и зарубежной литературы, посвященной распаду Югославии, дейтонской Боснии, возможностям построения демократии в многосоставных обществах и политике ЕС на Балканах, а также анализа официальных документов, принятых различными институтами ЕС, автор оценивает вероятность сохранения БиГ в существующих административно-территориальных границах. В работе рассматриваются итоги боснийской войны, результаты апробации модели внешнего управления в применении к республике, прослеживаются эволюция политики ЕС в отношении БиГ и динамика продвижения страны на пути евроинтеграции. В контексте принципиального отказа ЕС от «авансового» предоставления статуса государства — члена Евросоюза странам, не соответствующим Копенгагенским критериям, выводы о перспективах вступления БиГ в ЕС формулируются на основе анализа последнего доклада Европейской комиссии (октябрь 2020 г.). Следуя логике структуры доклада, автор сравнивает уровень

* Понамарева Анастасия Михайловна — кандидат социологических наук, руководитель отдела проблем европейской безопасности Центра научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем ИНИОН РАН (e-mail: amp1982@mail.ru).

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00662.

выполнения БиГ ряда ключевых требований, установленных представителями ЕС, включая: создание стабильной политической системы, развитие институтов гражданского общества, реформирование судебной системы, борьбу с коррупцией и организованной преступностью, реализацию прав и свобод человека, управление миграцией, укрепление экономики и регионального сотрудничества. Утверждается, что через весь доклад Еврокомиссии о степени близости БиГ к вступлению в ЕС красной нитью проводится мысль о меньшей поддержке данного проекта Республикой Сербской и неустрашимости чинимых ею препятствий в условиях сохранения дейтонской структуры государственного управления. Таким образом, оказывая давление на сербскую общину БиГ, Евросоюз актуализирует сценарий распада страны за счет мобилизации защитного национализма сербской общины, что сопрягается с характерной уже для всего евроатлантического сообщества ориентацией на ревизию Дейтонских соглашений.

Ключевые слова: Босния и Герцеговина, Республика Сербская, Федерация Боснии и Герцеговины, Европейский союз, НАТО, Балканы, евроинтеграция, позитивный суверенитет, сербский национализм, Югославия.

По прошествии 30 лет после распада Югославии словосочетание «балканский ящик Пандоры» не утратило своей актуальности, причем в качестве «Пандоры» зачастую выступают внешние игроки, способствующие перерастанию естественного для столь неоднородного региона противопоставления этнических групп в ожесточенное противостояние.

Своего рода страховкой, защищающей от подобных экспериментов извне, могло бы стать обретение каждой из республик бывшей Югославии позитивного суверенитета, предполагающего в числе прочего общность наследия прошлого и ожиданий на будущее [Marshall, 1965], преодоление обусловленных межэтническим размежеванием центробежных тенденций и формирование гражданской нации. В терминах американского политолога Роберта Джексона, которого исследование процесса деколонизации стран «третьего мира» подтолкнуло к идее о необходимости разграничения «позитивного» и «негативного» типов суверенитета, лишь в первом случае государства располагают возможностями, позволяющими их правительствам «быть хозяевами самим себе» [Jackson, 1990: 27]. Иными словами, таких формально-правовых условий, как «свобода от внешнего вмешательства» и международное признание сложившихся границ, недостаточно, чтобы говорить о наличии у страны

позитивного суверенитета. Последний носит относительный, а не абсолютный характер, и корреспондирует с уровнем субъектности государства в мировой политике.

Однако документы, определяющие формат взаимодействия участников конфликтов 1990-х годов, разрабатывались не ими самими, а международными посредниками, и воплотить в жизнь предложенные модели урегулирования можно было лишь при условии постоянного внешнего военно-политического вмешательства [Пономарева, 2012: 73]. Жесткий контроль со стороны НАТО и ЕС стал решением проблемы в первые годы независимости отдельных республик бывшей Югославии, но в долгосрочной перспективе он негативно сказался на темпах обретения постконфликтными обществами собственной гражданской идентичности и международной политической субъектности.

Сегодня, в условиях фактического возобновления «холодной войны» между Россией и Соединенными Штатами, традиционно соперничавшими за влияние на Балканах, и активизации политики Европейского союза в регионе конфликты, переведенные в латентную фазу, рискуют разгореться вновь. Вероятность воплощения такого сценария развития событий существенно увеличивает проецирование на малые государства Балкан, являющиеся в геостратегическом плане «мягким подбрюшьем» Европейского союза, мощных угроз нестабильности, прежде всего из зоны сирийско-иракского конфликта.

Оценка степени устойчивости новых независимых государств постъюгославского пространства требует не только знания линий потенциального социокультурного размежевания, но также понимания, присутствует ли среди конституирующих этнических общин республик согласие в отношении выбора дальнейшего вектора внешнеполитического развития. Не менее важным представляется анализ политики внешних игроков в отношении стран региона и тех институциональных механизмов, с помощью которых они втягивают страны Западных Балкан в сферу своего влияния.

С учетом объективных ограничений, связанных с допустимым объемом журнальной статьи, рассмотрим эту проблему на примере Боснии и Герцеговины (БиГ), государства трех народов — православных сербов, хорватов-католиков, мусульман-бошняков (босняков), — превращенного в конце XX в. в своеобразный полигон для апробации модели внешнего управления. Начиная с 1990-х годов Европейский союз последовательно задействовал все доступные механизмы влияния на БиГ: миротворчество, оказание экономической помощи, взятие на себя ведущей роли в постконфликтном урегули-

ровании, подключение страны к европейскому интеграционному проекту [Kapidžić, 2011]. Так что основной фокус внимания в данной статье будет направлен на оценку современной политики Брюсселя в отношении БиГ и ее влияния на продвижение страны к обретению позитивного суверенитета в условиях возрастания геополитической конкуренции на территории Западных Балкан.

Европейское измерение геополитической борьбы в БиГ

Факт очередного превращения БиГ в регион геополитического напряжения отлично иллюстрирует скандальная ситуация, имевшая место в декабре 2020 г. в ходе рабочего визита министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова в Сараево. Встреча Сергея Викторовича с Милорадом Додиком, сербским членом Президиума БиГ, премьер-министром БиГ Зораном Тегелтией, а также высокопоставленными представителями Республики Сербской (РС), во время которой прозвучали тезисы о недопустимости ревизии Дейтонских соглашений и отказе РС от интеграции в НАТО¹, вызвала возмущение двух других представителей Президиума — босняка Шефика Джаферовича и хорвата Желько Комшича. В итоге в нарушение протокола они отменили собственную встречу с российским министром^{2,3}.

Сербь, составляющие треть населения БиГ, воспринимаются представителями двух других государствообразующих народов не в качестве союзников в построении гражданской нации, а в качестве

¹ Вступление Боснии и Герцеговины в НАТО на стадии обсуждения с 2010 г. По состоянию на 2020 г. НАТО официально признаёт три страны, стремящиеся стать членами военно-политического блока: Боснию и Герцеговину, Грузию и Украину. Босния и Герцеговина, в отличие от других стран, имеет План действий по членству.

² Борисов А. Боснийский раскол: сербы просят поддержки у России, босняки — у США и НАТО // Российская газета. 15.12.2020. Доступ: <https://rg.ru/2020/12/15/bosnijskij-raskol-serby-prosiat-podderzhki-u-rossii-boshniaki-u-ssha-i-nato.html> (дата обращения: 20.12.2020).

³ Стоит отметить, что этим эпизодом список дипломатических казусов, сопровождавших визит С.В. Лаврова, не исчерпывается. М. Додик преподнес главе российского внешнеполитического ведомства православную икону, якобы «найденную в Луганске», возраст которой, как сообщалось, составлял 300 лет. И сразу же посольство Украины в Сараево направило ноту в МИД страны с требованием объяснить происхождение «объекта культурного наследия Украины». В прямом и переносном смысле — «от греха подальше» — МИД РФ передало в посольство Боснии и Герцеговины в Москве искомый артефакт, порекомендовав партнерам задействовать доступные правовые механизмы для выяснения всех обстоятельств данной сомнительной истории. См. подробнее: Россия вернула подаренную Лаврову икону // Lenta.ru. 25.12.2020. Доступ: <https://lenta.ru/news/2020/12/23/ikona/> (дата обращения: 25.12.2020).

побежденных в гражданской войне. С 2014 г., начала деградации отношений Запада с Россией, против РС как «троянского коня Москвы на Балканах» ведется информационная кампания.

Показательно, что консультации с руководством РС по вопросу координации евроинтеграционных процессов были проведены лишь после принятия Советом министров БиГ соответствующего проекта, и отношение к поданной 15 февраля 2016 г. заявке на вступление в Евросоюз у трех государствообразующих народов страны не совпадало.

Несмотря на огромный массив отечественной и зарубежной литературы, посвященной распаду Югославии, дейтонской Боснии, возможностям построения демократии в многосоставных обществах⁴ и политике ЕС на Балканах⁵, опубликованные в октябре 2020 г. до-

⁴ См., в частности: [Гуськова, 2001; Мартынова, 1998; Никифоров, 1999; Пономарева, 2007; Пономарева, 2010; Kaplan, 1993; Welcome to the desert of post-socialism, 2015; Gutman, 1993; Hansen, 2006; Donia, Fine, 1994; Chandler, 2000; Rief, 1996; Pejanović, 2007].

⁵ В отечественной историографии роль Европейского союза в урегулировании югославского кризиса затрагивал В.К. Волков, резко осудивший действия Брюсселя как связанные с нарушением норм права и способствовавшие размыванию послевоенной системы международных отношений [Волков, 2002]. С менее критичных позиций политику Евросоюза в отношении управления конфликтами на территории бывшей Югославии рассматривала Л.В. Тягуненко [Тягуненко, 2001]. О различиях американской и европейской моделей миротворчества писал В.С. Глушко, заявлявший, что «долгосрочным следствием воздействия Дейтонского процесса <...> является хотя и постепенное, но вполне осознанное восприятие Европой американской схемы упрощенного силового решения, отход от собственных принципов миротворчества, деформация европейской формулы урегулирования и самоидентичности Европейской системы безопасности» [Глушко, 2016: 190]. В процитированной статье развивались идеи, заложенные в кандидатской диссертации В.С. Глушко на тему «Политика Европейского союза в отношении югославского кризиса (1991–1995)», в которой автор соотнес европейскую концепцию миротворчества с сознательным отказом от силовых методов подавления конфликта или принуждения к миру в пользу демократических и гуманитарных аспектов урегулирования [Глушко, 2002]. Эволюция антикризисного подхода ЕС от поддержки целостности СФРЮ до признания ее распада была подвергнута детальному рассмотрению в кандидатской диссертации А.В. Березина [Березин, 2009]. Подробный анализ разработки и реализации интеграционной стратегии Запада в отношении балканских стран в период с 1989 по 2007 г. представлен в кандидатской диссертации Ю.А. Буланниковой [Буланникова, 2011]. Специфику взаимодействия Боснии и Герцеговины с Брюсселем в контексте расширения ЕС на Балканы изучали С.В. Кондратьев и Г.А. Нелаева [Кондратьев, Нелаева, 2015]. В коллективной монографии ИМЭМО РАН 2016 г., посвященной новым вызовам и перспективам развития европейской интеграции, отдельная глава была отдана Западным Балканам [Европейский союз на перепутье, 2016: 212–228]. Анализ роли наиболее влиятельных международных акторов в Западнобалканском регионе

клад Европейской комиссии о прогрессе БиГ на пути к евроинтеграции и доклад Высокого представителя в БиГ дают новую почву для размышлений о судьбе этой республики в условиях усиления геополитической борьбы на Балканах и перспективах сохранения ею своей территории.

Итоги боснийской войны.

Механизмы и «успехи» внешнего управления

Число погибших (свыше 100 тыс. человек) и беженцев (свыше 2,2 млн) в ходе конфликта 1992–1995 гг. на территории БиГ позволяет называть его одной из наиболее масштабных гуманитарных катастроф в послевоенной Европе. По данным Архивного центра БиГ (НКО, существующей с 2004 г. и спонсируемой ЕС, США, а также отдельными странами Северной Европы), большую часть жертв составили бошняки (65 тыс.), вторую по численности группу пострадавших — сербы (24,9 тыс.), замыкают этот скорбный список хорваты (7,7 тыс.)⁶.

Здесь же была проведена операция НАТО «Обдуманная сила» (Deliberate Force, 30 августа — 14 сентября 1995 г.), целью которой стали командные и контрольные объекты боснийских сербов и склады боеприпасов. Это была первая в истории альянса наземная операция за пределами формальной зоны его ответственности. Проиллюстрировать значимость данной операции для «натовцев» позволяет обращение к официальному журналу Организации Севе-

в контексте его евроинтеграции содержится в монографии Е.Г. Энтиной [Энтина, 2016]. В рамках зарубежного общественно-политического анализа проблему вмешательства ЕС в конфликты на постъюгославском пространстве рассматривали С. Вудворд [Woodward, 1995] и К. Беннет [Bennet, 1995], пришедшие к выводу, что политика Брюсселя только способствовала эскалации военного противостояния. Сквозь призму Общей внешней политики и политики безопасности ЕС антикризисные усилия Евросоюза по урегулированию конфликтов на Западных Балканах оценивают А. и Д. Спенс [Spence A., Spence D., 1998], К. Смит [Smith, 1996]. Применительно к боснийскому кейсу стоит отметить статью М. Баскина «Между выходом и вовлечением: о разделении полномочий в администрациях переходного периода», в которой были показаны «узкие места» применения модели внешнего управления в БиГ [Baskin, 2004]. Заслуживают упоминания также работы Д. Чендлера, в частности статья «Демократизация в Боснии: пределы стратегий построения гражданского общества», в которой автор утверждает, что усиление автономии и самоуправления с большей вероятностью будет способствовать активному гражданскому развитию страны, чем инициативы международных неправительственных организаций [Chandler, 1998].

⁶ Исследователи назвали число жертв войны в Боснии // Корреспондент.net. 03.02.2012. Доступ: <https://korrespondent.net/world/1315265-issledovateli-nazvali-chislo-zhertv-vojny-v-bosnii> (дата обращения: 20.12.2020).

роатлантического договора. Первое десятилетие со дня проведения Deliberate Force было отмечено публикацией в «Вестнике НАТО» статьи эксперта Университета Восточного Иллинойса Райана Хендриксона с симптоматичным названием «Переходя Рубикон». И хотя любой размещенный в «Вестнике» материал сопровождается дисклеймером «не обязательно отражает официальную позицию НАТО или политику стран-членов», сравнение «Обдуманной силы» с решением Цезаря, обозначившим его готовность стать единовластным правителем Рима, было призвано подчеркнуть, что точка в дискуссиях о допустимости расширения границ сферы ответственности альянса *уже* поставлена. Deliberate Force «открыла новую эру для НАТО, заложив основу для гораздо более широкого круга миссий, не предусмотренных статьей 5 [Вашингтонского договора. — А.П.], в которых сегодня задействован Североатлантический альянс, и расширив сферу ответственности НАТО далеко за пределы одного лишь поддержания коллективной обороны» [Hendrickson, 2005].

Эта воздушная кампания НАТО, ставшая первым открытым применением силы со стороны альянса в пределах постсоциалистического пространства, ликвидировала военное превосходство сербов и подорвала основы их переговорных позиций.

За две с половиной недели США и их союзники сбросили на позиции сербов около тысячи авиабомб, также было отмечено ограниченное применение крылатых ракет морского базирования «Томагавк». Заболевания населения, ставшие следствием применения американскими военными боеприпасов с наконечниками из обедненного урана в ходе военных действий в БиГ, привели к появлению термина «балканский синдром»⁷.

Как справедливо отмечают Е.Г. Пономарева и М. Младенович, в каких бы формах ни проявлялся «внешний фактор» в конфликтах на территории бывшей СФРЮ, неизменной оставалась поддержка Западом лишь одной из сторон конфликта и ни разу — сербской. Вмешательство как иностранных государств, так и наднациональных структур происходило на силовой стадии конфликтов, причем внешние игроки поддерживали проигрывавших в открытом вооруженном противостоянии [Младенович, Пономарева, 2012].

⁷ Топ-10 самых жестоких операций авиации США против мирного населения // Федеральное агентство новостей. 07.08.2020. Доступ: <https://riafan.ru/1299925-top-10-samykh-zhestokikh-operacii-aviacii-ssha-protiv-mimogo-naseleniya> (дата обращения: 20.12.2020).

Показательно, что в числе подписантов Дейтонских соглашений 1995 г., закрепивших международный протекторат над БиГ, не было лидеров боснийских сербов и боснийских хорватов. Их позицию представляли Белград и Загреб в лице президентов Слободана Милошевича и Франьо Туджмана соответственно. Ставшая частью Дейтонских договоренностей Конституция БиГ, зафиксировавшая конфедеративное устройство нового государства в форме объединения двух энтитетов — мусульmano-хорватской Федерации Боснии и Герцеговины (ФБиГ, 51%) и Республики Сербской (РС, 49%), — не проходила никакой демократической процедуры согласования и не выносилась на всенародное голосование.

С обезоруживающей откровенностью факт перераспределения суверенных полномочий БиГ в пользу международных структур прокомментировал первый Высокий представитель по БиГ (1995–1997) Карл Бильдт: «Никто не посчитал разумным передать Конституцию на парламентское или иное аналогичное рассмотрение. Это должна была быть Конституция, утвержденная директивой международного сообщества» [Bildt, 1998: 139].

Хорошей иллюстрацией франкенштейновской логики нациестроительства в БиГ служит ситуация вокруг округа Брчко на севере страны, который подконтрольная Западу арбитражная комиссия по Посавинскому коридору сохранила в качестве де-факто третьего субъекта федерации, наделив его статусом автономии. Если до 1999 г. коридор Брчко связывал две части РС, то после изменения статуса округа он разделяет сербов. В то время как непрерывность территории РС была сознательно нарушена, ФБиГ приобрела возможность прямого (не через Хорватию, как это было ранее) доступа к своим северным анклавам.

В приложении 1А («Соглашение о военных аспектах мирного урегулирования») «Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине» закреплялось положение о вводе на территорию страны многонациональных вооруженных сил под командованием НАТО с предоставлением полномочий от ООН⁸. Надо отметить, что Россия, выступавшая гарантом Дейтонских договоренностей (наряду с Великобританией, Германией, Францией и США), подписала

⁸ Agreement on the Military Aspects of the Peace Settlement / The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina // Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/0/126173.pdf> (accessed: 25.12.2020).

соглашение с оговоркой «за исключением Приложения 1», выразив тем самым несогласие с расширением миссии НАТО.

В соответствии с резолюцией 1031 Совета Безопасности (СБ) ООН от 15 декабря 1995 г. в БиГ были незамедлительно введены Имплементационные силы (Implementation Force, IFOR)⁹ международной миротворческой миссии НАТО. Функция ООН свелась к одобрению действий альянса. Основные усилия миротворцев в рамках IFOR ожидаемо сконцентрировались на силовых аспектах обеспечения безопасности, в частности на разделении и сдерживании враждующих сторон.

Спустя год IFOR согласно резолюции 1088 СБ ООН¹⁰ были преобразованы в Силы стабилизации в БиГ (Stabilisation Force, SFOR). На этом этапе миротворцы уже перешли к решению задач с элементами полицейского контроля и помощи развитию государственных институтов. Но важно подчеркнуть, что в соответствии с Дейтонскими соглашениями SFOR имели мандат ст. VII Устава ООН, предусматривающий возможность применения военной силы. Параллельно в рамках программы «Партнерство ради мира» (Partnership for Peace, PfP) НАТО содействовала осуществлению военной реформы в БиГ, которая предполагала трансформацию трех функционировавших еще до 2002 г. различных военных формирований сербов, хорватов и боснийских мусульман в единую профессиональную армию.

Таким образом, начальный этап образования федеративной (а по сути — конфедеративной) государственности БиГ и создание ее сил безопасности осуществлялись под прикрытием и при разноплановой технической поддержке IFOR/SFOR.

В тот же период ЕС осуществлял активную подготовку своей первой операции в рамках реализации Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), а именно — Полицейской миссии в БиГ, которая начала свою работу 1 января 2003 г.

В 2004 г. полномочия по поддержанию стабильности в стране были формально переданы от структур НАТО к ЕС: на смену SFOR пришла военная операция ЕС «Алтея» (EUFOR Althea)¹¹. Она предполагала миссию, развернутую в зоне конфликта, где вероятность

⁹ S/RES/1031 (1995) // United Nations Security Council (UNSC). Available at: [https://undocs.org/ru/S/RES/1031\(1995\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1031(1995)) (accessed: 25.12.2020).

¹⁰ S/RES/1088 (1996) // UNSC. Available at: [https://undocs.org/ru/S/RES/1088\(1996\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1088(1996)) (accessed: 25.12.2020).

¹¹ Решение Совета Европейского союза от 12 июля 2004 г. № 2004/551/ОВПБ «О создании Европейского оборонного агентства». Доступ: <https://base.garant.ru/2565742/> (дата обращения: 25.12.2020).

боевых действий была резко снижена по сравнению с периодом существования IFOR/SFOR, соответственно сохранившийся военный компонент был меньше (примерно в пять раз), неизменным оставалось лишь число штабов. В отличие от миссии SFOR, в структуру «Алтеи» была изначально заложена полицейская составляющая, и сама операция стала частью интегрированного подхода и комплексной политики Евросоюза на Балканах. Таким образом, истинной конечной целью миссии было обеспечение условий вхождения БиГ в ЕС [Тузовская, 2020: 87–88].

Уход НАТО в тень был обусловлен не столько прорывными результатами альянса в БиГ, сколько сменой приоритетов американской внешней политики в пользу большей активности в регионе Ближнего Востока¹². Кроме того, передача командования силами стран Запада, ответственными за поддержание мира в БиГ, от НАТО к ЕС стала частью реализации формулы «Берлин плюс» (2002) по разграничению ответственности между Брюсселем и альянсом. Европейские государства — члены евроатлантических институтов выразили готовность нести большую удельную нагрузку в урегулировании проблем безопасности на «своем» континенте. Соглашения «Берлин плюс» позволяли ЕС задействовать в своих миротворческих операциях военную инфраструктуру альянса, и операция «Алтея» проводилась в координации с НАТО и опорой на ее ресурсы. Однако в силу того, что они работали на основе договоренностей *ad hoc*, сторонам требовалось прийти к общему видению ситуации относительно распределения полномочий.

Стамбульский саммит НАТО 2004 г. подтвердил значение Дейтонских договоренностей как основы процесса мирной стабилизации в БиГ. Признав приоритет политической роли ЕС, альянс выразил готовность и дальше действовать по мандату Дейтона. В соответствующей резолюции 1575 СБ ООН от 22 ноября 2004 г. было зафиксировано, что и операция Евросоюза, и «продолжающееся присутствие» НАТО рассматриваются в качестве «легальных преемников Сил стабилизации в Боснии», но ключевая роль в реализации военных аспектов Дейтонских соглашений отводится ЕС¹³.

¹² После терактов 11 сентября США и их союзники по НАТО инициировали военную операцию против движения «Талибан», а в марте 2003 г. под предлогом борьбы с распространением химического и биологического оружия коалиция под руководством США без санкции Совета Безопасности ООН вторглась в Ирак, сместив руководство страны.

¹³ S/RES/1575 (2004) // UNSC. Available at: [https://undocs.org/en/S/RES/1575\(2004\)](https://undocs.org/en/S/RES/1575(2004)) (accessed: 25.12.2020).

Миссию Брюсселя можно условно разделить на три этапа: 2004–2007 гг. — создание централизованной армии и полиции, а также проведение реформы полиции в координации с Полицейской миссией ЕС в БиГ; 2007–2010 гг. — сокращение контингента и сотрудничество с Международным трибуналом по бывшей Югославии (МТБЮ) в поимке подозреваемых в совершении преступлений против человечности и геноцида; с 2010 г. по н.в. — контроль за развитием ситуации в стране, поддержка реформы сектора безопасности и содействие подготовке управленческих кадров [Лазович, 2018].

2000-е годы оказались для ЕС довольно плодотворными в плане обеспечения основы последующей интеграции БиГ в Евросоюз. При этом в ходе осуществления операции «Алтея» взаимозависимость НАТО и ЕС углубилась. Немаловажен тот факт, что череда балканских конфликтов и специфика их урегулирования выявили кризис миротворчества ООН.

Следует отметить, что «европеизация» миротворческой операции была по-разному оценена в обеих частях конфедерации. Опросы показывали, что если жители РС были склонны считать любое зло меньшим, чем вмешательство США, то хорваты и мусульмане ФБиГ, напротив, испытывали благодарность к американцам, воспринимая их в качестве тех, кто реально остановил войну¹⁴.

В той политической системе, что была создана Дейтонскими соглашениями, принципиальные расхождения крупнейших этнических общин в представлениях о дальнейшем направлении развития государства и желаемых партнерах на этом пути становятся миной замедленного действия, способной разрушить хрупкое национальное единство [Dopita, 2020].

Руководство страной осуществляют представители трех основных национальностей: серб, хорват и босниец-мусульманин. Один из них является руководителем Президиума, однако решения принимаются коллегиально. Орган законодательной власти, Скупщина, состоит из Палаты народов и Палаты представителей. Треть депутатов избираются от РС, две трети — от ФБиГ.

В отношении парламента действует право «вето народа»: если большинство депутатов от одной из трех этнических групп голосуют против той или иной инициативы, она отклоняется, несмотря на позицию депутатов от двух других народов.

¹⁴ Hawton N. EU troops prepare for Bosnia swap // BBC. 23.10.2004. Available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3944191.stm> (accessed: 25.12.2020).

Каждый из двух энтитетов обладает собственными полномочиями во внешнеполитической сфере, содержит свою армию, имеет собственное конституционное устройство. Вся эта система работает под наблюдением Высокого представителя (ВП) по Боснии и Герцеговине.

Полномочия ВП были расширены в 1997–1998 гг. на Боннско-Петербургском и Мадридском заседаниях Совета по выполнению Мирного соглашения (Peace Implementation Council). ВП получил право: выносить временные решения, обязательные для исполнения всеми органами власти, если стороны в БиГ не придут к соглашению; снимать с должности любое должностное лицо в энтитетах, составляющих БиГ; запрещать любому лицу участие в выборах и занятие любой выборной или назначаемой общественной должности, равно как и должности в политических партиях.

Надо отметить, что ВП неоднократно злоупотребляли всеми перечисленными правами, не неся за это никакой ответственности, в том числе потому, что согласно приложению 10 Дейтонских договоренностей, статье V они являются высшей инстанцией в толковании гражданских аспектов имплементации предусмотренного соглашениями мирного урегулирования¹⁵.

В 2007 г. Совет по выполнению Мирного соглашения обозначил намерение прекратить действие мандата ВП по прошествии года, однако вместо этого мандат был продлен на неопределенный срок — до момента достижения ряда контрольных показателей. В список условий, по итогам выполнения которых БиГ могла бы частично освободиться от международного протектората (помимо самых общих, таких как разрешение вопросов государственной собственности и оборонного имущества, укрепление верховенства права, достижение финансовой устойчивости), вошли вполне конкретные: выполнение окончательного арбитражного решения по округу Брчко и подписание Соглашения о стабилизации и ассоциации между ЕС и БиГ.

К настоящему времени, про прошествии более 25 лет с момента подписания Дейтонских соглашений, вопрос о целесообразности сохранения института ВП в стране, где установлен мир и поддерживается стабильность, остается дискуссионным. Фактически после появления у ВП «боннских полномочий» эта фигура приобрела по-

¹⁵ Agreement on Civilian Implementation / The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina // OSCE. Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/0/126173.pdf> (accessed: 25.12.2020).

тенциал взлома Дейтонских договоренностей, обеспечивающих учет интересов двух энтитетов и трех народов. С учетом расхождения позиций политических элит ФБиГ и РС по вопросу членства БиГ в ЕС и НАТО и возрастания внимания последних к балканскому пространству уже сегодня мы наблюдаем попытки ревизии Дейтона в направлении унитаризации страны и сосредоточения политических ресурсов у более лояльной Западу боснийской администрации Сараева.

Направления политики ЕС на Балканах

Постепенно политика ЕС на Балканах приобретала всё более нюансированный характер, предполагающий учет страновой специфики. С середины 1990-х годов от восприятия Западных Балкан как внешнего фактора нестабильности еврочиновники перешли к разработке конкретных проектов интеграции республик бывшей Югославии. Во многом осознание своей несамодостаточности, зависимости от НАТО в области военного урегулирования конфликтов в этом регионе способствовало эволюции Общей внешней политики и политики безопасности ЕС.

После завершения фазы вооруженного противостояния в боснийском конфликте ЕС развернул ряд программ для стабилизации обстановки в регионе. 13 декабря 1995 г. по инициативе Франции в рамках Парижской мирной конференции по боснийскому урегулированию за день до подписания президентами Боснии, Сербии и Хорватии парафированного в конце ноября 1995 г. в Дейтоне рамочного соглашения был запущен так называемый Руаймонский процесс, или «Процесс стабильности и добрососедства в Юго-Восточной Европе»¹⁶. Его участниками стали все республики бывшей Югославии, соседние страны (Албания, Венгрия, Болгария, Румыния, Турция), государства — члены ЕС, Россия и США. В процесс были включены Европейская комиссия, Европейский парламент, ОБСЕ и Совет Европы. Вопреки первоначальным опасениям Вашингтона инициатива Парижа не размывала результаты Дейтонских соглашений, а была ориентирована на создание максимально подходящих условий для их имплементации, содействие улучшению или постепенному восстановлению диалога и доверия, предотвращению напряженности и кризисов, примирению, региональному сотрудни-

¹⁶ Declaration on the process of stability and good neighbourliness. Royaumont. 13.12.1995. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998E0633&from=IT> (accessed: 25.12.2020).

честву, экономическому восстановлению и добрососедству. При этом экономическое измерение Руаймонского процесса не акцентировалось участниками, в частности, не звучало предложений о развитии каких-либо инфраструктурных проектов в его рамках. Скорее он разрабатывался как политический проект, который в симбиозе с региональным подходом ЕС и иными региональными инициативами будет способствовать нормализации межгосударственных отношений и поддержке гражданского общества в постконфликтном регионе [Ehrhart, 1999: 332]. В ноябре 1998 г. Руаймонский процесс стал частью механизма Общей внешней политики и политики безопасности ЕС [Буланникова, 2010: 312].

30 октября 1995 г. Совет ЕС утвердил документ, содержащий набор руководящих указаний по организации взаимодействия со сторонами конфликта в бывшей Югославии и непосредственно между ними. В документе обозначалось, что долгосрочные отношения Евросоюза со странами региона должны «принимать форму соглашений в рамках регионального подхода»¹⁷. Этот подход, который предусматривал внедрение определенных мер, призванных обеспечить успешную реализацию Дейтонских соглашений, лег в основу последующих оценок и заявлений, включая «Общие принципы будущих договорных отношений с некоторыми странами Юго-Восточной Европы», принятые Еврокомиссией в 1996 г. [Constitutional change in the EU..., 2000: 64–65]¹⁸. В 1997 г. Совет ЕС сформулировал политические и экономические условия развития отношений Евросоюза и западнобалканских государств: создание стабильных институтов, гарантирующих демократию; соблюдение прав человека и защита национальных меньшинств; расширение регионального сотрудничества, а также проведение рыночных реформ¹⁹. Со своей стороны ЕС брал на себя обязательство предоставить государствам региона торговые преференции и финансовую помощь по линии программы PHARE²⁰.

¹⁷ Council conclusions on guidelines for former Yugoslavia // Bulletin of the European Union. 1995. No. 10. P. 138. Available at: [file:///C:/Users/acer/Downloads/gp_eudor_PDFA1B_CMAA95010ENC_001.pdf.en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/acer/Downloads/gp_eudor_PDFA1B_CMAA95010ENC_001.pdf.en%20(1).pdf) (accessed: 25.12.2020).

¹⁸ Commission Communication on common principles for future contractual relations with certain countries in South-Eastern Europe, 2 October 1996 COM (96) 476 final.

¹⁹ Council conclusions on the principle of conditionality governing the development of the European Union's relations with certain countries of south-east Europe // Bulletin of the European Union. 1997. No. 4. P. 132–134. Available at: [file:///C:/Users/acer/Downloads/gp_eudor_PDFA1B_CMAA97004ENC_001.pdf.en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/acer/Downloads/gp_eudor_PDFA1B_CMAA97004ENC_001.pdf.en%20(1).pdf) (accessed: 25.12.2020).

²⁰ Программа PHARE — один из трех инструментов подготовки к вступлению в Евросоюз, финансируемых ЕС, для помощи странам-кандидатам из Центральной и

Льготы во взаимной торговле Евросоюз предоставил БиГ в 1997 г., а в 1998 г. в стране была принята общегосударственная Декларация об особых отношениях с ЕС. Уже в следующем году Парламентская ассамблея БиГ провозгласила вхождение в ЕС приоритетной внешнеполитической задачей [Кандель, 2011: 77].

В июне 1999 г. были запущены Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы (ПСЮВЕ)²¹ и Процесс стабилизации и ассоциации (ПСА). В ст. 2 Хартии добрососедских отношений, стабильности, безопасности и сотрудничества в Юго-Восточной Европе указывалось: «Мы стремимся к созданию такой Юго-Восточной Европы, будущее которой связано с миром, демократией, экономическим процветанием и полной интеграцией в европейские и евроатлантические структуры, и чтобы добиться этого, мы обязуемся продолжать демократические и экономические реформы в наших странах»²².

Новеллой ПСА стало внедрение механизма соглашений о стабилизации и ассоциации (ССА) со страной, претендующей на членство в Евросоюзе. ССА предусматривали приведение национального законодательства в соответствие с законодательством ЕС, создание зоны свободной торговли с ЕС, взаимодействие с Евросоюзом в ряде областей, а также развитие регионального сотрудничества.

Спустя год ЕС выпустил первую дорожную карту, где обозначались 18 условий, от выполнения которых зависело начало переговоров о ССА с БиГ²³. Затем последовал саммит ЕС в Загребе, где

Восточной Европы. Была основана в 1989 г., ее первоначальная цель — предоставление финансовой поддержки Польше и Венгрии в период экономического перехода. Аббревиатура изначального названия этой программы — «Poland, Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy» («Помощь на восстановление экономики Польши и Венгрии»), PHARE — и стала названием данного финансового инструмента Европейского союза.

²¹ Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы / Пер. с англ. Доступ: <file:///C:/Users/acer/Downloads/pakt-stabilnosti-dlya-yugo-vostochnoy-evropy.pdf> (дата обращения: 25.12.2020).

²² Хартия добрососедских отношений, стабильности, безопасности и сотрудничества в Юго-Восточной Европе. Бухарест, 12 февраля 2000 г. // ООН. Доступ: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/see_charter.shtml (дата обращения: 25.12.2020). В 2008 г. в рамках ПСЮВЕ был сформирован Совет регионального сотрудничества. Учрежденный на встрече министров иностранных дел стран — участниц ПСЮВЕ в Софии, Совет работает под политическим руководством ПСЮВЕ, а также выполняет функции Координационного центра по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе.

²³ EU Road Map. Steps to be taken by Bosnia and Herzegovina to Prepare for a Launch of a Feasibility Study. 2000 // European Stability Initiative. Available at: <https://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadMap.pdf> (accessed: 25.12.2020).

вновь был озвучен тезис о важности регионального сотрудничества как ключевого условия евроинтеграции стран региона. В итоге БиГ последней из суверенных государств бывшей Югославии присоединилась к процессу ПСА. К 2003 г. Еврокомиссия признала успешным прохождение дорожной карты, но обозначила 16 областей приоритетных реформ, необходимых для начала переговоров о ССА с БиГ²⁴.

На июньском саммите ЕС в Салониках (2003) БиГ была признана потенциальным кандидатом на полноправное членство в объединении. В 2004 г. ЕС учредил Европейское партнерство для БиГ. Переговоры о ССА стартовали в 2005 г. и завершились в 2008 г. подписанием соглашения. В 2006 г. БиГ присоединилась к Договору об учреждении Энергетического сообщества (2005)²⁵.

В 2007 г. ЕС ввел единое рамочное положение о финансировании — Инструмент помощи по приобщению, или IPA (Instrument for Pre-accession Assistance)²⁶, призванный заменить такие действовавшие в период с 2000 по 2006 г. механизмы, как PHARE, ISPA, SAPARD и CARDS²⁷. Особенность IPA — предоставление помощи не только странам-кандидатам, но и потенциальным кандидатам (БиГ и Косово). Общий объем средств, полученных БиГ по программе IPA в период с 2014 по 2020 г., составил 530 млн евро. С использованием IPA БиГ участвует в следующих программах: Horizon 2020, Creative Europe, Fiscalis 2020, Customs 2020, Europe for Citizens, Erasmus+, третья Программа действий Союза в сфере охраны здоровья (2014–2020), программа COSME²⁸.

²⁴ Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union /*COM/2003/0692 final*/ // European Commission. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0692&from=NL> (accessed: 25.12.2020).

²⁵ The Energy Community Treaty. Available at: <https://www.energy-community.org/legal/treaty.html> (accessed: 25.12.2020).

²⁶ Europe / EEAS / EU Delegations / Bosnia and Herzegovina. Available at: https://europa.ba/?page_id=496 (accessed: 25.12.2020).

²⁷ Программа ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) по созданию инфраструктуры в сфере окружающей среды и транспорта; программа SAPARD (Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development) по проведению структурных мероприятий в сфере сельского хозяйства; программа Сообщества содействия реконструкции, развитию и стабилизации (CARDS — Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability).

²⁸ Horizon 2020 («Горизонт 2020») — крупнейшая в истории ЕС программа по исследованиям и инновациям с бюджетом около 80 млрд евро, рассчитанная на семь лет (2014–2020); Creative Europe («Креативная Европа») — программа ЕС, направленная на поддержку культурного, креативного и аудиовизуального секто-

В 2008 г. Евросоюз разработал политику либерализации визовых режимов, и в результате в 2009–2010 гг. были упразднены визовые требования в отношении пяти западнобалканских стран, в том числе БиГ.

Соглашение о стабилизации и ассоциации между ЕС и БиГ, подписанное 16 июня 2008 г. в Люксембурге, вступило в силу только 1 июня 2015 г.²⁹ На протяжении всего этого времени стороны поддерживали регулярный политический и экономический диалог на уровне совместных органов, предусмотренных соглашением, за исключением Парламентского комитета по вопросам ассоциации, которому еще предстоит утвердить процедурные правила своей деятельности.

Одним из основных препятствий на пути реализации ССА стало упрощенное разделение боснийского общества по этническому признаку. Показательно в данном плане «дело Сейдича и Финци против Боснии и Герцеговины»³⁰, когда Европейский суд по правам человека признал нарушением ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 1 Протокола № 12 к ней невозможность выдвинуть свою кандидатуру на выборах в парламент и Президиум БиГ лицам, не заявившим о принадлежности к одной из титульных этнических групп (сербы, хорваты или бошняки). Заявителям — гражданам БиГ Дерво Сейдичу и Якобу Финци, обладавшим опытом

ров; *Fiscalis 2020* — программа ЕС, нацеленная на укрепление внутреннего рынка посредством эффективного налогообложения, призвана способствовать улучшению работы налоговой системы посредством интенсификации сотрудничества между странами-участницами, их налоговыми органами, должностными лицами и сторонними экспертами; *Customs 2020* («Таможня 2020») — программа сотрудничества ЕС, позволяющая национальным таможенным администрациям совместно разрабатывать и эксплуатировать основные трансъевропейские ИТ-системы, а также создавать сети, объединяя национальных официальных лиц со всей Европы; *Europe for Citizens* («Европа для граждан»; ранее — «Граждане для Европы») — программа ЕС, призванная помочь преодолеть разрыв между гражданами и Евросоюзом; *Erasmus+* — программа ЕС, направленная на поддержку сотрудничества в области высшего образования, профессионального обучения, поддержки молодежи и спорта; *COSME* (*Competitiveness of Small and Medium Enterprises*) — европейская программа поддержки малого и среднего бизнеса (2014–2020).

²⁹ Council and commission decision of 16 June 2008 on the signing on behalf of the European Community of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part // *Official Journal of the European Union*. 2015. № 164/1.

³⁰ [GC] nos. 27996/06 and 34836/06, 22.12.2009 // *European Court of Human Rights*. Available at: <file:///C:/Users/USER/AppData/Local/Temp/001-96491.pdf> (accessed: 25.12.2020).

политической работы, сопоставимым с высшими должностными лицами страны, но имеющим цыганское и еврейское происхождение, было запрещено участвовать в президентских выборах, поскольку они не идентифицировали себя ни с одной из обозначенных в Дейтонских соглашениях общин.

В феврале 2016 г. БиГ официально подала заявку на вступление в ЕС, и в сентябре 2016 г. Европейский союз эту заявку принял, призвав Сараево продолжать усилия по реформированию страны.

Необходимо отметить, что после присоединения Хорватии к ЕС (2013) процесс расширения Евросоюза был поставлен на паузу: практике предоставления членства в объединении «авансом» пришел конец. Однако, несмотря на объявленный Еврокомиссией мораторий на расширение ЕС до 2019 г., в 2014 г. в Берлине прошла инициированная правительством Германии конференция по Западным Балканам, призванная содействовать продвижению процесса вступления стран региона в Европейский союз. В августе 2015 г. конференция была продолжена в Вене и приобрела характер ежегодных встреч. С учетом направленности настоящего исследования особого внимания заслуживает прозвучавшее на конференции 2015 г. заявление министров иностранных дел Германии и Великобритании Франка-Вальтера Штайнмайера и Филипа Хэммонда, предложивших целый пакет реформ для БиГ. Министры признали, что усилия стран ЕС по развитию БиГ не увенчались успехом, поэтому ключом, открывающим двери для членства страны в Евросоюзе должен стать отказ от этнического принципа формирования органов власти [Европейский союз на перепутье, 2016: 83].

В феврале 2018 г. Еврокомиссия представила новую стратегию в отношении Западных Балкан³¹, предусматривавшую присоединение к ЕС с 2025 г. (но не раньше) шести балканских стран: Сербии, Черногории, Македонии, Албании, БиГ и Косова. Европейское издание американской газеты Politico охарактеризовало стратегию как проявление «жесткой любви»³². Признаком «любви» можно считать содержащееся в документе указание на включенность региона в

³¹ A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. Strasbourg, 06.02.2018. COM (2018) 65 final // European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf (accessed: 25.12.2020).

³² Brussels' new Balkan strategy: Tough love // Politico. 06.02.2018. Available at: <https://www.politico.eu/article/europe-balkan-membership-new-strategy-tough-love/> (accessed: 25.12.2020).

европейский социокультурный ландшафт, за «жесткость» отвечали выдвинутые в нем же условия присоединения к Евросоюзу. Дорожная карта, представленная в «Надежной перспективе расширения и активизации взаимодействия ЕС с Западными Балканами», включала: обеспечение верховенства закона, усиление кооперации в области безопасности и контроля над миграцией, поддержку экономического развития, расширение энергетической кооперации, переход к цифровой экономике, а также поддержание добрососедских отношений.

В стратегии было прописано, что после проведения обозначенных реформ и полного урегулирования отношений с соседями Сербия и Черногория могут быть готовы к членству в ЕС в 2025 г. Подчеркивалась возможность устойчивого прогресса Косова посредством реализации ССА и продвижения по европейскому пути. Перед БиГ вырисовывалась туманная перспектива стать кандидатом на вступление при постоянных усилиях.

По результатам проведенного Regional Cooperation Council со-опроса в 2018 г. большая часть населения БиГ достаточно скептически оценивала шансы страны на вхождение в состав ЕС: 14% респондентов заявили, что они не знают, когда это случится, и 33% с уверенностью констатировали — «никогда»³³.

Интуиция народные массы не подвела. В мае 2019 г. Еврокомиссия обнародовала доклад по вопросам расширения, в котором переговоры о вступлении БиГ в Евросоюз были названы преждевременными. В докладе отмечалось, что государство не достигло необходимой степени выполнения Копенгагенских критериев, в частности, в сфере поддержания «стабильности институтов»³⁴.

Мы выбираем, нас выбирают. Как это часто не совпадает!

В октябре 2020 г. Европейская комиссия представила новый доклад, в котором был рассмотрен порядок выполнения БиГ ключевых приоритетов с учетом следующих шагов страны на пути к ЕС. Вывод мало чем отличался от предыдущего: работа по наращиванию потенциала, необходимого для выполнения обязанностей, связанных

³³ Данные приводятся по: Brussels' new Balkan strategy: Tough love // Politico. 06.02.2018. Available at: <https://www.politico.eu/article/europe-balkan-membership-new-strategy-tough-love/> (accessed: 25.12.2020).

³⁴ Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union. Brussels. 29.05.2019. SWD(2019) 222 final // European Commission. Available at: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf> (accessed: 25.12.2020).

с членством в Европейском союзе, еще не завершена, а в большинстве основных областей реформ достигнут лишь ограниченный прогресс³⁵.

В отношении *политических* критериев обозначалось: на протяжении большей части отчетного периода работа Парламентской ассамблеи БиГ была фактически заблокирована, что привело к отставанию в реализации необходимых законодательных реформ. Являющаяся частью Дейтонских соглашений Конституция БиГ, признающая права на определение официальной политики государства только за представителями сербской, хорватской и бошнякской общин, по-прежнему входит в противоречие с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, а бесплодный диалог Сараева с Брюсселем по «делу Сейдича и Финци» и аналогичным процессам тормозит евроинтеграцию БиГ. Не наблюдается прогресса в трансформации избирательной системы под европейские стандарты и обеспечении прозрачности финансирования политических партий.

В качестве значимого позитивного результата упоминалось только достижение двумя ведущими боснийскими и хорватскими партиями страны — Партией демократических действий (ПДД) и Хорватским демократическим союзом (ХДС) — согласия относительно проведения выборов в Мостаре и реформирования городского устава, а также в отношении принципов внесения поправок в Закон Боснии и Герцеговины о выборах³⁶. Применительно к территории ФБиГ суть разногласий по поводу механизма формирования правительства сводилась к ответу на вопрос, может ли любой избиратель голосовать за любого кандидата независимо от его этнической принадлежности. ПДД с учетом численного преобладания бошняков над хорватами на территории БиГ как раз и настаивала на такой, более выгодной бошнякам гражданской, а не этнической концепции волеизъявления³⁷. Соглашение о принципах внесения поправок в

³⁵ Bosnia and Herzegovina 2020 Report. Brussels. 06.10.2020. SWD (2020) 350 final // European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/bosnia_and_herzegovina_report_2020.pdf (accessed: 25.12.2020).

³⁶ Мостар — город, где по разные стороны реки Неретвы живут представители двух общин, хорватской и боснийской, — не проводил выборы более 10 лет из-за политических разногласий между двумя из трех основных этнических партий страны по поводу их организации, после того как Конституционный суд объявил некоторые части Закона о выборах для Мостара неконституционными.

³⁷ Очередная встреча лидеров боснийской и хорватской партий завершилась ничем // ИА Красная Весна. 17.09.2020. Доступ: <https://rossaprimavera.ru/news/a361b26a> (дата обращения: 25.12.2020).

Закон о выборах предусматривало, что ПДД и ХДС в течение шести месяцев согласуют необходимые изменения и обеспечат их принятие в Парламентской ассамблее до конца 2021 г. В отчете Еврокомиссии также отмечались осуществляемые БиГ подготовка к учреждению Парламентского комитета по стабилизации и ассоциации и разработка национальной программы по принятию законодательства ЕС³⁸.

Авторы доклада пришли к выводу, что в БиГ пока не сформировалась благоприятная среда для *развития гражданского общества*. Применительно к этому пункту они подчеркнули необходимость приведения в соответствие с европейскими стандартами законодательства о свободе мирных собраний, особенно в части, касающейся их регламентации и ответственности организаторов.

Для иллюстрации провала диалога власти с обществом была приведена история движения «Справедливость для Давида», развернувшегося в РС в 2018 г. Массовые протесты, парадоксальным образом объединившие сербов и мусульман против администрации РС, начались с одиночных пикетов 49-летнего официанта Давора Драгичевича, требовавшего установить истинные обстоятельства гибели своего сына Давида. Двадцатилетний юноша исчез и был найден мертвым в Баня-Луке. Множество синяков и ссадин на теле погибшего свидетельствовали о насильственном характере смерти, однако дело Давида было отдано не криминальной полиции, а подразделению по борьбе с организованной преступностью. Там быстро превратили жертву преступления в жертву собственных же пороков, предложив версию, согласно которой парень, находившийся в состоянии наркотического или алкогольного опьянения и при этом успевший принять участие в драке и краже со взломом, в завершение этого адского загула просто утонул. Отец настоял на проведении независимого токсикологического скрининга в Белграде, и поспешные заключения первых судмедэкспертов были опровергнуты: следов наркотиков или алкоголя в организме юноши найдено не было. Драгичевич-старший, воевавший на стороне сербской армии в годы боснийской войны, утверждал, что за смертью его сына стоят высокопоставленные чиновники МВД РС. Именно с этим он связывал попытки правоохранителей объяснить загадочную смерть случайностью.

³⁸ Bosnia and Herzegovina 2020 Report. Brussels. 06.10.2020. SWD (2020) 350 final. P. 8 // European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/bosnia_and_herzegovina_report_2020.pdf (accessed: 25.12.2020).

Медлительность и некомпетентность полиции, неспособность администрации к ведению эффективной публичной дипломатии взрастили оппозицию. За десять месяцев публичного обсуждения качества работы следственных органов отдельные протестные акции трансформировались в многотысячное протестное движение, из-за которого в декабре 2018 г. в РС даже отменили новогодние уличные концерты и празднования. Показательно, что изначальный лозунг — «Справедливость для Давида» — довольно быстро оброс требованиями изменить систему правосудия и уничтожить коррупцию в стране.

Движение поколебало позиции администрации края, которую многие годы возглавляет пророссийски настроенный политик Милорад Додик, выступающий против ревизии Дейтона в направлении унитаризации БиГ, за нейтральный статус страны и ее невхождение в НАТО. И хотя М. Додику удалось удержать политическое лидерство в РС по итогам выборов в октябре 2018 г., своего первого пика общественные протесты достигли именно накануне голосования. Тогда в центре Баня-Луки собрались около 40 тыс. человек, что выглядит довольно впечатляющим для города с населением около 200 тыс. человек³⁹. С учетом того, что пересмотр Дейтонских соглашений вписывается в современную стратегию Евросоюза в отношении БиГ, упоминание об этом эпизоде в докладе Еврокомиссии при перечислении обстоятельств, препятствующих евроинтеграции страны, представляется симптоматичным⁴⁰.

Не менее симптоматичен тот факт, что вторым кейсом, заслужившим внимание авторов отчета, стал гей-прайд, впервые прошедший в Сараево в 2019 г. Комиссия выразила недовольство тем, что организаторы данного мероприятия столкнулись с гипертрофированными требованиями со стороны властей в плане обеспечения безопасности. Между тем составителям отчета стоило бы вспомнить проводившиеся в 2008 и 2014 гг. в Сараево гей-фестивали, когда участников приходилось защищать от нападений со стороны радикальных исламистов, и тот факт, что более 80% населения города составляют му-

³⁹ «Он сказал вслух то, что мы боялись». Отец, требующий расследовать смерть сына, поднял крупнейшие протесты в Боснии // NV.ua. 10.01.2019. Доступ: <https://nv.ua/world/countries/on-skazal-vsluh-to-chto-my-boyalis-otec-trebuyushchiy-rassledovat-smert-syna-podnyal-krupneyshie-protesty-v-bosnii-50001181.html> (дата обращения: 25.12.2020).

⁴⁰ Bosnia and Herzegovina 2020 Report. Brussels. 06.10.2020. SWD (2020) 350 final. P. 11.

сульмане. БиГ запрещает дискриминацию по признаку сексуальной ориентации, но не признает однополые отношения официально⁴¹.

Авторы аналитического доклада сочли, что БиГ находится лишь на начальном этапе реформирования *системы государственного управления*, и констатировали отсутствие значимых подвижек в вопросах деполитизации государственной службы и формирования единого общенационального подхода к разработке политики.

В области *реформирования судебной системы* в направлении обеспечения транспарентности, подотчетности, обеспечения верховенства закона и доверия граждан к соответствующим институтам страна также не достигла значимых результатов. Те незначительные меры, что были приняты, встретили жесткое сопротивление внутри самой системы.

Столь же невысоко эксперты оценили результаты *борьбы с коррупцией и организованной преступностью*. Было отмечено, что коррупция пронизывает все уровни администрации, полиция уязвима перед политическим давлением, а финансовые расследования недостаточно эффективны. Не работает национальный контактный пункт по взаимодействию с Европолом. Не налажено сотрудничество с другим правоохранительным органом ЕС — Евроюстом. Требуется продолжить наращивать свой потенциал в области противодействия терроризму и незаконному обороту наркотиков.

Что же касается *реализации прав и свобод человека*, то законодательная и институциональная база в основном сформирована. В качестве значимого шага в направлении приобщения к европейским ценностям Еврокомиссия рассматривает отмену Конституционным судом положения о смертной казни в Конституции РС и проведение гей-парада в Сараеве в 2019 г. При этом авторы документа акцентировали внимание на том, что сохраняются проблемы со свободой собраний, «особенно в энтитете Республика Сербская». Они также призвали покончить с практикой «две школы под одной крышей», которая сохраняется вопреки решению Федеративного Конституционного суда в двух из десяти кантонов ФБиГ со смешанным населением. Подобные школы зачастую имеют различные входы для боснийских и хорватских детей, разделенный на две части двор и, конечно, отдельные классы. Мера, которая

⁴¹ В Сараево прошел первый в истории гей-парад // DW.com. 08.09.2019. Доступ: <https://www.dw.com/ru/v-saraevo-proshel-pervyy-v-istorii-gej-prajd/a-50348826> (дата обращения: 25.12.2020).

была решением проблемы в первые годы после боснийской войны, сегодня способствует закреплению дуальной, сегрегированной образовательной системы⁴².

В докладе подчеркивалось, что ЕС оказал БиГ значительную поддержку в *управлении миграцией* и в настоящее время призывает власти страны срочно принять все необходимые меры для предотвращения развития гуманитарного кризиса, обеспечив эффективный пограничный контроль и отстроив эффективную систему предоставления основных услуг просителям убежища и беженцам.

Однако за этими общими фразами скрывается серьезная проблема: выделяемые Евросоюзом деньги и гипотетическая возможность приблизить вступление в европейскую семью не могут компенсировать одной из беднейших республик бывшей Югославии издержки ее превращения в фильтрационный лагерь для ненужных «Большому брату» мигрантов.

По официальным данным, с начала 2020 г. в БиГ было зафиксировано свыше 10 тыс. нелегальных мигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА). Наибольшая их концентрация отмечается на боснийско-сербской границе по реке Дрине и на боснийско-хорватской границе в Унско-Санском кантоне (округе)⁴³. Особую озабоченность у экспертов в области безопасности вызывает факт присутствия среди нелегалов представителей радикальных исламистских организаций, своеобразного кадрового резерва «спящих» террористических ячеек Европы⁴⁴.

Следует отметить, что БиГ не сразу превратилась в центр «передержки» мигрантов из БВСА. В 2015 г., в самом начале миграционного кризиса, «балканский маршрут» предполагал проникновение в ЕС через Сербию и Венгрию либо через Хорватию и Словению. Тогда боснийцы шутили, что уровень жизни в их стране настолько низок, что отпугивает даже сирийских беженцев. Но после того как в 2015–2016 гг. венгры и хорваты фактически закрыли свои границы

⁴² Bosnia and Herzegovina 2020 Report. Brussels. 06.10.2020 SWD (2020) 350 final. P. 25.

⁴³ В Совете Европы власти Боснии призвали улучшить условия жизни мигрантов // Рамблер. 12.12.2020. Доступ: https://news.rambler.ru/disasters/45423873/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&Kfutm_source=copylink (дата обращения: 25.12.2020).

⁴⁴ Борисов А. Боснию превращают в европейский центр для мигрантов // Российская газета. 12.08.2018. Доступ: <https://rg.ru/2018/08/12/bosniuu-prevrashchaitv-evropejskij-centr-dlia-migrantov.html> (дата обращения: 25.12.2020).

с Сербией, а македонцы — с Грецией, смеяться в Сараево перестали. Босния и Герцеговина стала частью обновленного «балканского маршрута» и с учетом позиции ближайших стран-соседей рискует превратиться из транзитной страны в место долгосрочного пребывания мигрантов.

Миграционная проблематика сталкивает этнополитические элиты БиГ, что чревато снижением самоуправляемости государства, руководство которым призваны осуществлять трое: серб, хорват и бошняк. Если РС выступает категорически против размещения беженцев в своей зоне ответственности, то Сараево демонстрирует лояльность ЕС, и ФБиГ мигрантов принимает. При этом сложившаяся ситуация используется ПДД во внутривнутриполитической борьбе: ратуя за равномерное распределение приезжих по всей территории БиГ, партия также призывает к укреплению границы между РС и Сербией, пытаясь под шумок миграционного кризиса взять сербский энтитет под свой контроль. Одновременно решается задача демонизации администрации РС, которая представляется стороной, не способной к конструктивному диалогу ради «общего будущего» и препятствующей интеграции БиГ в прогрессивные международные образования.

В отношении соответствия *экономическим критериям* Еврокомиссия признала, что БиГ добилась ограниченного прогресса и находится на ранней стадии становления функционирующей рыночной экономики. Республика смогла извлечь выгоду из высокого внутреннего спроса, отражающего значительный приток денежных переводов рабочих, и низкой инфляции. Финансовый сектор оставался довольно стабильным, кредитование увеличивалось, в то время как безработица снижалась, частично по причине оттока рабочей силы. Однако последствия COVID-19 привели к резкому падению экономической активности и заметному ухудшению ситуации на рынке труда.

В докладе подчеркивалось, что многое требуется сделать для ускорения реализации инициатив, находящихся в списке проектов взаимного интереса (Projects of mutual interest, PMI) Энергетического сообщества ЕС, в частности для подготовки проектной документации по строительству газопровода, связывающего Хорватию и БиГ (Загвозд — Посушье — Новый Травник с ответвлением для Мостара)⁴⁵.

⁴⁵ Bosnia and Herzegovina 2020 Report. Brussels. 06.10.2020 SWD (2020) 350 final. P. 94.

Отметим, что в 2019 г. руководство РС и компания «Газпром» договорились о проведении газа в этот государствообразующий субъект БиГ. Предполагалось, что РС станет получать газ по специальной ветке «Турецкого потока». Строительство соединительного участка от «Турецкого потока» (Сербия) до РС увязывалось по срокам со строительством автотрассы Белград–Баня-Лука⁴⁶. При этом уже на первой стадии обсуждения внутри БиГ достигнутая М. Додиком договоренность о газификации Россией территории РС вызвала резко негативную реакцию другого члена Президиума — представителя бошняков Ш. Джаферовича, заявившего: «Соглашение, достигнутое Председателем Президиума Боснии и Герцеговины Милорадом Додиком во время визита в Российскую Федерацию, не было согласовано в Президиуме и поэтому не отражает официальную позицию нашей страны <...>. Проблема газа и подключения к международным газовым потокам находится в исключительной компетенции государства Боснии и Герцеговины. Следовательно, необходимо принять закон на государственном уровне и создать независимого государственного оператора»⁴⁷. Суть высказанных претензий понятна, но на практике альтернативы у М. Додика не было. Если реализовать проект на уровне БиГ априори не получится в силу расхождений во взглядах трех членов президиума на его целесообразность, то остается ограничить его рамками собственного энтитета.

Авторы доклада позитивно оценили степень участия БиГ в *региональном сотрудничестве* и ее готовность поддерживать добрососедские отношения. Отмечался конструктивный характер рассмотрения президентством БиГ вопросов, связанных с Общей внешней политикой и политикой безопасности ЕС.

В заключение Еврокомиссия признала, что БиГ в целом дошла до определенного уровня готовности брать на себя обязательства членства в Евросоюзе, однако требуется значительно ускорить процесс приведения законодательства в соответствие с правом ЕС.

⁴⁶ Строительство ветки «Турецкого потока» к Республике Сербской начнется в 2020 году // ТАСС. 09.10.2019. Доступ: <https://tass.ru/ekonomika/6973181> (дата обращения: 25.12.2020).

⁴⁷ Цит. по: Топоров А. Противостояние в Боснии. «НАТО раздора» // Балканист. 13.06.2019. Доступ: <https://balkanist.ru/protivostoyanie-v-bosnii-nato-razdora/> (дата обращения: 25.12.2020).

Обобщая сказанное, мы можем констатировать: через весь доклад Еврокомиссии о степени близости БиГ к вступлению в ЕС красной нитью проводится мысль о меньшей поддержке данного проекта Республикой Сербской и неустранимости чинимых ею препятствий в условиях сохранения дейтонской структуры государственного управления.

То, на что аккуратно намекают авторы доклады, прямо обозначается в отчете Высокого представителя по выполнению Мирного соглашения по Боснии и Герцеговине Валентина Инцко от 21 октября 2020 г.: «Возглавляемые СНСД власти Республики Сербской настойчиво призывают к сворачиванию прежних реформ и восстановлению “первоначального Дейтона”, одновременно усиливая свои негативные высказывания в отношении Организации Североатлантического договора и Европейского союза и угрожая заблокировать реформы и другие связанные с присоединением мероприятия, необходимые для того, чтобы Босния и Герцеговина могла продвигаться вперед по своему евроатлантическому пути»⁴⁸.

Столь прямолинейное и грубое навязывание своей точки зрения, подчеркивание значимости не европейского, но евроатлантического пути вызывают у сербов БиГ реакцию защитного национализма. Тот факт, что обладание чрезвычайными «боннскими полномочиями» оборачивается непропорциональным возрастанием «роли личности в истории» в лице ВП, заставляет сомневаться в целесообразности сохранения данного института.

Можно согласиться с П.Е. Канделем в том, что в своей заботе о функциональности БиГ Брюссель демонстрирует двойные стандарты: «...основной помехой видится существование РС, но обычно обходится стороной крайне громоздкая и дорогостоящая трехуровневая организация власти в Федерации БиГ, разделенной на 10 кантонов и 79 общин, в отличие от двухуровневой — в РС, разделенной на 62 общины» [Кандель, 2011: 79].

БиГ изначально была искусственным образованием в составе СФРЮ, и природа ее мало изменилась с заключением Дейтонских соглашений. Соответственно с учетом всех исторических аспектов

⁴⁸ S/2020/1052 Приложение. Письмо Высокого представителя в Боснии и Герцеговине от 21 октября 2020 года на имя Генерального секретаря // ООН. Доступ: <https://undocs.org/ru/S/2020/1052> (дата обращения: 25.12.2020).

было бы крайне наивно предполагать, что боснийские сербы проявят заинтересованность в сохранении навязанного им государства.

С большей вероятностью работает механизм, четко сформулированный американским исследователем, автором книги «Патрональная политика: динамика режимов Евразии в сравнительной перспективе» Генри Хейлом: при совпадении административных границ субъектов федерации с границами этнического расселения политические лидеры энтитетов с готовностью разыграют этническую карту в случае возникновения кризисной ситуации [Hale, 2004]. Обращение к примордиальной идентичности всегда было прекрасным средством мобилизации поверх любых социальных границ и соответственно эффективным инструментом политической борьбы. Успешные консоциативные отношения, как справедливо отмечали британские исследователи Джон МакГэрри и Брендан О'Лири, всё же возможны при наличии этноконфессиональных размежеваний, но лишь в том случае, если ни одна из сторон не стремится к ассимиляции другой [McGarry, O'Leary, 1993]. С учетом нацеленности боснийской элиты на унитаризацию страны под лозунгом превращения ее в функциональное и пригодное к евроинтеграции государство этносепаратистские настроения в РС не должны вызывать удивления. И по иронии судьбы сербы БиГ проявляют большую заинтересованность в достижении позитивного суверенитета для гипотетического административно-территориального образования, которое объединило бы всё сербское сообщество бывшей Югославии с учетом реалий его расселения, чем Белград. В данном контексте уместно вспомнить метафору норвежского слависта Пола Колсто, назвавшего РС примером политического проекта внутри другого, выстроенного по типу «матрешки», где внутренний сегмент прилагает все усилия, чтобы из «матрешки» выйти [Kolstø, Jelovica, 2014: 242].

У проевропейски настроенных элит ФБиГ запроса на достижение какой-либо мирополитической субъектности страны нет. Неспособность и, что даже более важно, отсутствие политической воли самостоятельно противостоять давлению извне сводят весь имеющийся репертуар проявлений этой субъектности к выбору оптимальной стратегии примыкания, в терминах теории баланса интересов Р. Швеллера [Schweller, 1994]. В отсутствие реальной внешней угрозы интеграционное примыкание мотивируется преследованием внутренних — чаще всего экономических, но не только — интересов.

Как справедливо отмечает К.Г. Энтина, «Брюссель стремился обеспечить собственную программу путем построения “сообщества безопасности” в регионе через его европеизацию. Однако неучтенные Брюсселем особенности постконфликтного примирения и государственного строительства стран региона, выбор соревновательного трека интеграции (принцип “регаты”) повлекли за собой торможение интеграционных процессов. Применение одинаковых механизмов европеизации к государствам с принципиально разной внутренней спецификой показало свою низкую эффективность» [Энтина, 2020: 8]. Очевидно, что если давление со стороны ЕС и аппарата ВП усилится, то Баян-Лука поставит вопрос об объединении РС с Сербией.

Однако повторения «казуса Крыма» ожидать не приходится. Те, кто стоит у власти в Белграде, менее всего стремятся к воссозданию Великой Сербии. Эта мечта умерла вместе со Слободаном Милошевичем. Сербия при президенте Александре Вучиче начала дрейф в сторону Запада, причем в его американском, а не европейском воплощении. Маркерами этого процесса стали подписание Брюссельского соглашения (2013)⁴⁹, на основании которого руководство страны установило границу на собственной территории, отделив Косово от остальной Сербии, а также заключение Вашингтонского соглашения (2020)⁵⁰ и соответствующее обязательство А. Вучича не возражать по прошествии года против вступления Косова в международные организации (включая ООН). Согласие на нормализацию экономического сотрудничества с Приштиной можно расценивать как уступку Белграда Западу, при этом формально в *двустороннем* соглашении Белграда и Вашингтона Косово не было признано независимым. В итоге в борьбе за право стать основным посредником в разрешении косовского вопроса Вашингтон перехватил инициативу у ЕС.

Представляется, что ситуация, сложившаяся вокруг подписания Вашингтонских соглашений, хорошо иллюстрирует пределы евроатлантического единства. И Евросоюз, оказывая давление на сербскую

⁴⁹ Brussels Agreement. First agreement of principles governing the normalization of relations // The Government of the Republic of Serbia. 2013. Available at: <https://www.srbija.gov.rs/cinjenice/en/120394> (accessed: 25.12.2020).

⁵⁰ Agreement on normalization of economic relations between Belgrade, Pristina signed // The Government of the Republic of Serbia. Belgrade/Washington. 04.09.2020. Available at: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/160635/agreement-on-normalisation-of-economic-relations-between-belgrade-pristina-signed.php> (accessed: 25.12.2020).

общину БиГ, актуализируя сценарий распада страны вследствие мобилизации защитного национализма сербской общины, уже сейчас должен задуматься о том, кто в конечном счете воспользуется плодами его политики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Березин А.В. Политика Европейского союза на начальном этапе Югославского кризиса: 1990–1992 гг.: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М., 2009.
2. Буланникова Ю.А. Процесс интеграции стран Западных Балкан в Евросоюз // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 2. С. 311–318.
3. Буланникова Ю.А. Стратегия интеграции балканских государств в ЕС и НАТО: сравнительный анализ: 1989–2007 гг. Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М., 2011.
4. Волков В.К. «Новый мировой порядок» и балканский кризис 90-х годов // Новая и новейшая история. 2002. № 2. С. 11–50.
5. Глушко В.С. Политика Европейского союза в отношении Югославского кризиса (1991–1995): Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Екатеринбург, 2002.
6. Глушко В.С. Политика ЕС и США в урегулировании балканского кризиса в рамках подготовки Дейтонского соглашения 1995 г. // Электронный научный журнал УРФУ. 2016. Доступ: <https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/43622/1/im-14-9-2016.pdf> (дата обращения: 25.12.2020).
7. Гуськова Е.Ю. История югославского кризиса (1990–2000 гг.). М.: Русское право, 2001.
8. Европейский союз на перепутье: нерешенные проблемы и новые вызовы (политические аспекты) / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2016.
9. Кандель П.Е. Босния и Герцеговина, ЕС и НАТО // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 1 (16). С. 77–86.
10. Кондратьев С.В., Нелаева Г.А. Особенности взаимодействия Европейского союза и Боснии и Герцеговины // Современная Европа. 2015. № 5. С. 28–35.
11. Лазович М. Роль ЕС в боснийском кризисе (середина 1990-х гг. — н.в.) и современное состояние отношений БиГ с ЕС в контексте боснийского урегулирования // РСМД. 20.05.2018. Доступ: <https://russiancouncil.ru/blogs/milan-lazovich/34185/> (дата обращения: 25.12.2020).
12. Мартынова М.Ю. Балканский кризис: народы и политика. М.: Старый сад, 1998.
13. Младенович М., Пономарева Е. Урегулирование этнополитических конфликтов: балканский опыт // Международная жизнь. 2012. № 5. С. 117–132.

14. Никифоров К.В. Между Кремлем и Республикой Сербской (Боснийский кризис: завершающий этап). М.: Институт славяноведения РАН, 1999.
15. Пономарева Е.Г. Новые государства на Балканах. М.: МГИМО-Университет, 2010.
16. Пономарева Е.Г. Политическое развитие постъюгославского пространства (внутренние и внешние факторы). М.: МГИМО-Университет, 2007.
17. Пономарева Е.Г. Узлы и модели балканских этнополитических конфликтов // Пути к миру и безопасности. 2012. № 1 (42). С. 60–75.
18. Тузовская Ю.Н. Пределы стратегического партнерства ЕС и НАТО // Актуальные проблемы Европы. 2010. № 3. С. 63–99.
19. Тягуненко Л.В. Природа Югославского кризиса // Новая и новейшая история. 2001. № 3. С. 28–45.
20. Энтина Е.Г. Международный контекст евроинтеграции Западных Балкан. М.: Институт Европы РАН, 2016.
21. Энтина К.Г. Особенности и пределы интеграционной политики ЕС в Юго-Восточной Европе (на примере государств постъюгославского пространства): Дисс. ... д-ра полит. наук. М., 2020.
22. Baskin M. Between exit and engagement: On the division of authority in transitional administrations // *Global Governance*. 2004. Vol. 119. No. 10. P. 119–137.
23. Bennet C. Yugoslavia's bloody collapse. London: Hurst, 1995.
24. Bildt C. Peace journey: The struggle for peace in Bosnia. London: Weidenfeld and Nicolson, 1998.
25. Chandler D. Bosnia: Faking democracy after Dayton. London: Pluto Press, 2000.
26. Chandler D. Democratization in Bosnia: The limits of civil society building strategies // *Civil society in democratization* / Ed. by P.J. Burnell, P. Calvert. London, Portland: Taylor & Francis, 1998.
27. Constitutional change in the EU: From uniformity to flexibility? / Ed. by G. de Búrca, J. Scott. Oxford: Hart Publishing, 2000.
28. Donia R.J., Fine Jr. Bosnia and Hercegovina: A tradition betrayed. New York: Columbia University Press, 1994.
29. Dopita T. (Inter)National reconstruction: Revising poststructuralist encounters with the war in Bosnia and Herzegovina // *New Perspectives*. 2020. No. 2. Vol. 23. P. 17–48. DOI: 10.1177/2336825X1502300202.
30. Ehrhart H.-G. Prevention and regional security: The Royaumont process and the stabilization of South-Eastern Europe // *OSCE Yearbook* 1998. Baden-Baden, 1999. P. 327–346.
31. Gutman R. A witness to genocide: The first inside account of the horrors of 'ethnic cleansing' in Bosnia. Massachusetts: Elements, 1993.

32. Hale H. Divided we stand: Institutional sources of ethno-federal state survival and collapse // *World Politics*. 2004. No. 2. P. 165–193.

33. Hansen L. *Security as practice: Discourse analysis and the Bosnian war*. New York: Routledge, 2006.

34. Hendrickson R.C. Crossing the Rubicon // *NATO Review*. 01.09.2005. Available at: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2005/09/01/crossing-the-rubicon/index.html> (accessed: 25.12.2020).

35. Jackson R.H. *Quasi states: Sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

36. Kapidžić D. International role of the European Union in the Western Balkans? Measuring consistency and coherence of value expression in the EU's external relations // *Croatian International Relations Review*. 2011. Vol. 17. No. 62/63. P. 10–17.

37. Kaplan R.D. *Balkan ghost: A journey through history*. New York: Vintage, 1993.

38. Kolstø P., Jelovica V. Conclusions: Success and failure of nation-building. Structural vs. political factors // *Strategies of symbolic nation-building in South Eastern Europe* / Ed. by Kolstø P. Farnham: Ashgate, 2014. P. 227–242.

39. Marshall C.B. *The exercise of sovereignty*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1965.

40. McGarry J., O'Leary B. Introduction: The macro-political regulation of ethnic conflict // *The politics of ethnic conflict regulation: Case studies of protracted ethnic conflicts* / Ed. by J. McGarry, B. O'Leary. New York: Routledge, 1993.

41. Pejanović M. *The political development of Bosnia and Herzegovina in the post-Dayton period*. Sarajevo: TKD Šahinpašić, 2007.

42. Rief D. *Slaughterhouse: Bosnia and the failure of the West*. New York: Touchstone, 1996.

43. Schweller R. Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in // *International Security*. 1994. Vol. 19. No. 1. P. 72–107.

44. Smith C. Conflict in the Balkans and the possibility of European Union Common Foreign and Security Policy // *International Relations*. 1996. Vol. 13. No. 2. P. 1–21.

45. Spence A., Spence D. *The Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam* // *Foreign and security policy in the European Union* / Ed. by K.A. Eliassen. London: Sage Publications, 1998. P. 43–58.

46. *Welcome to the desert of post-socialism: Radical politics after Yugoslavia* / Ed. by S. Horvat, I. Stiks. New York: Verso, 2015.

47. Woodward S. *Balkan tragedy: Chaos and dissolution after Cold War*. Washington. 1995.

A.M. Ponamareva

**EUROINTEGRATION AS A TRIGGER
FOR THE SERBIAN ETHNIC SEPARATISM
IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

*The Institute of Scientific Information for Social Sciences,
The Russian Academy of Sciences
Kryzhanovsky st. 15/2, Moscow, 117218*

The paper provides a retrospective analysis of the European Union's policy towards Bosnia and Herzegovina (BiH) and its possible outcomes for BiH progress towards positive sovereignty amid growing international tensions in the Western Balkans. The paper draws on a vast body of both Russian and Western academic literature on the collapse of Yugoslavia, BiH under the Dayton Agreements, the possibilities of democracy building in divided societies, as well as on a range of official documents adopted by various EU institutions. On that basis the author assesses the prospects for BiH to survive in its current administrative-territorial borders. The paper examines the outcomes of the Bosnian War, as well as the main effects of the external governance mechanisms implementation in BiH. This allows the author to trace the evolution of the EU policy towards BiH and to reassess the country's progress in terms of Eurointegration. Since the EU has refused to grant countries, which do not meet the Copenhagen criteria, the status of a member state 'in advance', the main conclusions on the prospects of the BiH accession to the EU are drawn from the European Commission's 2020 Report on Bosnia and Herzegovina.

Following the logic and the structure of the report, the author assesses the BiH efforts to meet the set targets and criteria, such as establishing a stable democratic political system, promoting the development of civil society institutions and the rule of law, combating corruption and organized crime, ensuring the protection of human rights and freedoms, migration management, strengthening economy and regional cooperation.

The report of the European Commission clearly hints that most obstacles for BiH progress towards EU membership arise from the lack of support from the Republika Srpska and that it is impossible to overcome its obstruction within the framework of Dayton Agreements. However, the author argues that this fixation on revision of the Dayton Agreements, accompanied by excessive pressure on the Serbian community in BiH may provoke protective reaction of the Serbian community, resulting in a rising nationalism and disintegration of Bosnia and Herzegovina.

Keywords: Bosnia and Herzegovina, Republika Srpska, Federation of Bosnia and Herzegovina, the European Union, NATO, the Balkans, European integration, positive sovereignty, Serbian nationalism, Yugoslavia.

About the author: *Anastasiya M. Ponamareva* — PhD (Sociology), Head of the Department of the European Security Problems of the Centre for Academic Research and Informational Studies on Global and Regional Issues, Institute of Scientific Information for Social Sciences, Russian Academy of Sciences (e-mail: amp1982@mail.ru).

Acknowledgements: The research has been accomplished with a financial support from the Russian Foundation for Basic Research, project № 19-011-00662.

REFERENCES

1. Berezin A.V. 2009. *Politika Evropeiskogo soyuza na nachal'nom etape Yugoslavskogo krizisa: 1990–1992 gg.* [European Union's policy at the initial stage of the Yugoslav crisis: 1990–1992]. PhD thesis abstract. Moscow. (In Russ.)
2. Bulannikova Yu.A. 2010. Protsess integratsii stran Zapadnykh Balkan v Evrosoyuz [The process of integrating the Western Balkan countries into the EU]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 2, pp. 311–318. (In Russ.)
3. Bulannikova Yu.A. 2011. *Strategiya integratsii balkanskikh gosudarstv v ES i NATO: sravnitel'nyi analiz: 1989–2007 gg.* [The strategy for the integration of the Balkan states into the EU and NATO: A comparative analysis: 1989–2007]. PhD thesis abstract. Moscow. (In Russ.)
4. Volkov V.K. 2002. 'Novyi mirovoi poryadok' i balkanskii krizis 90-kh godov ['New world order' and the Balkan crisis of the 90s]. *Novaya i noveishaya istoriya*, no. 2, pp. 11–50. (In Russ.)
5. Glushko V.S. 2002. *Politika Evropeiskogo soyuza v otnoshenii Yugoslavskogo krizisa (1991–1995)* [European Union's policy with regard to the Yugoslav crisis (1991–1995)]. PhD thesis abstract. Ekaterinburg. (In Russ.)
6. Glushko V.S. 2016. Politika ES i SShA v uregulirovanii balkanskogo krizisa v ramkakh podgotovki Deitonskogo soglasheniya 1995 g. [EU and USA policy towards the settlement of the Balkan crisis in the framework of the Dayton peace agreement preparation, 1995]. *Elektronnyi nauchnyi zhurnal URFU*. Available at: <https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/43622/1/im-14-9-2016.pdf> (accessed: 25.12.2020). (In Russ.)
7. Gus'kova E.Yu. 2001. *Istoriya yugoslavskogo krizisa (1990–2000 gg.)* [The history of the Yugoslav crisis (1990–2000)]. Moscow, Russkoe pravo Publ. (In Russ.)
8. Arbatova N.K., Kokeev A.M. (eds.). 2016. *Evropeiskii soyuz na pereput'e: nereshennyye problemy i novye vyzovy (politicheskie aspekty)* [European Union at the crossroads: Unresolved problems and new challenges]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
9. Kandel' P.E. 2011. Bosniya i Gertsegovina, ES i NATO [Bosnia and Herzegovina. EU and NATO]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 1 (16), pp. 77–86. (In Russ.)

10. Kondrat'ev S.V., Nelaeva G.A. 2015. Osobennosti vzaimodeistviya Evropeiskogo soyuza i Bosnii i Gertsegoviny [The EU-Bosnia relations in the context of the EU enlargement to the Balkans]. *Contemporary Europe*, no. 5, pp. 28–35. (In Russ.)

11. Lazovich M. 2018. Rol' ES v bosniiskom krizise (seredina 1990-kh gg. — n.v.) i sovremennoe sostoyanie otnoshenii BiG s ES v kontekste bosniiskogo uregulirovaniya [The role of the EU in the Bosnian Crisis (from the middle of 1990s till nowadays) and the current state of relations between BiH and the EU in the context of the Bosnian settlement]. *Russian International Affairs Council*. Available at: <https://russiancouncil.ru/blogs/milan-lazovich/34185/> (accessed: 25.12.2020). (In Russ.)

12. Martynova M.Yu. 1998. *Balkanskii krizis: narody i politika* [The Balkan crisis: Peoples and politics]. Moscow, Staryi sad Publ. (In Russ.)

13. Mladenovich M., Ponomareva E. 2012. Uregulirovanie etnopoliticheskikh konfliktov: balkanskii opyt [Ethnic and political conflicts resolution: The Balkan experience]. *Mezhdunarodnaya zhizn'*, no. 5, pp. 117–132. (In Russ.)

14. Nikiforov K.V. 1999. *Mezhdru Kremlem i Respublikoi Serbskoi (Bosniiskii krizis: zavershayushchii etap)* [Between the Kremlin and the Republika Srpska (Bosnian crisis: The final stage)]. Moscow, Institut slavyanovedeniya RAN Publ. (In Russ.)

15. Ponomareva E.G. 2010. *Novye gosudarstva na Balkanakh* [New states in the Balkans]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ. (In Russ.)

16. Ponomareva E.G. 2007. *Politicheskoe razvitie post'yugoslavskogo prostranstva (vnutrennie i vneshnie faktory)* [Political development of the post-Yugoslavian space (internal and external factors)]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ. (In Russ.)

17. Ponomareva E.G. 2012. Uzly i modeli balkanskikh etnopoliticheskikh konfliktov [The nodes and models of conflicts in the Balkans]. *Puti k miru i bezopasnosti*, no. 1 (42), pp. 60–75. (In Russ.)

18. Tuzovskaya Yu.N. 2010. Predely strategicheskogo partnerstva ES i NATO [The limits of the EU-NATO strategic partnership]. *Aktual'nye problemy Evropy*, no. 3, pp. 63–99. (In Russ.)

19. Tyagunenkov L.V. 2001. Priroda Yugoslavskogo krizisa [The nature of the Yugoslav crisis]. *Novaya i noveishaya istoriya*, no. 3, pp. 28–45. (In Russ.)

20. Entina E.G. 2016. *Mezhdunarodnyi kontekst evrointegratsii Zapadnykh Balkan* [European integration of the Western Balkans: International Background]. Moscow, Institut Evropy RAN Publ. (In Russ.)

21. Entina K.G. 2020. *Osobennosti i predely integratsionnoi politiki ES v Yugo-Vostochnoi Evrope (na primere gosudarstv post'yugoslavskogo prostranstva)* [Specifics and limits of the EU integration policy in South-Eastern Europe (on the example of the post-Yugoslavian states)]. Doctor of Sciences thesis. Moscow. (In Russ.)

22. Baskin M. 2004. Between exit and engagement: On the division of authority in transitional administrations. *Global Governance*, vol. 119, no. 10, pp. 119–137.

23. Bennet C. 1995. *Yugoslavia's bloody collapse*. London, Hurst.
24. Bildt C. 1998. *Peace journey: The struggle for peace in Bosnia*. London, Weidenfeld and Nicolson.
25. Chandler D. 2000. *Bosnia: Faking democracy after Dayton*. London, Pluto Press.
26. Chandler D. 1998. Democratization in Bosnia: The limits of civil society building strategies. In Burnell P.J., Calvert P. (eds.). *Civil society in democratization*. London, Portland, Taylor & Francis.
27. Búrca G. de, Scott J. (eds.). 2000. *Constitutional change in the EU: From uniformity to flexibility?* Oxford, Hart Publishing.
28. Donia R.J., Fine Jr. 1994. *Bosnia and Hercegovina: A tradition betrayed*. New York, Columbia University Press.
29. Dopita T. 2020. (Inter)National reconstruction: Revising poststructuralist encounters with the war in Bosnia and Herzegovina. *New perspectives*, no. 2, vol. 23, pp. 17–48. DOI: 10.1177/2336825X1502300202.
30. Ehrhart H.-G. 1999. Prevention and regional security: The Royaumont process and the stabilization of South-Eastern Europe. *OSCE Yearbook 1998*. Baden-Baden, pp. 327–346.
31. Gutman R. 1993. *A witness to genocide: The first inside account of the horrors of 'ethnic cleansing' in Bosnia*. Massachusetts, Elements.
32. Hale H. 2004. Divided we stand: Institutional sources of ethno-federal state survival and collapse. *World Politics*, vol. 2, pp. 165–193.
33. Hansen L. 2006. *Security as practice: Discourse analysis and the Bosnian war*. New York, Routledge.
34. Hendrickson R.C. 2005. Crossing the Rubicon. *NATO Review*. Available at: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2005/09/01/crossing-the-rubicon/index.html> (accessed: 25.12.2020).
35. Jackson R.H. 1990. *Quasi states: Sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge, Cambridge University Press.
36. Kapidžić D. 2011. International role of the European Union in the Western Balkans? Measuring consistency and coherence of value expression in the EU's external relations. *Croatian International Relations Review*, vol. 17, no. 62/63, pp. 10–17.
37. Kaplan R.D. 1993. *Balkan ghost: A journey through history*. New York, Vintage.
38. Kolstø P., Jelovica V. 2014. Conclusions: Success and failure of nation-building. Structural vs. political factors. In P. Kolstø (ed.). *Strategies of symbolic nation-building in South Eastern Europe*. Farnham, Ashgate, pp. 227–242.
39. Marshall C.B. 1965. *The exercise of sovereignty*. Baltimore, Johns Hopkins Press.
40. McGarry J., O'Leary B. 1993. Introduction: The macro-political regulation of ethnic conflict. In McGarry J., O'Leary B. (eds.). *The politics of ethnic conflict regulation: Case studies of protracted ethnic conflicts*. New York, Routledge.

41. Pejanović M. 2007. *The political development of Bosnia and Herzegovina in the post-Dayton period*. Sarajevo, TKD Šahinpašić.
42. Rief D. 1996. *Slaughterhouse: Bosnia and the failure of the West*. New York, Touchstone.
43. Schweller R. 1994. Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in. *International Security*, vol. 19, no. 1, pp. 72–107.
44. Smith C. 1996. Conflict in the Balkans and the possibility of European Union Common Foreign and Security Policy. *International Relations*, vol. 13, no. 2, pp. 1–21.
45. Spence A., Spence D. 1998. The Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam. In Eliassen K.A. (ed.). *Foreign and security policy in the European Union*. London, Sage Publications, pp. 43–58.
46. Horvat S., Stiks I. (eds.). 2015. *Welcome to the desert of post-socialism: Radical politics after Yugoslavia*. New York, Verso.
47. Woodward S. 1995. *Balkan tragedy: Chaos and dissolution after Cold War*. Washington.

ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

DOI: 10.48015/2076-7404-2021-13-1-157-195

Е.В. Хахалкина, В.С. Дзюба*

ЛОКАРНСКИЕ СОГЛАШЕНИЯ 1925 Г. В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ВЕРСАЛЬСКОЙ СИСТЕМЫ: ВЗГЛЯД ИЗ ЛОНДОНА

*Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Национальный исследовательский Томский государственный университет»
634057, г. Томск, пр. Ленина, 36*

В данной статье предпринимается попытка по-новому взглянуть на роль и значение Локарнских соглашений 1925 г. с точки зрения развития Версальско-Вашингтонской системы международных отношений. В этой связи выдвигается гипотеза о том, что Локарнские договоры оказались одним из по-настоящему поворотных моментов в развитии международного порядка после Первой мировой войны, не просто выступив в качестве надстройки Версальской системы, но, по сути, заменив ее в роли основного механизма поддержания безопасности в регионе. С целью проверить эту гипотезу авторы постарались вписать данные соглашения в контекст дискуссий вокруг проблем европейской безопасности, развернувшихся в 1920-е годы, для того чтобы оценить, как сами современники трактовали роль и значение Локарнских договоров. В этой связи особый интерес представляет обращение к изучению взглядов британских элит.

Именно британская дипломатия выступила главным архитектором Локарнской конференции 1925 г. Новизна данной статьи обусловлена обращением к широкому кругу недавно рассекреченных архивных документов, которые в совокупности с материалами дебатов в Палате общин и публикациями ведущих британских газет позволяют про-

* *Хахалкина Елена Владимировна* — доктор исторических наук, профессор кафедры новой, новейшей истории и международных отношений факультета исторических и политических наук Национального исследовательского Томского государственного университета (e-mail: ekhakhalkina@mail.ru); *Дзюба Владислав Сергеевич* — магистрант 2-го года обучения факультета исторических и политических наук Национального исследовательского Томского государственного университета (e-mail: vlad1996tomskg@gmail.com).

следить эволюцию подходов основных политических партий Великобритании к проблемам безопасности в Европе. Сопоставление взглядов консерваторов и лейбористов на Женевский протокол и Рейнский гарантийный пакт позволяет сделать вывод о том, что к середине 1920-х годов в британских политических элитах утвердилось представление о необходимости качественной трансформации Версальского порядка, прежде всего через создание эффективного механизма поддержания международной безопасности. На этой основе установился своеобразный партийный консенсус, который стал важным этапом в процессе утверждения новой двухпартийной связки (тори-лейбористы) после Первой мировой войны.

Исследование начинается с обзора общей политической ситуации в Европе и Великобритании в начале 1920-х годов. Затем рассматривается проект Протокола о разоружении, выдвинутый лейбористами, и анализируются причины его провала. Наконец, авторы подробно освещают подготовку и ход переговоров в Локарно, а также отдельно останавливаются на обсуждении результатов конференции, а именно ее главного документа — Рейнского гарантийного пакта — в нижней палате британского парламента.

Ключевые слова: Локарнская конференция 1925 г., Великобритания, Франция, германский вопрос, Женевский протокол, Рейнский гарантийный пакт, Версальско-Вашингтонская система, арбитраж, разоружение, умиротворение.

В ноябре 1918 г. закончилась Первая мировая война, не имевшая аналогов в истории ни по своим масштабам, ни по своим результатам. В июне 1919 г. был подписан Версальский мирный договор, подводивший итоги этой войны. Согласно договору прекращали свое существование Германская и Австро-Венгерская империи, а вместе с ними и их военная мощь. На Германию налагались огромные репарации, а ее армия сокращалась до 100 тысяч человек. Помимо этого проводилась демилитаризация Рейнских областей.

Версальский мирный договор был основой послевоенных отношений между Германией и странами Антанты. Он заключал в себе как достоинства, так и недостатки. Безусловным плюсом для победителей была нейтрализация такого мощного противника, как Германская империя, что давало основания надеяться на недопущение нового большого военного конфликта в центре Европы. Важным достижением стали создание международного института, Лиги Наций, и внедрение в жизнь его механизмов посредством того же Версальского мира. Эти успехи перевешивали недостатки системы: у договора не было стабильных гарантов его исполнения

и он носил компромиссный характер. Великобритания, участвуя в «наказании» Германии, не давала Франции полностью нейтрализовать ее как великую державу. Это означало, что лишь взаимная заинтересованность Франции и Великобритании в отпоре потенциальному агрессору могла в полной мере обеспечить исполнение условий мирного соглашения. Договор стал причиной новых территориальных претензий со стороны Германии, прежде всего к своим восточным соседям — Польше и Чехословакии. Потенциальной «пороховой бочкой» были отторгнутая от Германии Восточная Пруссия и населенная немцами Судетская область, находившаяся ранее в составе Австро-Венгерской империи и насильно присоединенная по Сен-Жерменскому договору к Чехословакии. Такое положение дел не соответствовало интересам германских правящих кругов, настроенных на пересмотр Версальского договора.

В мировой историографии уже достаточно подробно изучены перипетии складывания новой системы международных отношений, причины ее быстрого банкротства и реваншизма «изгоев». В то же время сравнительно меньшее внимание уделено попыткам великих держав придать системе устойчивый характер, надстроить ее отдельными инициативами в области европейской безопасности. К таковым, в частности, относится сюжет, связанный с подписанием Рейнского гарантийного пакта на Локарнской конференции 1925 г. У отечественных историков длительное время не было доступа к материалам, проливающим свет на выработку правительственного курса Великобритании в этот период. Появление в открытом доступе значительного массива источников в связи с оцифровкой Национального архива Великобритании совпало с рассекречиванием и введением в научный оборот более поздних материалов, которые на время отвлекли внимание ученых.

Среди тех отечественных авторов, которые с разной степенью внимания отреагировали на обозначенный сюжет, следует назвать И.Э. Магадеева, О.А. Аршинцеву, С.В. Демидова [Магадеев, 2012; Аршинцева, 2015; Демидов, 2017]. Они рассматривают Локарно или как попытку стабилизации Версальской системы, или как ее модификацию, приведшую к созданию новых условий безопасности в Европе, отличающихся от таковых по Версальскому договору. В качестве наиболее значимой для данной статьи работы следует выделить труд И.Э. Магадеева, в котором проводится мысль о том, что хотя в результате Локарнской конференции не произошло отмены Версальского мирного договора, состоялся фундаментальный пересмотр прежнего режима безопасности; автор даже вводит понятия

«Версальский» и «Локарнский» режимы безопасности. Последний он рассматривает как существенную модификацию Версальской системы, а не как ее простое продолжение [Магадеев, 2012: 201–205, 209]. В то же время автор не опровергает привычную нам терминологию теории международных отношений, связанную с этим периодом, и не называет новую конструкцию Локарнской системой международных отношений, предпочитая оставаться в рамках понятийного аппарата «режимов безопасности».

К более традиционному подходу в изучении темы Локарнских соглашений можно отнести работы О.А. Аршинцевой. В ряде своих трудов она также обращает внимание на достаточно высокую значимость соглашений Локарно, однако видит в них результат внутреннего развития Версальской системы, в чем, по ее мнению, проявились устойчивость и жизнеспособность заложенных в ней принципов. Таким образом, Локарнские соглашения, согласно О.А. Аршинцевой, являются пунктом окончательного оформления Версальского миропорядка [Аршинцева, Глушков, 2005: 10]. С.В. Демидов, затрагивая тему Локарнских соглашений, пишет о них как о факторе стабилизации послевоенной системы и политическом дополнении «плана Дауэса». Однако автор не выносит достигнутые в Локарно результаты в какую-либо отдельную от Версальской систему, тем самым не противореча традиционному для этого периода подходу [Демидов, 2017: 104–106]. Схожей точки зрения придерживаются в недавно изданной фундаментальной работе Н.К. Капитонова и Е.В. Романова, для которых Локарно в первую очередь представляет собой средство интеграции Германии в созданный европейский и мировой порядок [Капитонова, Романова, 2016: 337–339].

Работы зарубежных исследователей по указанным сюжетам можно условно разделить на две группы. В рамках первой акцент делается на особенностях генезиса Локарнских соглашений, детально разбирается вся закулисная борьба политиков по вопросам европейской безопасности. В исследованиях второй группы акцент смещается на изучение места Локарнской конференции и ее результатов в общей системе послевоенного устройства в Европе. Стоит отметить, что внутри второй группы нет единого мнения о соглашениях; авторы рассматривают Локарно с применением различной терминологии и с разных ракурсов.

К первой группе можно отнести таких авторов, как Г. Джонсон и А. Тимме [Johnson, 2000a, 2000b; Thimme, 1956]. Британская исследовательница Г. Джонсон в своих работах детально разбирает обстоятельства возникновения соглашений и особенно глубоко рас-

смачивает роль посла Великобритании в Берлине лорда Д'Абернона, делая выводы о том, что конференция стала скорее результатом успешной двойной политики Германии по лавированию между западными державами и Советским Союзом для преодоления тяжелого послевоенного положения [Johnson, 2000a: 223–224]. Специалист из Германии А. Тимме также делает упор на дипломатическую борьбу, из рассмотрения которой выводит мысль о том, что Локарнские соглашения стали результатом ревизионизма Г. Штреземана и в целом немецкой дипломатии [Thimme, 1956: 63]. Отметим, что обе исследовательницы, признавая значимость конференции и ее результатов, не дают детальной оценки ее места в трансформации Версальского порядка.

Ко второй группе, представляющей для нас особый интерес, можно отнести таких историков, как Дж. Якобсон, Дж. Райт, Н. Вайс, З. Стейнер [Jacobson, 1972a, 1972b; Wright, 2010; Weiß, 2006; Steiner, 2005]. Американский ученый Дж. Якобсон оценивает Локарнскую конференцию как окончательное подведение итогов Первой мировой войны, подчеркивая фундаментальный сдвиг по отношению к Версальскому договору за счет возвращения Германии статуса равноправной стороны на переговорах. По результатам конференции, согласно Дж. Якобсону, можно говорить о возврате немецкого государства в клуб великих держав, но с теми же претензиями на влияние в Европе, что и до войны [Jacobson, 1972a: 68, 81].

Британский историк Дж. Райт в одной из своих работ трактует конференцию в Локарно как разрядку в международных отношениях в Европе в середине 1920-х годов и подчеркивает институциональный характер комплекса Локарнских договоренностей, называя их «междемократическим институтом безопасности» [Wright, 2010: 399–400, 410]. Н. Вайс, немецкий историк и юрист, признавая, что Локарно символизировало фундаментальный сдвиг в сторону политики умиротворения, рассматривает комплекс заключенных соглашений как важнейший этап интеграции институтов Лиги Наций в реальную политику, что, безусловно, было большим шагом в развитии межгосударственных отношений того времени [Weiß, 2006: 116]. Британская исследовательница З. Стейнер в свою очередь считает, что Локарнский комплекс договоров был достаточно успешен и выгоду вынесли все участники конференции, кроме восточных соседей Германии. Однако она отмечает, что именно Берлин достиг самых больших успехов на конференции, так как вернулся в стан западных великих держав и де-факто обеспечил согласие победителей в войне на переход к мирной ревизии Версальского договора. В целом же

оценка автором достигнутых на конференции в Локарно соглашений сводится к констатации их слабости в долгосрочной перспективе в силу фундаментальных противоречий между Францией и Германией [Steiner, 2005: 408, 415].

Отдельно в данной группе следует выделить работы современников конференции. Обращаясь к научно-публицистической литературе того времени, стоит рассмотреть статью Э. Бенеша. Чехословацкий политик позитивно оценивал вклад заключенных договоров в дело предотвращения новых военных конфликтов и видел в достигнутых результатах закономерный итог трехлетней борьбы внутри Лиги Наций за создание работающей системы безопасности. Подчеркивая фундаментальный характер достигнутых соглашений, он использовал словосочетание «Локарнский мир» (Peace of Locarno), что ставило в его глазах Рейнский гарантийный пакт и арбитражные договоры на один уровень по значимости с Версальским договором¹. Г. Веберг, главный редактор журнала «Friedens-Warte» и теоретик международного права, считал, что Локарнские соглашения открыли новую эпоху во взаимоотношениях между странами, весьма позитивно оценивая роль и влияние Лиги Наций в новых договоренностях². Другой современник конференции, М. Буркен, бельгийский юрист и дипломат, активно работавший при Лиге Наций, оценивал заключенные в Локарно договоры как продуманный шаг, направленный на обеспечение мира в Европе³.

Такая широкая палитра мнений и оценок результатов Локарнской конференции недвусмысленно говорит о необходимости дальнейшего изучения данной проблематики. В рамках этой статьи выдвигается гипотеза о том, что Локарнские договоры оказались одним из поворотных моментов в развитии международного порядка после Первой мировой войны, выступив не только в качестве надстройки Версальской системы, но, по существу, заменив ее в роли основного механизма поддержания безопасности в регионе. Для того чтобы проверить эту гипотезу, представляется целесообразным более подробно рассмотреть предысторию Локарнских соглашений, вписав их в контекст дискуссий вокруг проблем европейской безопасности,

¹ Beneš E. After Locarno: The problem of security today // Foreign Affairs. 1926. Vol. 4. No. 2. P. 205, 207.

² Wehberg H. Der Friedenspakt von Locarno // Die Friedens-Warte. 1925. Vol. 25. No. 11. P. 324.

³ Bourquin M. Streiflichter zum Rheinpakt von Locarno // Die Friedens-Warte. 1935. Vol. 35. No. 6. P. 269–270.

развернувшихся в 1920-е годы, и присмотреться к тому, как сами современники оценивали роль и значение данных договоров. В этой связи особый интерес представляет обращение к изучению взглядов британских элит.

На пути к модернизации Версальской системы

Непрочность Версальской системы была одной из ключевых проблем внешнеполитической повестки Парижа и Лондона в начале 1920-х годов. Интенсивные переговоры по поводу изменения условий и гарантий выплат репараций начались сразу же после подписания Версальского договора. Особое значение как для британской, так и для французской дипломатии имел вопрос послевоенного существования Антанты. Французские лидеры были крайне заинтересованы в том, чтобы получить гарантии военной помощи на случай нового конфликта с Германией.

В январе 1922 г. после конференции Верховного совета Антанты в Каннах, на которой обсуждались вопросы безопасности в Европе, в одной из личных бесед с французским главой правительства Р. Пуанкаре премьер-министр Великобритании Д. Ллойд Джордж признавал важность гарантий французских границ для безопасности Лондона: «В проекте договора [с Германией. — *Е.Х., В.Д.*] особо отмечен “общий” интерес Франции и Великобритании в безопасности первой, поскольку Германия может добраться до Англии только через Францию»⁴. В ответ на это Р. Пуанкаре, пользуясь ситуацией и пытаясь добиться от Великобритании конкретных гарантий по размерам военной помощи Франции, приводил следующие аргументы: «Германия может построить подводные лодки, или разработать дальнобойную артиллерию, или создать большие воздушные силы, которые станут ночным кошмаром для Британии»⁵.

В действительности Д. Ллойд Джордж понимал, что любые конкретные обязательства Лондона перед Парижем потенциально могут связать Великобританию руки на континенте и способствовать укреплению французского влияния в Европе, поэтому не спешил с решением данного вопроса.

Проблемы союзнических обязательств и безопасности франко-германской границы пытались решать и преемники Д. Ллойда

⁴ National Archives of United Kingdom (NAUK). Cabinet Papers (CAB) 24/132. Note on the conversation held at the British Embassy. 14.01.1922 // The National Archives. Available at: <https://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/cabinet-gov/cab24-interwar-memoranda.htm> (accessed: 02.09.2020).

⁵ Ibidem.

Джорджа. Так, в мае 1924 г. во время переговоров с бельгийскими политиками Дж.Р. Макдональд, первый в истории премьер-министр от Лейбористской партии, отметил беспокойство Франции о своем будущем и сложность ее позиции после победы над Германией: «Французы заявили, что очень нервничают, и, возможно, это справедливо, потому что для них существует потенциальная угроза от восстановившейся и окрепшей Германии с населением в два раза больше [чем у Франции. — *Е.Х., В.Д.*]»⁶.

Внешняя политика лейбористов на европейском направлении действительно в значительной степени была завязана на Париже. В свою очередь острота вопросов безопасности западных границ Франции и германских репарационных выплат вынуждала Париж постоянно давить на лондонских политиков, пытаясь как можно быстрее достичь какого-либо приемлемого результата по этой проблеме. Так, французская сторона настаивала на включении механизмов безопасности в «план Дауэса». Однако Дж.Р. Макдональд считал, что следует развести эти сферы: «С величайшим трудом Правительство Его Величества добилось полного исключения подобных вопросов из обсуждения “плана Дауэса”, и несомненно, что французы согласились на этот нежелательный вариант, понимая, что как только “план Дауэса” вступит в силу, начнутся дискуссии о долге [межсоюзническом. — *Е.Х., В.Д.*] и безопасности»⁷. Уже после определения основных условий плана по репарационным выплатам Дж.Р. Макдональд дал свое согласие на скорое начало работы по решению проблемы безопасности, что было изложено в совместном франко-британском меморандуме перед Лондонской конференцией 1924 г.: «Оба правительства также приступили к предварительному обмену мнениями по вопросу о безопасности. Они осознают, что общественное мнение требует умиротворения; они соглашаются сотрудничать в разработке через Лигу Наций или иным образом, когда представится возможность, средств обеспечения этого и продолжать рассмотрение данного вопроса до тех пор, пока проблема общей безопасности не будет окончательно решена»⁸.

⁶ Ibid. CAB 24/166. Notes and conversations held at Chequers on the evening of May 2 and the morning of May 3 between M. Theunis, the Belgian Prime Minister, M. Hymans, the Belgian Minister for Foreign Affairs, Mr. Ramsay MacDonald and Sir Eyre Crowe. 03.05.1924.

⁷ Ibid. CAB 24/168. Foreign Office. Memorandum on the Necessity of the Early Consideration of the Question of French Security. 09.11.1924.

⁸ Ibid. CAB 24/167. Franco-British Memorandum of July 9, 1924, concerning the Application of the Dawes Scheme. 09.07.1924.

Уже после осенних выборов в парламент и до формирования нового правительства внутри Форин Офис шли активные обсуждения дальнейшей судьбы вопроса о гарантиях для Франции. Сотрудники внешнеполитического ведомства подчеркивали хрупкость послевоенного устройства и остроту проблемы безопасности: «С приходом к власти нового правительства необходимо обратить внимание на один вопрос, который, хотя и временно ушел с повестки, несомненно, будет поднят в самом ближайшем будущем и, вероятно, станет одним из самых важных, если не самым важным, вопросом во внешней политике, с которым придется иметь дело новому правительству. Это вопрос французской безопасности <...> каковы бы ни были мнения о желательности или нежелательности заключения пакта о гарантиях с Францией, не может быть никаких сомнений в том, что значительная часть проблем последних пяти лет связана с невыполнением договоров о гарантиях, подписанных этой страной, Соединенными Штатами и иными, причастными к Версальскому договору»⁹.

Дисфункция Версальской системы безопасности дополнялась проблемой образовавшегося военно-политического вакуума в центре Европы после разгрома Германской империи, на заполнение которого начала претендовать Франция. Для укрепления своего положения на континенте Париж охотно использовал любые подозрения в уклонении Германии от соблюдения условий Версальского мира, даже если оно оказывалось объективно проблематичным, как в вопросе репараций. Такая политика Франции вынуждала Лондон постоянно «держатъ руку на пульсе», чтобы не допустить чрезмерного влияния Парижа в Европе [Портнягин, 2009: 166].

Решение этих вопросов требовало от британского истеблишмента серьезных усилий и терпения, в то время как обстановка в самой Великобритании не благоприятствовала активной внешней политике. Период после Первой мировой войны был связан с кардинальными изменениями в ее положении на мировой арене. С одной стороны, как победительнице в войне ей удалось расширить свою империю за счет раздела германских и османских владений; был нейтрализован блок враждебных ей держав. С другой стороны, страна столкнулась с рядом кризисных явлений, порожденных невиданными экономическими и людскими потерями в годы войны [Bourne, 1989: 178]. К тому же Великобритания вышла из нее с огромными долгами,

⁹ Ibid. CAB 24/168. Foreign Office. Memorandum on the Necessity of the Early Consideration of the Question of French Security. 09.11.1924.

достигшими почти четверти ее национального богатства. Внешняя торговля — традиционный источник доходов — также находилась в состоянии кризиса, в том числе из-за перехода США и части доминионов к протекционистской политике [Сагимбаев, 2018: 45–58]. На этом фоне Лондон был вынужден пойти по пути сокращения военных расходов и численности своих вооруженных сил, что создавало определенные проблемы для империи; трудности коснулись и совместных оборонительных программ с доминионами [Matzke, 2011: 217]. Начался закат эпохи *Pax Britannica*; суть этого «Британского мира», по мнению американского историка П. Шрёдера, заключалась в обеспечении мирового порядка вне Европейского континента на основе глобального морского доминирования [Schroeder, 1996: 401].

Проблемы Лондона были связаны также с изменениями в имперской политике в период войны и в послевоенные годы, когда доминионы стали обретать большую самостоятельность, а в колониях ширилось национально-освободительное движение. Эти процессы вели к модернизации отношений внутри империи в сторону конфедерации или содружества. В менявшихся условиях требовалось как можно быстрее урегулировать франко-германские противоречия, угрожавшие безопасности в Европе, сохранив при этом собственные интересы и свободу действий для решения задач в колониальной сфере [Cohrs, 2006: 12, 20–29].

В этой ситуации наиболее целесообразным для Лондона был возврат к политике «силового равновесия», которая заключалась в сдерживании роста влияния какой-либо одной державы [Богатуров и др., 2002: 148–149]. Такая традиционная для британской дипломатии установка открывала широкие возможности для политического и военного маневрирования в целях сохранения «свободных рук» и интересов Британской империи. Этому способствовало и сближение позиций по вопросам внешней политики ключевых британских партий, наблюдавшееся в рассматриваемый период.

Основы внешнеполитических идей Лейбористской партии сформировались еще во время Первой мировой войны, когда она ратовала за создание организации, которая выступала бы в качестве регулятора между государствами [Сагалова, 2012: 199–200]. Эта идея оставалась стержнем внешнеполитической программы лейбористов и после 1918 г.

Однако создание Лиги Наций вызвало разочарование в партии, так как новый институт оказался достаточно слабым и ограниченным и к тому же не соответствовал желаемому принципу равенства всех народов, ведь Совет Лиги де-факто был Советом Антанты. Эти сооб-

ражения и необходимость стабилизировать послевоенный порядок стали триггером для самого амбициозного шага лейбористского правительства в 1924 г. — совместного с Францией предложения проекта Женевского протокола на Ассамблее Лиги Наций 2 октября 1924 г., целью которого было существенное усиление Лиги как регулятора международных отношений [Системная история международных отношений, 2006: 162].

При этом стоит отметить, что среди лейбористов не было единства по вопросам внешней политики и международной безопасности. Помимо разделения на радикалов-пацифистов (Дж. Лэнсбери и другие) и умеренных лейбористов наблюдались существенные разногласия и между лидерами последних, Дж.Р. Макдональдом и А. Гендерсоном. В то время как А. Гендерсон был сторонником скорейшей модернизации Лиги Наций посредством правовых инструментов и прикладывал большие усилия для продвижения принципов разоружения, безопасности и арбитражей, Дж.Р. Макдональд относился с осторожностью и даже недоверием к изменениям в этом направлении, отдавая предпочтение работе над развитием «духа интернационализма» в международных отношениях [Winkler, 1994: 145–146]. Помимо его личных взглядов во время премьерства на него давили многочисленные государственные служащие из военных министерств, всё больше убеждая его в необходимости более прагматичной внешней политики. Несмотря на недовольство Дж.Р. Макдональда проектом Женевского протокола, необходимость решать назревшие вопросы послевоенного устройства Европы и приверженность многих членов партии достаточно идеалистическим взглядам вынудили его поддержать этот документ [Winkler, 1994: 131, 145–147].

В силу ряда объективных факторов, таких как отмеченные выше экономические проблемы, усиление влияния лейбористов и в целом среднего класса, распространение идей пацифизма и нежелание доминионов тратить силы на европейские дела [Kennedy, 1985: 247–248], основные противники Лейбористской партии — консерваторы — не могли занимать диаметрально противоположную позицию по отношению к внешнеполитическому курсу правительства Дж.Р. Макдональда. Неприязнь к войне была свойственна теперь как избирателям консерваторов, так и электорату лейбористов. В этой связи, хотя идея Лиги Наций была основным стержнем политики Лейбористской партии, она все же находила искреннюю поддержку среди некоторых консерваторов (например, лорд Р. Сесил), и руководство последних было вынуждено считаться с популярностью

Лиги среди британцев. Наконец, в послевоенных условиях обе партии должны были придерживаться политики снижения военных расходов [Kennedy, 1985: 239–243]. В целом фундаментальные противоречия у консерваторов могли возникнуть скорее лишь с радикальным крылом лейбористов, в остальном речь могла идти о способах реализации тех или иных общих взглядов, прежде всего в том, что касалось размера военных и политических обязательств Лондона в Европе.

Но всё же консерваторы были более скептически настроены в отношении необходимости заключения каких-то универсальных соглашений в области безопасности. Министр иностранных дел в консервативном правительстве О. Чемберлен в 1925 г. открыто говорил на заседаниях кабинета министров о несостоятельности послевоенного мирового устройства и самой концепции Лиги Наций: «После наполеоновских войн первыми задачами правительства Британской империи были восстановление Европы посредством идеи “концерта великих держав” и определение места в этой системе для Франции после реставрации. Государственные деятели, собравшиеся в Версале, взяли на себя более амбициозную задачу. Они попытались заменить “концерт великих держав” уже всемирным альянсом. К несчастью, их схема была с самого начала нерабочей из-за выхода из нее США и невключения в нее России. Но есть и другая причина, по которой гарантии мира, предусмотренные Уставом [Лиги Наций. — *Е.Х., В.Д.*], считались недостаточными в Версале и оказались недостаточными по сей день: это сомнения, что государства, не затронутые причиной конфликта и судьбой спорящих, будут подвергать себя всем неудобствам и тяготам, возникающим при вмешательстве в конфликт»¹⁰.

У членов Консервативной партии не было идеологических установок, которые бы вступали в открытый диссонанс с реальной политикой, как у лейбористов (принципы интернационализма), и они могли позволить себе более резкую критику в отношении расширения роли и функций международных институтов, указывая, что это сопряжено с чрезмерными военными рисками для страны. В частности, они отмечали, что надежда на добрую волю иностранных политиков и на их желание жить в мире без войны является весьма опрометчивым и опасным подходом к международным отношениям. С их точки зрения, Великобритании не стоило брать на себя какие-либо обязательства в регионах, не входивших в сферу

¹⁰ Ibid. CAB 24/172. British Foreign Policy and Problem of Security. 26.02.1925.

ее преимущественных интересов, а тем более рисковать жизнями британских солдат.

Схожие внешнеполитические взгляды исповедовала Либеральная партия. Потеряв к середине 1920-х годов былую политическую силу и уступив лидирующие позиции лейбористам, она на выборах в октябре 1924 г. заняла третье место и получила 40 мандатов в Палате общин, что позволяло ей, объединяясь с другими политическими силами, по-прежнему иметь определенный вес. Как правило, либералы в своих оценках и решениях были близки к тори. Например, во время дебатов по Рейнскому гарантийному пакту бывший премьер-министр от либералов Д. Ллойд Джордж поддержал тори, призывавших не поднимать в Локарно вопросы разоружения¹¹. В целом взгляды и установки основных парламентских партий на тот момент демонстрировали движение к центристским позициям, как того требовала необходимость быть понятыми избирателями [Kennedy, 1985: 237].

От Женевского протокола к подготовке и проведению Локарнской конференции

Последний тезис наглядно подтверждается обсуждением так называемого Женевского протокола. В основе его лежала идея о предотвращении военных конфликтов с помощью Лиги Наций. Например, в ст. 4 протокола предусматривалось введение международного арбитража. Подразумевалось, что в случае любых споров между государствами стороны конфликта направят запрос в арбитраж Лиги Наций и позже подчинятся его решению¹². В протоколе давалось подробное определение страны-агрессора (таковым признавалось государство, отказавшееся от передачи спора в арбитраж Лиги и развязавшее после этого военные действия), по отношению к которой должны были применяться как экономические, так и военные санкции [Коростелев, 2010: 89].

Другим важным предложением были изложенные в ст. 11–13 протокола идеи, представлявшие собой попытку поставить под контроль Лиги Наций применение военной силы как таковой. На-

¹¹ HANSARD. Parliamentary Debates. House of Commons (далее — HPDHC). 24.03.1925. Vol. 182. Col. 330; 18.11.1925. Vol. 188. Col. 452 // HANSARD 1803–2005. Available at: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1925/mar/24/geneva-protocol>; <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1925/nov/18/treaty-of-mutual-guarantee> (accessed: 02.09.2020).

¹² Geneva protocol 1924. Article 4 // refworld.org. UNHCR, 2020. Available at: <https://www.refworld.org/docid/40421a204.html> (accessed: 07.08.2020).

ряду с финансовыми санкциями определялась процедура силового воздействия на государства, совершившие акты военной агрессии в отношении других стран¹³. Для этого члены Лиги могли добровольно согласиться на исполнение наложенных на агрессора санкций и оказать на него воздействие с помощью своих вооруженных сил. Существенным было то, что Лига Наций, согласно протоколу, брала бы на себя ответственность решать, против какого государства можно вести войну, а против какого — нет, т.е. Совет Лиги де-факто давал бы как юридическую санкцию на военные действия, так и моральную. Отметим, что эти пункты вызывали особое недоверие у лидера лейбористов Дж.Р. Макдональда [Winkler, 1994: 147]. Действительно, такой подход мог потенциально привести к серьезным последствиям, например, если бы Франция расценила какие-то действия Германии в Рейнской зоне как агрессию. В таком случае Париж мог бы на абсолютно законных основаниях обратиться за помощью к своим союзникам, Польше и Чехословакии, для применения против Берлина военной силы. Подобный механизм мог лишить Великобританию возможности играть на противоречиях и занимать наиболее удобную позицию в политических и военных конфликтах.

Важной частью протокола было инициирование процесса разоружения, который в понимании умеренных лейбористов должен был стать неотъемлемой частью механизмов международного регулирования и соответственно повлечь за собой снижение военных расходов, что вызвало бы положительную реакцию у избирателей. Вопрос о разоружении был камнем преткновения в мировой политике 1920-х годов. После пережитых ужасов Первой мировой войны в общественном мнении многих стран появился запрос на сокращение оружия и затрат на него. Для французских политиков, однако, на первом месте стояла проблема безопасности, до решения которой они не могли всерьез говорить о сокращении вооружений [Duroselle, 1972: 753]. Вариантом решения этой проблемы рассматривалось в том числе усиление роли Лиги. Кабинеты Д. Ллойда Джорджа, Э. Бонар Лоу и С. Болдуина расходились с Францией в этом вопросе. Понимая важность дружеских отношений с Парижем, они считали нежелательным вступление в какие-либо обширные обязательства или союзы, так как это снижало бы степень «свободы рук» Лондона, а следовательно, и уровень безопасности.

Наличие среди лейбористов таких активных сторонников Лиги, как А. Гендерсон, толкало процесс переговоров по безопасности к

¹³ Ibid. Articles 11–13.

компромиссу. В случае принятия Женевского протокола удалось бы обеспечить безопасность Франции и ее союзников на востоке: согласно документу любые попытки изменения границ со стороны Германии военным путем делали ее страной-агрессором и становились поводом для военного «похода» всей Лиги против нее, что существенно снижало потенциал военной угрозы со стороны Берлина. Можно предположить, что авторы протокола, пытаясь дистанцироваться от каких-либо частных союзнических обязательств, хотели переложить требуемые Францией гарантии на Лигу Наций, и это в их понимании могло бы показаться менее обременительным для Лондона. Одновременно с этим удавалось бы начать процесс разоружения. Статья 17 протокола гласила: «Подписавшие государства обязуются участвовать в Международной конференции по сокращению вооружений, которая будет созвана Советом и соберется в Женеве в понедельник, 15 июня 1925 г. Приглашаются все другие государства независимо от того, являются ли они членами Лиги или нет...»¹⁴. Результаты обозначенной конференции могли иметь непредсказуемый характер, однако указание определенной даты и закрепление этой идеи в подписанном многими странами документе, безусловно, можно было рассматривать как шаг вперед в деле сокращения вооружений, что вызвало бы позитивный отклик общественности.

Со стратегической точки зрения в большей степени протокол был выгоден Парижу, который потенциально мог использовать его для дальнейшего давления на Берлин, чтобы не дать ему восстановить свою мощь и осуществить полную ревизию Версальского мира, в том числе пересмотреть границы на востоке. Именно поэтому Франция активно способствовала работе над Женевским протоколом и стала единственной из великих держав, подписавших его. На парламентских выборах в конце октября 1924 г. лейбористы, в целом симпатизировавшие проекту, потерпели поражение. Пришедшее к власти консервативное правительство во главе со С. Болдуином, считавшее Женевский протокол не вполне соответствующим национальным интересам страны, заблокировало его принятие. Документ по своей сути противоречил идеям тори о необходимости дистанцирования от военных и политических обязательств, тем более такого обширного масштаба, как в протоколе¹⁵.

¹⁴ Ibid. Article 17.

¹⁵ Ibid. Article 13.

Суть взглядов тори на безопасность в Европе на одном из заседаний кабинета министров в начале весны 1925 г. изложил занявший пост министра иностранных дел О. Чемберлен: «Вопрос о четырехстороннем соглашении между Францией, Германией, Великобританией, Бельгией и, если возможно, с согласием Италии о взаимной безопасности и о гарантии границ друг друга на западе Европы <...> может стать большей гарантией мира в Европе и привести к быстрому сокращению вооружений»¹⁶. О. Чемберлен считал, что следует делать ставку на конкретное соглашение по конкретному вопросу, при этом с ограниченными обязательствами: «Другими словами, чем более универсальна гарантия, тем больше сомнений в ее эффективности в любом конкретном случае. Может произойти так, что, например, британскому правительству придется столкнуться с Америкой из-за защиты польского коридора! А может произойти так, что Великобритании в любой момент придется пожертвовать жизнями и богатством британцев для защиты независимости балтийских государств!»¹⁷. Лондон не был заинтересован в том, чтобы подвергать свои военные и экономические силы риску из-за необходимости защищать границы Польши и Чехословакии от ревизии со стороны Германии, что тори считали неизбежным [Слепов, 2019: 214]. Примечательно, что частота упоминания слов «Польша» и «польский» в дебатах Палаты общин в 1925 г. была в разы меньше, чем, например, в 1920–1921 гг., — это свидетельствовало о снижении в Великобритании интереса к данной стране [Курганский, 2015: 96]. Приемлемым и необходимым на тот момент становилось соглашение о гарантии границ между Германией и Францией. По этому сценарию Великобритания как бы отодвигала свои границы от Ла-Манша к Рейну, не погружаясь в европейские дела слишком глубоко, сохраняя и баланс сил на континенте, и хорошие отношения с Парижем.

Таким образом, мы можем сделать следующие выводы: 1) Консервативная и Лейбористская партии сходились во мнении, что Версальская система продемонстрировала свою слабую жизнеспособность и ей требуется либо замена, либо надстройка; 2) обе партии, придерживаясь общих внешнеполитических принципов, состоявших

¹⁶ NAUK. CAB 23/49. Rough draft formula of security. 02.03.1925 // The National Archives. Available at: <https://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/cabinet-gov/cab23-interwar-conclusions.htm> (accessed: 02.09.2020).

¹⁷ Ibid. CAB 24/172. British Foreign Policy and Problem of Security. 26.02.1925 // The National Archives. Available at: <https://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/cabinet-gov/cab24-interwar-memoranda.htm> (accessed: 02.09.2020).

в сокращении военных расходов и ограничении обязательств, расходились в вариантах их реализации.

На другой стороне пролива в условиях Рурского кризиса и разногласий между Лондоном и Парижем по вопросам безопасности для Берлина открывались возможности выставить себя жертвой неоправданной агрессии и сыграть на противоречиях двух стран: Великобритании было необходимо как можно быстрее получить здоровую немецкую экономику для сбыта своих товаров и сокращения безработицы, в то время как Франция пыталась любой ценой добиться выплат по репарациям, даже если при этом происходило удушение промышленного потенциала Германии [Магадеев, 2014: 37–38].

Еще в конце 1923 г. США и Великобритания без консультаций с Парижем подписали с Германией договоры о предоставлении ей займов, что во многом было демонстративным выпадом против Франции. В Берлине, четко понимая, что Лондон не устраивает агрессивная политика Парижа по отношению к Германии, уже в сентябре 1924 г. озвучили предложение о готовности вступить в Лигу Наций, а 20 января 1925 г. в Лондон была направлена нота, в которой содержались предложения о гарантиях границ на Рейне [Graml, 2001: 25]. Позже британский посол в Берлине д'Абернон писал, что подобный пакт был бы крайне удобен Германии для спокойного возвращения себе территорий на востоке [Морозов, 2016: 85].

Несмотря на то что в своей риторике Берлин неоднократно использовал советский фактор, угрожая Франции и Великобритании превращением экономического сотрудничества с Москвой в полноценный политический альянс¹⁸, а может быть, и именно поэтому Лондон начал более внимательно относиться к возможности привлечения Берлина к урегулированию вопросов безопасности в Европе. Министр иностранных дел Германии Г. Штресеман производил впечатление здравомыслящего политика, который отличался от радикальных немецких реваншистов и выступал за конструктивный диалог по всему кругу послевоенных вопросов [Dutton, 1985: 239].

Однако на этом этапе Великобритания была вынуждена отказать Берлину в двусторонних переговорах в связи с недовольством во Франции темпами и качеством исполнения Германией условий разоружения, о чем французская сторона неоднократно заявляла в кол-

¹⁸ История дипломатии: В 3 т. Т. 3. Дипломатия в период подготовки Второй мировой войны (1919–1939 гг.) / Под ред. акад. В.П. Потемкина. М.: Государственное издательство политической литературы, 1945. С. 320.

лективных нотах правительств союзников, направляемых немцам¹⁹. Но полного отказа от предложения Берлина по западным границам всё же не было; Лондон счел нужным указать немецким политикам на необходимость привлечения Парижа в процесс обсуждения данного вопроса, на что 9 февраля 1925 г. из Германии последовал ответ в виде меморандума, содержавшего обращение к союзникам (Франции, Великобритании, Бельгии) с проектом возможного пакта по закреплению западногерманских границ²⁰. В Париже это предложение восприняли с большим скепсисом, который еще больше усилился после избрания в апреле 1925 г. на пост рейхспрезидента Германской республики генерала П. фон Гинденбурга. Однако когда стало ясно, что в результате этого избрания Г. Штресман не будет менять свой внешнеполитический курс, и после оказания определенного давления Лондона на Париж Франция согласилась на работу с германскими предложениями [Graml, 2001: 25].

В течение весны и лета 1925 г. между Францией и Великобританией шли интенсивные переговоры, в которых Париж упорно настаивал на предоставлении гарантий границ Польше и Чехословакии, но Лондон оставался непреклонен²¹. Наконец, во время заключительного этапа подготовки нового соглашения по безопасности в Европе на первый план вышли разногласия между Францией и Великобританией по вопросам о потенциальном нарушении Германией ст. 42, 43 Версальского договора и о трактовке того, что подразумевалось под определением «враждебного акта» в отношении границ²².

Французская сторона настаивала на том, что за любым нарушением упомянутых статей должна следовать карательная реакция от всех гарантов протокола. В Лондоне же справедливо считали, что таким образом конфликт может начаться из-за незначительных поводов, в том числе и целенаправленной провокации. Именно поэтому консервативный кабинет настаивал на том, чтобы придать максимально весомое значение понятию «враждебный акт»: «...французы хотели

¹⁹ ‘Notevon Alliierten Regierungen’. 05.01.1925 // Michaelis H., Schraepfer E. Ursachen und Folgen. Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlicher Neuordnung Deutschland in der Gegenwart. 6 Band. Die Weimarer Republik. Die Wende der Nachkriegspolitik 1924–1928. Rapallo-Dawesplan-Genf. Berlin: Dokumenten-Verlag Dr. Herbert Wendler & Co, 1963. S. 317.

²⁰ Ibid. Deutsches Memorandum vom 9. Februar. S. 334.

²¹ История дипломатии: В 3 т. Т. 3. С. 323.

²² NAUK. CAB 23/50. Security. The Proposed Pact. 13.08.1925 // The National Archives. Available at: <https://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/cabinet-gov/cab23-interwar-conclusions.htm> (accessed: 02.09.2020).

привести Пакт в действие, если Германия совершит “враждебный акт”, как определено в ст. 44 Версальского договора, то есть если она каким-либо образом нарушит ст. 42 и 43 того же Договора. “Враждебный акт” в том виде, в каком он определен, может включать некое незначительное и техническое нарушение Версальского договора, и британское правительство считает, что Пакт должен вступить в силу только в том случае, если возникнет какая-то серьезная угроза агрессивного характера, которая даст агрессору какое-то явное преимущество»²³.

Завершающий этап переговоров по решению проблемы безопасности в Европе и модернизации Версальской системы начался 5 октября 1925 г. в небольшом городке на юге Швейцарии под названием Локарно. Проведение конференции на территории страны, которая сохраняла нейтральный статус во время Первой мировой войны, было символично. Представителями стран были министры иностранных дел: А. Бриан от Франции, Г. Штреземан от Германии, Э. Бенеш от Чехословакии, А. Скиншинский от Польши, рейхсканцлер Германии Г. Лютер, председатель Совета министров Италии Б. Муссолини и министр иностранных дел Великобритании О. Чемберлен, который стал председателем конференции.

Поскольку основные положения договора были выработаны еще во время предварительных консультаций, вопрос о западных границах Германии не должен был занять много времени. Однако такие сопутствующие проблемы, как ослабление режима оккупации, статус восточных границ и ограничения немецких вооружений, оставались нерешенными. Несмотря на то что А. Бриан пытался оказать давление на германскую делегацию по вопросу восточных границ, добиться успеха ему не удалось. Г. Штреземан четко стоял на позиции отказа от любых гарантий на востоке, как было запланировано еще до конференции [Аршинцева, Глушков, 2005: 9].

В свою очередь германская сторона в ходе переговоров ставила вопросы о снятии количественных ограничений рейхсвера под предлогом неспособности такими небольшими силами (100 тыс. человек) участвовать в поддержании мира в качестве члена Лиги Наций. На это уже А. Бриан ответил категорическим отказом²⁴. Хотя Берлин настаивал, ему было отказано и в гарантиях по срокам вывода оккупационных войск из Кёльнской зоны. Вместо этого, как

²³ Ibid. 05.08.1925 // The National Archives. Available at: <https://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/cabinet-gov/cab23-interwar-conclusions.htm> (accessed: 02.09.2020).

²⁴ История дипломатии: В 3 т. Т. 3. С. 362.

отмечалось в отчетах кабинета министров в Лондоне, были даны устные гарантии продвижения этого процесса: «Немцы до последнего момента упорно пытались на конференции добиться обещаний в отношении эвакуации Кёльна и ослабления условий оккупации в Рейнланде. И хотя такое обязательство не может быть дано, было четко указано, что Франция и Великобритания приложат большие усилия к тому, чтобы большинство немецких желаний в этом вопросе были удовлетворены»²⁵.

По окончании конференции 16 октября 1925 г. был парафирован итоговый текст пакта между Германией, Францией и Бельгией, гарантами которого выступали Великобритания и Италия [Трухановский, 1962: 143]. Статья 1 пакта гарантировала статус-кво немецко-французской границы и соблюдение режима ст. 42, 43 Версальского договора. Статьи 2, 3, 4, 5 регулировали процесс решения потенциальных конфликтов, которые могли возникнуть в Рейнской зоне²⁶. Восточным союзникам Франции — Чехословакии и Польши — пришлось довольствоваться лишь арбитражными соглашениями о решении всех возникших спорных вопросов в международном суде.

Обсуждение Локарнских договоров в Палате общин

С точки зрения послевоенного дипломатического климата конференция в Локарно действительно оказалась успешной и произвела большое впечатление на международную общественность, снизив градус напряженности между побежденными и победителями в Первой мировой войне. Появилось выражение «дух Локарно», которое воплощало пацифистские настроения правящих кругов Франции и Великобритании [Duroselle, 1972: 758]. Еще на этапе подготовки документа О. Чемберлен отмечал особую доброжелательную атмосферу при работе со своим французским коллегой А. Брианом, что даже было зафиксировано в стенограммах кабинета министров²⁷. В день обсуждения результатов переговоров в Локарно 18 ноября 1925 г. в Палате общин упоминание его «духа» превысило 25 раз,

²⁵ NAUK. CAB 23/51. Security. The Locarno Conference. 21.10.1925 // The National Archives. Available at: <https://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/cabinet-gov/cab23-interwar-conclusions.htm> (accessed: 02.09.2020).

²⁶ Рейнский гарантийный пакт 1925 г. // 1000 ключевых документов. 2020. Доступ: https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0003_loc&object=translation&st=&l=ru (дата обращения: 02.09.2020).

²⁷ NAUK. CAB 23/50 Security. The Proposed Pact. 13.08.1925.

а сам О. Чемберлен произнес данное слово около 10 раз, что говорило о действительно большом значении атмосферы на этих переговорах²⁸. Никто из депутатов не поставил под сомнение наличие особого духа примирения.

Положительную реакцию можно было наблюдать и в британских изданиях. В материалах левой «The Guardian» наравне со сдержанной критикой некоторых положений подписанных документов были многочисленные одобрительные отклики на достигнутые в Локарно результаты: «Даже если Локарнские договоры не уберут весь мусор, оставленный Версальским договором, если они содержат определенные пробелы в механизме мирного урегулирования споров <...> было бы неправильно судить о них, сравнивая с чем-то идеальным. Справедливое сравнение — с тем, что было раньше, а не с неизвестным будущим. Судя по этому тексту, Локарнские договоры знаменуют собой огромный прогресс. <...> Впервые после войны можно думать о мире не как о простом воздержании от войны, а как о взаимопонимании и доброй воле между народами»²⁹. Газета также проводила параллели с Версальским миром: «...большинство людей будут чувствовать, что это соглашение, добровольно принятое Германией как справедливое и постоянное, является большей гарантией мира, чем все карательные и исправительные положения Договора [Версальского. — *Е.Х., В.Д.*], вместе взятые. Если это не доказательство морального разоружения, то иных доказательств и быть не может»³⁰.

В правой «The Times» содержались более восторженные оценки результатов Локарнских переговоров: «Причины тревожных чувств теперь устранены, но несомненно, что идея новой эры мира в европейской политике, которая стала возможной благодаря Локарнским соглашениям, гораздо быстрее захватила общественное мнение в Англии, чем во Франции <...> но те, кто во Франции или Германии все еще сомневается в ценности Договора [Рейнского гарантийного пакта. — *Е.Х., В.Д.*], <...> не осознали истинный характер переговоров и совершенно новой атмосферы, в которой они были проведены»³¹. Издание активно и многократно подчеркивало роль Великобритании и конкретно тори в установлении мира в

²⁸ HPDHC. 18.11.1925 // HANSARD 1803–2005. Available at: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1925/nov/18/treaty-of-mutual-guarantee> (accessed: 02.09.2020).

²⁹ The Manchester Guardian. 21.10.1925. P. 8.

³⁰ Ibid. 16.10.1925. P. 8.

³¹ Times. 19.10.1925. P. 12.

Европейском регионе: «И восстановление британского престижа в Европе — не последнее из преимуществ, которые принес Локарно. Два года назад у нас было мало друзей в Европе. Сейчас у нас много сторонников, которые уважают британское имя, потому что оно явно связано с систематической и самоотверженной работой во имя общего мира»³².

В реальности Рейнский гарантийный пакт содержал достаточно серьезные противоречия. Он провозглашал незыблемость границ между Германией и Францией, но не ликвидировал потенциальных разногласий между обеими странами. Наоборот, Германия в нем получала моральную поддержку Великобритании и надежды на дальнейшие послабления режима Версальского договора. Франция могла рассматривать пакт как первый шаг к возвращению Германии в клуб великих держав и военной угрозы с ее стороны. Именно поэтому многие оппозиционные депутаты, прежде всего из стана лейбористов, высказали сомнения в том, что пакт действительно способствует умиротворению в Европе. Лейборист А. Понсонби, бывший заместителем министра иностранных дел в кабинете Дж.Р. Макдональда в 1924 г. и выступавший за принятие пакта, так прокомментировал этот момент: «Причины войн — это не армии, пересекающие границы, и не нарушения договоров. Если уважаемые члены Палаты позволят себе поразмышлять о войнах прошлого, то они не найдут такого конфликта, который был бы вызван нарушением договора. Как известно, в последней войне убийство эрцгерцога в Сараеве вовсе не было причиной войны. Это был лишь повод. Причины войны, как это можно увидеть в записях лорда Грея, зародились много лет назад и были связаны с психологическим отчуждением одной нации от другой...»³³. Этими словами лейборист призывал к более глубокому, продуманному подходу к решению споров между Францией и Германией, чем элементарная гарантия статус-кво на границах. Однако, проявив оправданный скептицизм, косвенно парламентарий обозначал этим высказыванием слабое место и проекта Женевского протокола, который также не решал бы фундаментальных разногласий между Берлином и Парижем, даже несмотря на наличие универсального механизма арбитража. В то же время А. Понсонби, сам того не желая, подтверждал слова

³² Ibid. 21.10.1925. P. 17.

³³ HPDHC. 18.11.1925. Vol. 188. Col. 472 // HANSARD 1803–2005. Available at: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1925/nov/18/treaty-of-mutual-guarantee> (accessed: 02.09.2020).

министра иностранных дел о важности духа умиротворения, появившегося в Локарно.

Отсылки к довоенной политике лорда Э. Грея, министра иностранных дел Великобритании в 1905–1916 гг., призваны были продемонстрировать, что надеяться на любые частные соглашения, ставящие своей целью предотвращение войны и предоставление каких-либо гарантий одним государством другому, может быть недальновидно и непредусмотрительно. Участник Первой мировой войны лейборист Е. Тюртл, призывая Палату общин голосовать против принятия Рейнского пакта, подчеркивал необходимость возвращения к политике универсальных соглашений, в частности Женевского протокола: «Я категорически против этого Пакта, потому что, на мой взгляд, он с большей вероятностью приведет к войне, чем к миру. Я отказываюсь считать, что любое частичное европейское соглашение, которое основано на силе, даст нам желаемый результат. <...> В конце концов, мы не можем полностью полагаться на искренность секретарей по иностранным делам. Лорд Грей, начав политику Антанты в 1906 г., несомненно, считал, что она будет способствовать не войне, а миру»³⁴. Очевидно, что для некоторых депутатов комплекс Локарнских соглашений выглядел как очередной союз, решавший лишь сугубо тактические задачи. Слова Е. Тюртла лишний раз акцентировали общую позицию лейбористов о том, что стратегическим решением вопроса европейской безопасности может быть только всеобъемлющее соглашение.

О. Чемберлен, выступая на дебатах по поводу восточных границ Германии, указал, что Великобритания не может давать гарантии в регионах, не представляющих для нее жизненно важных интересов: «Договоры, подписанные между Польшей и Германией, Чехословакией и Германией, естественно, не могли быть точно такими же, как те, которые были подписаны западными странами. Великобритания не готова принять какие-либо новые обязательства в этой части мира»³⁵. Однако он выразил искреннюю надежду на то, что достигнутые арбитражные соглашения будут основой для предотвращения войн на германско-польской и германско-чехословацкой границе.

Статьи пакта, касавшиеся Рейнской демилитаризованной зоны, несмотря на свою внешнюю однозначность, также не избежали критики. Разногласия по этой проблеме между Францией и Великобританией, возникшие при подготовке Локарнских соглашений,

³⁴ Ibid. Col. 501.

³⁵ Ibid. Col. 430.

теперь вызывали вопросы у парламентариев. Например, определение «враждебных актов». Согласно ст. 2 стороны обязывались отказаться от нападения и вторжения на территорию друг друга. В разряд актов агрессии включались в том числе любые нарушения ст. 42, 43 Версальского договора. Закономерно вставал вопрос, что можно понимать под агрессией в ситуации, когда речь шла о территории, на которой «страна-хозяйка» не обладает полным суверенитетом в своих действиях? Рурский кризис 1923 г. наглядно показал, что Франция готова применять силу для дальнейшего усиления своего влияния в Европе, в том числе против уже ослабленной Германии. Гаранты пакта, Великобритания и Италия, могли вполне справедливо предполагать, что Париж может пойти либо на провокацию, либо на фальсификацию нарушений условий ст. 42, 43 Версальского договора. Взятые же на себя Великобританией обязательства потенциально вынуждали Лондон либо начать войну против Германии, либо втянуться в международное расследование.

Определение «актов агрессии» действительно было одним из слабых мест пакта, однако консерваторы оставили без внимания указание на это со стороны оппозиции. Сам О. Чемберлен в начале дебатов, затронув эту тему, косвенно дал понять: вопрос, что именно будет «актом агрессии», а что нет, всё же будет решаться правительствами стран — участниц пакта. В самом же тексте документа этот момент был обыгран в виде «совместных консультаций» перед каким-либо действием вследствие нарушения прописанных в соглашениях условий. О. Чемберлен отмечал: «Было бы чудовищным преступлением против человечности, если бы причиной немедленного начала войны стало незначительное или пускай даже серьезное нарушение положений о демилитаризации. Предположим, укрепление возведено. Это является нарушением Договора [Версальского. — *Е.Х., В.Д.*]. Но подобные вещи не могут быть сделаны за один день. Тот факт, что несколько рабочих начали там свои работы, не должен являться поводом для войны»³⁶. Европейскую безопасность О. Чемберлен понимал именно как свободу Великобритании в принятии решения о том, когда и где она должна применять свои вооруженные силы, в том числе даже в рамках таких четких обязательств, как в Рейнском гарантийном пакте. Нам представляется, что любые строительные работы в демилитаризованной зоне были бы восприняты Парижем как грубое нарушение и повод к началу войны, в то время как Лондон (что видно из слов О. Чемберлена) так бы не считал.

³⁶ Ibid. Col. 429.

При обсуждении Рейнского пакта всплывали те же разногласия, что и в дебатах по Женевскому протоколу. Дж.Р. Макдональд, обращая внимание на уязвимые места нового договора, указывал на необходимость более широкого по своему охвату документа: «...когда мы смотрим на карту Европы и видим, какие районы и какие проблемы охватываются Локарнским пактом, нам становится очевидно, насколько они ограничены и какая огромная внутренняя часть военных рисков до сих пор остается нетронутой»³⁷. Однако подобные высказывания нужно воспринимать с определенной долей скептицизма. Как упоминалось ранее, сам Дж.Р. Макдональд в свое время негативно отнесся к проекту Женевского протокола, механизмы которого имели намного более широкий охват, нежели Локарнские соглашения. Было также достаточно оснований полагать, что премьер-министр от лейбористов сам навряд ли бы принял протокол в том виде, в каком он был представлен на Ассамблее Лиги Наций осенью 1924 г. [Kitching, 2011: 1419].

Однако теперь, когда лейбористы находились в оппозиции, Дж.Р. Макдональд мог транслировать не свойственные ему достаточно идеалистические взгляды на внешнюю политику, тем самым солидаризируясь с радикальной частью своей партии, приверженной идеям сильной Лиги Наций. Подобная несколько искусственная позиция, вероятно, имела цель сплотить ряды оппозиционной партии и дискредитировать курс консервативного кабинета, заработав на этом политические очки. На фоне провала Женевского протокола неудивительно, что лейбористы часто ссылались на него как на упущенную возможность решения всех проблем безопасности [Kitching, 2011: 1418–1419].

Как и во время дебатов по Женевскому протоколу, вопрос о безопасности и арбитраже был тесно увязан с проблемами разоружения. Лейборист А. Понсонби акцентировал внимание именно на этом моменте: «Соглашаясь на ратификацию Договора о взаимной гарантии, парафированного в Локарно 16 октября 1925 г., и его арбитражных приложений, я считаю необходимым всё же заявить, что реальное испытание Договора зависит от того, последует ли за ним разоружение, и мне досадно, что в Договоре нет положений о нем»³⁸. Недостаток Локарнских соглашений в вопросе разоружения понимал и сам О. Чемберлен, отразив это в своем вступительном слове к прениям: «Предполагается, что наша работа была неполной,

³⁷ Ibid. Col. 443.

³⁸ Ibid. Col. 466.

поскольку среди документов, инициированных в Локарно, не было ни одного, который предусматривал бы общее разоружение. Это правда, но Локарно было не тем местом, и мы, собравшиеся там, не были компетентны в одиночку разрабатывать эту схему всеобщего разоружения. То, что мы сделали, — дали новую гарантию мира и безопасности многим странам, которые чувствуют себя наиболее уязвимыми и незащищенными»³⁹.

Дж.Р. Макдональд в свою очередь отметил, что Рейнский пакт без дополнительных документов о разоружении — намного более ненадежный проект, чем Женевский протокол: «Если мы не сможем прийти к соглашению в области разоружения, то наш риск в соответствии с этим Пактом, по сути, действительно выше, чем наш риск в соответствии с Протоколом [Женевским. — *Е.Х., В.Д.*]. Разоружение является единственным условием, при котором наша безопасность надежна в соответствии с Локарнским пактом»⁴⁰. Депутат-лейборист Ч. Тревелиян вторил этим словам: «Согласно этому Пакту лишь четыре или пять стран имеют гарантии безопасности своих границ, в то время как другие государства таких гарантий не имеют, тем не менее их пытаются побудить к разоружению. Только всесторонняя безопасность может придать импульс разоружению...»⁴¹.

Консерваторы, парируя эти упреки, обращали внимание на то, что в данный момент целесообразнее всего обеспечить безопасность границ в Европе, а именно в самом потенциально взрывоопасном месте — на франко-германской границе, а лишь потом пытаться вести переговоры о разоружении. Навязывание же этой темы, как отмечал бывший дипломат и участник Первой мировой войны консерватор Д. Купер, не могло дать никаких результатов из-за отсутствия гарантий безопасности: «Те, кто являются такими искренними любителями мира, подходят к этому вопросу с неправильной точки зрения, поскольку они стремятся добиться мира путем разоружения, вместо того чтобы поощрять чувство безопасности, которое приведет к политике разоружения. Я не думаю, что конференции по разоружению принесут пользу, пока у вас есть люди, чувствующие, <...> что их соседи могут прибегнуть к войне»⁴². Консерваторы воспринимали обязательства по сокращению вооружений такими же опасными и рискованными, как гарантия границ мало интере-

³⁹ Ibid. Col. 422.

⁴⁰ Ibid. Col. 443.

⁴¹ Ibid. Col. 530–532.

⁴² Ibid. Col. 459.

совавших в тот момент Лондон государств. В условиях глобального ослабления Британской империи разоружение могло означать лишь дополнительное снижение военного потенциала британской армии, а не защиту ее национальных интересов.

К тому же, как подметил один из депутатов-тори, положение о разоружении уже содержалось в Уставе Лиги Наций, и оставалось лишь создать условия для его исполнения: «Укрепляя мир и безопасность в Европе, он [Рейнский пакт. — *Е.Х., В.Д.*] будет эффективно содействовать разоружению, предусмотренному в статье 8 Устава Лиги Наций...»⁴³.

В итоге лейбористы, столкнувшись с рассогласованностью в собственных рядах и невозможностью на практике реализовать свои программные обещания, что наглядно проявилось в провале Женевского протокола, были вынуждены поддержать Локарнские соглашения в том виде, в каком они были достигнуты. Это не означало, что процесс разоружения ушел с мировой повестки: Лейбористская партия справедливо могла требовать дополнительные соглашения по сокращению вооружений в будущем. И консерваторам, которые в ходе дебатов указывали, что они смогли добиться безопасности в Европе «малыми усилиями», приходилось с этим считаться.

Важной частью Рейнского пакта были ст. 2, 3 и 4 о взаимных обязательствах подписантов по обеспечению безопасности границ на Рейне⁴⁴. Согласно им стороны обязывались не предпринимать друг против друга актов военной агрессии, а в случае возникновения таковой должны были обратиться в арбитраж, а затем оказать пострадавшей стороне военную и иную помощь. В этом контексте возникал вопрос, нуждается ли Франция в военной помощи Великобритании в случае конфликта с разоруженной Германией. Ситуация складывалась таким образом, что держава с самой большой армией в Западной Европе, двумя годами ранее решившаяся на прямое вторжение в Рур, получала гарантии военной помощи. Соответственно у ряда оппозиционных депутатов возникал вопрос о целесообразности этого шага со стороны гарантов пакта, прежде всего Великобритании, и о том, имеет ли Берлин в свою очередь право на такую помощь в защите от агрессии Парижа. Например, депутат от Свободной рабочей партии Р. Валлхэд прямо указывал на

⁴³ Ibid. Col. 493.

⁴⁴ Рейнский гарантийный пакт 1925 г. Статьи 2–4 // 1000 ключевых документов. 2020. Доступ: https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0003_loc&object=translation&st=&l=ru (дата обращения: 02.09.2020).

потенциальную опасность именно Франции, а не Германии: «...Гарантируем ли мы безопасность Германии, которая по Версальскому договору полностью разоружена, от агрессии со стороны Франции и ее союзников и не останемся ли мы потом наедине с величайшей военной силой Европы?»⁴⁵. Подобные вопросы возникали и у представителей Лейбористской партии. Например, Е. Тюртл высказал сомнения в необходимости военной помощи Франции как таковой: «Предположим, Франция столкнулась с безоружной Германией, ей вряд ли потребуется от нас очень большая военная помощь»⁴⁶. Германию в британских политических и военных кругах считали в то время объективно не способной пойти на военную агрессию против Франции, а предполагаемый период восстановления ее военных возможностей оценивали в 50 лет [Демидов, 2017: 106].

О. Чемберлен проигнорировал эти вопросы в своем заключительном выступлении. Вероятно, это было связано с тем, что в начале дебатов он четко выразил свою позицию по данному пункту во время вступительной речи и ответа на вопросы Дж.Р. Макдональда по этому поводу: «Обязательства Франции перед Германией идентичны обязательствам Германии перед Францией. То же самое верно для Бельгии и Германии. Обязательства гарантирующих держав, Италии и Великобритании, являются такими же для Германии, как и для Франции или для Бельгии. Таким образом, это не договор, направленный одной группой держав против какой-либо державы или группы держав, а взаимное соглашение о гарантиях между заинтересованными державами, направленное на сохранение мира на их границах и между собой. <...> Хотя, несомненно, правительство Италии и наше будут при таких обстоятельствах обмениваться мнениями, решение остается за каждым конкретным правительством»⁴⁷. О. Чемберлен еще раз давал понять, что в рамках Рейнского пакта у обеих держав-гарантов остается свобода действий, которая максимально снижала риски вовлечения в неоправданный конфликт и минимизировала опасность провокаций французской и немецкой сторон в Рейнской демилитаризованной зоне. Причем в этой связке гарантов ведущую роль играла более опытная дипломатия Лондона,

⁴⁵ HPDHC. 18.11.1925. Vol. 188. Col. 516 // HANSARD 1803–2005. Available at: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1925/nov/18/treaty-of-mutual-guarantee> (accessed: 02.09.2020).

⁴⁶ Ibid. Col. 505.

⁴⁷ Ibid. Col. 426–428.

что ставило всю систему безопасности Западной Европы в прямую зависимость от решений британских политиков.

Заметим, что уже в 1930-х годах, когда Германия начала ревизию всех условий Версальского договора, подход к обязательствам по Локарнским соглашениям идеологов политики умиротворения С. Болдуина и его команды был таковым, что военную помощь Великобритания была готова оказать лишь при прямом нападении на Францию, а в случае отказа Германии соблюдать режим демилитаризации никакой военной реакции вовсе не предполагалось. Неслучайно ряд исследователей выводят истоки политики умиротворения из Локарнской системы [Jacobson, 1972b: 45–50].

Другая проблема заключалась в том, что по результатам конференции в Локарно оставалось неясно, какие именно споры между подписавшими арбитражные конвенции могут быть рассмотрены в суде, а какие нет. Во время дебатов по Рейнскому гарантийному пакту, отвечая на вопросы Д. Ллойда Джорджа о возможном пересмотре границ⁴⁸, установленных Версальским договором, О. Чемберлен выражался крайне расплывчато и всячески пытался уйти от прямого ответа. С одной стороны, он заявлял: «Мы не могли прийти к согласию о том, должны ли все прошлые споры и конфликты быть предметом рассмотрения арбитража. Единственное, что нам оставалось сделать, — это опустить занавес на прошлое...»⁴⁹. С другой стороны, шестью месяцами ранее на дебатах по Женевскому протоколу он более четко выразил свою точку зрения в ответ на вопрос Д. Ллойда Джорджа о возможности пересмотра восточных границ: «Германия признает, что отказывается от идеи военного пересмотра границ на востоке. Но она не оставляет надежду на то, чтобы однажды изменить некоторые из положений [Версальского договора. — *Е.Х., В.Д.*] путем дружественных переговоров, дипломатической процедуры или, насколько я знаю, путем использования добрых услуг Лиги Наций»⁵⁰. О. Чемберлен видел возможным или скорее неизбежным пересмотр границ Веймарской республики, утверждая, что они являются частью публичного права Европы,

⁴⁸ Ibid. Col. 450.

⁴⁹ Ibid. Col. 526.

⁵⁰ Ibid. 24.03.1925. Vol. 182. Col. 319 // HANSARD 1803–2005. Available at: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1925/mar/24/geneva-protocol> (accessed: 02.09.2020).

а значит, могут быть подвергнуты рассмотрению в международном арбитраже⁵¹.

Тот факт, что переговоры в Локарно проводились в традиционном формате между странами, а не на платформе Лиги Наций в Женеве, неизбежно указывал на принижение роли последней. Дж.Р. Макдональд, будучи сторонником Лиги как основного места для международных переговоров, предрекал, что пакт нанесет ущерб репутации данной организации, а в качестве выхода из этой ситуации предлагал в будущем в случае любого спорного момента обращаться в арбитраж и тем самым на примере Великобритании показать всем остальным нациям, насколько велик авторитет Лиги: «Основным условием формирования устойчивого, постоянно действующего морального авторитета Лиги Наций является то, что ни одно соглашение, ни один договор, ни один пакт не должны быть заключены какой-либо страной Европы, верной Лиге Наций, кроме как под эгидой Лиги. Лига должна участвовать в переговорах, а не только упоминаться в окончательном результате, и поэтому, я думаю, с этой точки зрения Пакт может иметь неудачный результат. <...> Я считаю, когда возникнут спорные вопросы, связанные с нами, мы несем ответственность за то, чтобы сразу передать эти дела в арбитраж укрепленной Лиги Наций, тем самым покажем остальным странам, что война является более неприемлемой»⁵².

Дебаты по Рейнскому гарантийному пакту и арбитражным соглашениям закончились, несмотря на критику, убедительной победой тори: 375 за, 13 против. Это означало, что при всех разногласиях между консерваторами и лейбористами по поводу роли Лиги Наций и процесса разоружения в целом был достигнут межпартийный консенсус по устройству системы безопасности в Европе. Если Женевский протокол вызывал недоверие как среди оппозиционных на тот момент консерваторов, так и внутри самих лейбористов, то в случае с Рейнским пактом тори удалось убедить оппонентов в соответствии документа национальным интересам страны. Несмотря на все перечисленные разногласия, взгляды депутатов Палаты общин в целом сходились по ряду вопросов, таких как необходимость ослабления давления Версальского договора на Берлин, готовность к

⁵¹ Ibid. 18.11.1925. Vol. 188. Col. 527 // HANSARD 1803–2005. Available at: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1925/nov/18/treaty-of-mutual-guarantee> (accessed: 02.09.2020).

⁵² Ibid. Col. 446–447.

рассмотрению вхождения Германии в Лигу Наций, ограниченный характер военных обязательств в Европе.

Реакция прессы носила благожелательный характер. «The Times» отметила единение депутатов по вопросам внешней политики и соглашений в Локарно, подчеркнув правильность курса консервативного кабинета С. Болдуина и относительно формальный характер критики со стороны оппозиционных депутатов: «Вчера не было реального расхождения во взглядах по существу. Внесение поправок и исправлений было скорее попыткой искусственно придать партийный оттенок национальным пожеланиям, <...> на этот раз британское правительство сделало то, что найдет глубокое одобрение в народе»⁵³.

Подобные оценки нашли отражение и на страницах «The Guardian», в которой, однако, с большим вниманием воспринималось внесение поправок: «Никогда не было никаких сомнений в том, что Локарнский договор будет ратифицирован парламентом. Но либеральные и лейбористские поправки к резолюции в пользу ратификации, внесенные вчера вечером г-ном Чемберленом, не были придиричвыми. Они не должны были представлять ни малейшей угрозы Локарнскому договору, который пользуется сердечной поддержкой всех сторон, но должны были выражать отношение к нему, которое, возможно, не совсем соответствует позиции правительства. Как либеральные, так и лейбористские поправки предполагали, что хотя Локарнский договор был прекрасен сам по себе, он был лишь отправной точкой для улучшения [международной. — *Е.Х., В.Д.*] обстановки»⁵⁴.

Комплекс Локарнских соглашений давал понять Германии, что возможны дальнейшие послабления Версальского режима. Для Веймарской республики подписанный пакт стал знаковым документом в ее внешней политике, обозначив возможность более тесного англо-германского сближения (особенно после Рурского кризиса 1923 г.) и мирного встраивания в созданный европейский порядок.

* * *

Рейнский гарантийный пакт, хотя и был неоднозначно воспринят британским политическим истеблишментом, стал водоразделом в европейской политике страны. Достигнутые в Локарно соглашения действительно можно рассматривать как важнейшее дополнение

⁵³ Times. 19.11.1925. P. 17.

⁵⁴ The Manchester Guardian. 19.11.1925. P. 10.

Версальской системы безопасности и даже как качественно новый этап в развитии международных отношений межвоенного периода. После 1925 г., в отличие от первых послевоенных лет, появились инструменты, гарантировавшие исполнение достигнутых договоренностей, в рамках которых все стороны добровольно, на равных давали свое согласие на отказ от войны против друг против друга и на совместную реакцию против нарушений условий договора. В сравнении с предыдущим проектом коллективной безопасности — Женевским протоколом 1924 г. — этот документ имел намного меньше рисков, так как ограничивал практическое применение принципов Лиги Наций лишь Центральной Европой, прежде всего западногерманской границей. Это снимало с Лондона ответственность за возможную напряженность между Германией, Польшей и Чехословакией.

Интеграция Веймарской республики в механизмы безопасности послевоенного устройства способствовала уходу от кризисного и турбулентного состояния в отношениях между Лондоном, Парижем и Берлином, самым ярким проявлением которого стала оккупация Рурского бассейна в 1923 г. В рамках Локарнских соглашений был решен ряд важнейших вопросов, препятствовавших стабилизации международной системы с самого заключения Версальского договора: по-прежнему испытывавшая страх перед своим восточным соседом Франция получала, хотя и с оговорками, необходимые ей гарантии британской военной помощи; Соединенному Королевству удалось ограничить чрезмерное распространение французского влияния на Центральную Европу и дать немецкой экономике возможность для восстановления, что было в интересах британской промышленности; немецкие политики в свою очередь смогли вернуть свою страну в круг великих держав и создать лазейки для пересмотра восточногерманских границ. Урегулирование этих проблемных точек Версальского миропорядка в совокупности с «планом Дауэса» вывело послевоенное развитие международных отношений в Европе из очевидного тупика и было де-факто мирным пересмотром значительной части решений Парижской конференции 1919 г.

Десятилетие после переговоров в Локарно правомерно назвать временем стабильности и относительного спокойствия на внешнеполитическом ландшафте Западной Европы, ярким контрастом по отношению к первым годам после Версальского мира.

В последующий период Локарнский договорной комплекс фигурировал в правительственных документах Великобритании как самостоятельный международный механизм (Локарнская система),

касавшийся регулирования европейских дел. Версальская система в повестке дня заседаний кабинета даже не упоминалась. Именно посредством Локарно британская дипломатия стремилась решать наиболее болезненные вопросы безопасности, рассматривая ее как усовершенствование Версальской системы, инструмент интеграции и сдерживания Германии и средство для продолжения политики «силового равновесия».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аршинцева О.А. Великобритания и проблема стабилизации Версальского миропорядка // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. Т. 2. № 3 (63). С. 157–162.
2. Аршинцева О.А., Глушков А.Е. Локарно, 80 лет назад // Известия Алтайского государственного университета. 2005. № 4 (38). С. 7–11.
3. Богатуров А.Д., Косолапов Н.А., Хрусталева М.А. Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений. М.: НОФМО, 2002.
4. Бозванова С.В. Германская проблема в международных отношениях после Первой мировой войны // Запад и Восток: история и перспективы развития: Сборник статей 30-й юбилейной международной научно-практической конференции / Под ред. И.М. Эрлихсон, Ю.В. Савосиной, Ю.И. Лосева. Рязань, 2019. С. 116–119.
5. Демидов С.В. Внешняя политика и дипломатия Великобритании между двумя войнами // Актуальные проблемы истории Великобритании XVII–XX веков. Рязань, 2017. С. 98–136.
6. Капитонова Н.К., Романова Е.В. История внешней политики Великобритании. М.: Международные отношения, 2016.
7. Коростелев С.В. Правовое регулирование применения силы в международных отношениях в период действия Статута Лиги Наций // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2010. № 3 (39). С. 86–94.
8. Курганский А.А. Польша во внешней политике Великобритании в межвоенный период (опыт контент-анализа парламентских дебатов) // Ретроспектива: всемирная история глазами молодых исследователей. 2015. № 9. С. 94–100.
9. Магадеев И.Э. Взаимодействие Великобритании и Франции в сфере безопасности в 1920-е годы: Дисс. ... канд. ист. наук. М., 2012.
10. Магадеев И.Э. Германская политика Парижа в 20-е годы XX века в свете уроков Первой мировой войны // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 4 (37). С. 35–44.
11. Магадеев И.Э. Ревизионизм «в обе стороны»: Версальский мирный договор и внешняя политика Франции в 1920-е гг. // Первая мировая война, Версальская система и современность. СПб., 2017. С. 283–286.

12. Морозов С.В. К вопросу о создании в 1925 г. правового механизма «подталкивания» Германии на восток // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 412. С. 84–88.
13. Портнягин Д.И. Британская дипломатия на Парижской конференции 1919 г. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2009. № 3. С. 162–169.
14. Сагалова А.Л. Лига Наций в теории и практике британских лейбористов // Актуальные проблемы истории и историографии стран Западной Европы и Америки в новое и новейшее время. Ишим, 2012. С. 197–203.
15. Сагимбаев А.В. Колониальная политика Великобритании в межвоенный период: причины и особенности трансформации. М.: ЦИОГНИС, 2018.
16. Системная история международных отношений: В 2 т. / Под ред. А.Д. Богатурова. М.: Культурная революция, 2006.
17. Слепов В.А. К вопросу о влиянии Локарнской конференции на развитие международных отношений в 1920-е гг. // Запад и Восток: перспективы развития. Рязань, 2019. С. 213–218.
18. Трухановский В.Г. Внешняя политика Англии на первом этапе общего кризиса капитализма (1918–1939 гг.). М.: Издательство Института международных отношений, 1962.
19. Bourne J.M. Britain and the Great War. 1914–1918. New York: E. Arnold, 1989.
20. Cohrs P. The unfinished peace after World War I. America, Britain and the stabilization of Europe, 1919–1932. New York: Cambridge University Press, 2006.
21. Duroselle J.B. The spirit of Locarno: Illusions of pactomania // Foreign Affairs. 1972. Vol. 50. No. 4. P. 752–764.
22. Dutton D. Austen Chamberlain: Gentleman in politics. New Jersey: Transaction Publishers, 1985.
23. Graml H. Zwischen Stresemann und Hitler: Die Außenpolitik der Präsidialkabinette Brüning, Papen und Schleicher. München: Oldenburg Wissenschaftsverlag GmbH, 2001.
24. Jacobson J. The conduct of Locarno diplomacy // The Review of Politics. 1972. Vol. 34. No. 1. P. 67–81.
25. Jacobson J. Locarno diplomacy: Germany and the West, 1925–1929. New York: Princeton University Press, 1972.
26. Johnson G. ‘Das Kind’ revisited: Lord d’Abernon and German security policy, 1922–1925 // Contemporary European History. 2000. Vol. 9. No. 2. P. 209–224.
27. Johnson G. Lord d’Abernon, Austen Chamberlain and the origin of the Treaty of Locarno. School of Advanced Study. University of London, 2000. Available at: <https://sas-space.sas.ac.uk/3386/> (accessed: 19.04.2020).
28. Kennedy P. The realities behind diplomacy. Background influences on British external policy, 1865–1980. London: Fontana Press, 1985.

29. Kennedy P. The tradition of appeasement in British foreign policy 1865–1939 // *British Journal of International Studies*. 1976. Vol. 2. No. 3. P. 195–215.
30. Kitching C.J. Prime minister and foreign secretary: The dual role of James Ramsay MacDonald in 1924 // *Review of International Studies*. 2011. Vol. 37. No. 3. P. 1403–1422.
31. Matzke R.B. *Deterrence through strength: British naval power and foreign policy under Pax Britannica*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2011.
32. Schroeder P.W. *The transformation of European politics, 1763–1848*. Oxford: Clarendon Press, 1996.
33. Steiner Z. *The lights that failed*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
34. Thimme A. Die Locarnopolitik im Lichte des Stresemann-Nachlasses // *Zeitschrift für Politik*. 1956. Vol. 3. No. 1. P. 42–63.
35. Weiß N. Vor achtzig Jahren: Konferenz und Vertragswerk von Locarno // *Die Friedens-Warte*. 2006. Vol. 81. No. 2. P. 101–119.
36. Winkler H.R. *British Labour seeks a foreign policy, 1900–1940*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.
37. Winkler H.R. *Paths not taken: British Labour and international policy in the 1920s*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994.
38. Wright J. Locarno: A democratic peace? // *Review of International Studies*. 2010. Vol. 36. No. 2. P. 391–411.

E.V. Khakhalkina, V.S. Dzyuba

LOCARNO TREATIES (1925) IN THE CONTEXT OF THE VERSAILLES SYSTEM TRANSFORMATION AS SEEN FROM LONDON

*National Research Tomsk State University
36, Lenin av., Tomsk, 634050*

This paper is an attempt to reassess the role of the Locarno Treaties (1925) in terms of the Versailles-Washington system of international relations evolution. The authors argue that the Locarno Treaties represent one of the turning points in the development of the international order after World War I. The Treaties were not a mere add-on to the Versailles system, in fact, they had replaced it and became the main legal instrument for maintaining security in the region. In order to test this hypothesis and provide a better understanding of how the contemporaries themselves assessed these agreements, the authors examine them within a broader context of debates on the European security issues, which took place in the 1920s.

The views of the British elites on this matter are of particular interest here, since it was the British diplomacy that was at the origin of the Locarno Conference in 1925. The paper draws on a wide range of recently declassified archival documents, as well as on the materials of the debates in the House

of Commons and publications in the leading British newspapers. It allows the authors to trace the evolution of approaches by the main British political parties to security issues in Europe. A systematic comparison of views of the Conservative and the Labour party representatives on the Geneva Protocol and the Rhineland Pact shows that by mid-1920s the British political elites advocated for an in-depth transformation of the Versailles order, particularly, through the development of an effective mechanism for maintaining international security. On that basis a broad political consensus had arisen, which led to the formation of a new two-party structure (Tory-Labour) after World War I.

The study begins with an overview of the political situation in Europe and in Great Britain in the early 1920s. Then, it examines the Labour Party's draft of the Disarmament Protocol, as well as the principal causes of its failure. Finally, the paper covers the preparatory process for and the progress of the Locarno negotiations. Special attention is paid to the debates in the House of Commons on the conference, particularly, on its outcome document - the Rhineland Pact.

Keywords: Locarno Conference 1925, Great Britain, France, the German problem, Geneva Protocol, Rhineland Pact, Versailles-Washington system of international relations, arbitration, disarmament, appeasement.

About the authors: *Elena V. Khakhalkina* — Doctor of Sciences (History), Professor, Professor at the Chair of the Modern and Contemporary History and International Relations, School of Historical and Political Studies, National Research Tomsk State University (e-mail: ekhakhalkina@mail.ru); *Vladislav S. Dzyuba* — Master's Degree Student at the Chair of the Modern and Contemporary History and International Relations, School of Historical and Political Studies, National Research Tomsk State University (e-mail: vlad1996tomsk@gmail.com).

REFERENCES

1. Arshintseva O.A. 2015. Velikobritaniya i problema stabilizatsii Versal'skogo miroporyadka [Great Britain and the problem of stabilization of Versailles international order in the first half of the 1920s]. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta*, vol. 2, no. 3-2 (63), pp. 157–162. (In Russ.)
2. Arshintseva O.A., Glushkov A.E. 2005. Lokarno, 80 let nazad [Locarno, 80th years ago]. *Izvestiya Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 4 (38), pp. 7–11. (In Russ.)
3. Bogaturov A.D., Kosolapov N.A., Khrustalev M.A. 2002. *Ocherki teorii i metodologii politicheskogo analiza mezhdunarodnykh otnoshenii* [Essays on theory and methodology of political analysis of international relations]. Moscow, NOFMO Publ. (In Russ.)
4. Bozvanova S.V. 2019. Germanskaya problema v mezhdunarodnykh otnosheniyakh posle Pervoi mirovoi voiny [The German problem in international

relations after the First World War]. In Erlikhson I.M., Savosina Yu.V., Losev Yu.I. (eds.). *Zapad i Vostok: istoriya i perspektivy razvitiya* [The West and the East: History and development prospects]. Ryazan', pp. 116–119. (In Russ.)

5. Demidov S.V. 2017. Vneshnyaya politika i diplomatiya Velikobritanii mezhdu dvumya voynami [Foreign policy and diplomacy of Great Britain between the two wars]. In *Aktual'nye problem istorii Velikobritanii XVII–XX vekov* [Current problems of history of Great Britain, XVII–XXth centuries]. Ryazan', pp. 98–136. (In Russ.)

6. Kapitonova N.K., Romanova E.V. 2016. *Istoriya vneshnei politiki Velikobritanii* [History of the foreign policy of Great Britain]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)

7. Korostelev S.V. 2010. Pravovoe regulirovanie primeneniya sily v mezhdunarodnykh otnosheniyakh v period deistviya Statuta Ligi Natsii [Legal regulation of the use of force in international relations during the Statute of the League of Nations]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie. Aktual'nye problem gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, no. 3 (39), pp. 86–94. (In Russ.)

8. Kurganskii A.A. 2015. Pol'sha vo vneshnei politike Velikobritanii v mezhvoennyi period (opyt kontent-analiza parlamentskikh debatov) [Poland in the foreign policy of Great Britain during the interwar period (content analysis of the parliamentary debates)]. In *Retrospektiva: vseмирnaya istoriya glazami molodykh issledovatelei* [Retrospective: World history through the eyes of young researchers], no. 9, pp. 94–100. (In Russ.)

9. Magadeev I.E. 2012. *Vzaimodeistvie Velikobritanii i Frantsii v sfere bezopasnosti v 1920-e gody* [Franco-British security cooperation in the 1920s]. PhD Thesis. (In Russ.)

10. Magadeev I.E. 2014. Germanskaya politika Parizha v 20-e gody XX veka v svete urokov Pervoi mirovoi voiny [Relations between Paris and Berlin in the 1920s in light of the First World War]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 4 (37), pp. 35–44. (In Russ.)

11. Magadeev I.E. 2017. Revizionizm 'v obe storony': Versal'skii mirnyi dogovor i vneshnyaya politika Frantsii v 1920-e gg. ['Two-sided' revisionism: Versailles treaty and French foreign policy in 1920–1923]. In *Pervaya mirovaya voina, Versal'skaya Sistema i sovremennost'* [World War I, Versailles system and modernity]. Saint Petersburg, pp. 283–286. (In Russ.)

12. Morozov S.V. 2016. K voprosu o sozdanii v 1925 g. pravovogo mekhanizma 'podtalkivaniya' Germanii na vostok [On the creation of a legal mechanism for 'pushing' Germany to the East in 1925]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 412, pp. 85–88. (In Russ.)

13. Portnyagin D.I. 2009. Britanskaya diplomatiya na Parizhskoi konferentsii 1919 g. [British diplomacy at the Paris Peace Conference of 1919]. *Vestnik of Saint Petersburg University. Seriya 6. Filosofiya. Kul'turologiya. Politologiya. Pravo. Mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 3, pp. 162–169. (In Russ.)

14. Sagalova A.L. 2012. Liga Natsii v teorii i praktike britanskikh leiboristov [League of Nations in the theory and practice of British Labour]. In *Aktual'nye*

problemy istorii i istoriografii stran Zapadnoi Evropy i Ameriki v novoe i noveishee vremya [Current problems of history and historiography of the US and Western European countries in modern and contemporary times]. Ishim, pp. 197–203. (In Russ.)

15. Sagimbaev A.V. 2018. *Kolonial'naya politika Velikobritanii v mezhyoeniy period: prichiny i osobennosti transformatsii* [British colonial policy in the interwar period: The causes and features of transformation]. Moscow, CIOGNIS Publ. (In Russ.)

16. Bogaturov A.D. (ed.). *Sistemnaya istoriya mezhdunarodnykh otnoshenii* [The systemic history of international relations]. 2006. Moscow, Kul'turnaya revolyutsiya Publ. (In Russ.)

17. Slepov V.A. 2019. K voprosu o vliyani Lokarnskoi konferentsii na razvitie mezhdunarodnykh otnoshenii v 1920-e gg. [On the impact of Locarno conference on the development of international relations in the 1920-s]. In *Zapad i Vostok: istoriya i perspektivy razvitiya* [The West and the East: History and development prospects]. Ryazan', pp. 213–218. (In Russ.)

18. Trukhanovskii V.G. 1962. *Vneshnyaya politika Anglii na pervom etape obshchego krizisa kapitalizma (1918–1939 gg.)* [Foreign policy of England at the first stage of the general crisis of capitalism (1918–1939)]. Moscow, Izdatel'stvo Instituta mezhdunarodnykh otnoshenii Publ. (In Russ.)

19. Bourne J.M. 1989. *Britain and the Great War. 1914–1918*. New York, E. Arnold.

20. Cohrs P. 2006. *The unfinished peace after World War I. America, Britain and the stabilization of Europe, 1919–1932*. New York, Cambridge University Press.

21. Duroselle J.B. 1972. The spirit of Locarno: Illusions of pactomania. *Foreign Affairs*, vol. 50, no. 4, pp. 752–764.

22. Dutton D. 1985. *Austen Chamberlain: Gentleman in politics*. New Jersey, Transaction Publishers.

23. Graml H. 2001. *Zwischen Stresemann und Hitler: Die Außenpolitik der Präsidialkabinette Brüning, Papen und Schleicher*. München, Oldenburg Wissenschaftsverlag GmbH.

24. Jacobson J. 1972a. The conduct of Locarno diplomacy. *The Review of Politics*, vol. 34, no. 1, pp. 67–81.

25. Jacobson J. 1972b. *Locarno diplomacy: Germany and the West, 1925–1929*. New York, Princeton University Press.

26. Johnson G. 2000a. 'Das Kind' revisited: Lord d'Abernon and German security policy, 1922–1925. *Contemporary European History*, vol. 9, no. 2, pp. 209–224.

27. Johnson G. 2000b. *Lord d'Abernon, Austen Chamberlain and the origin of the Treaty of Locarno*. Electronic Journal of International History (2). School of Advanced Study. University of London. Available at: <https://sas-space.sas.ac.uk/3386/> (accessed: 19.04.2020).

28. Kennedy P. 1985. *The realities behind diplomacy. Background influences on British external policy, 1865–1980*. London, Fontana Press.
29. Kennedy P. 1976. The tradition of appeasement in British foreign policy 1865–1939. *British Journal of International Studies*, vol. 2, no. 3, pp. 195–215.
30. Kitching C.J. 2011. Prime minister and foreign secretary: The dual role of James Ramsay MacDonald in 1924. *Review of International Studies*, vol. 37, no. 3, pp. 1403–1422.
31. Matzke R.B. 2011. *Deterrence through strength: British naval power and foreign policy under Pax Britannica*. Lincoln, University of Nebraska Press.
32. Schroeder P.W. 1996. *The transformation of European politics, 1763–1848*. Oxford, Clarendon Press.
33. Steiner Z. 2005. *The lights that failed*. Oxford, Oxford University Press.
34. Thimme A. 1956. Die Locarnopolitik im Lichte des Stresemann-Nachlasses. *Zeitschrift für Politik*, vol. 3, no. 1, pp. 42–63.
35. Weiß N. 2006. Vor achtzig Jahren: Konferenz und Vertragswerk von Locarno. *Die Friedens-Warte*, vol. 81, no. 2, pp. 101–119.
36. Winkler H.R. 2005. *British Labour seeks a foreign policy, 1900–1940*. New Brunswick, Transaction Publishers.
37. Winkler H.R. 1994. *Paths not taken: British Labour and international policy in the 1920s*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
38. Wright J. 2010. Locarno: A democratic peace? *Review of International Studies*, vol. 36, no. 2, pp. 391–411.

DOI: 10.48015/2076-7404-2021-13-1-196-222

С.М. Лунев*

ОБРАЗ ВЕЛИКОБРИТАНИИ В СОВЕТСКОЙ ПРЕССЕ В КОНТЕКСТЕ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ В ИСПАНИИ (1936–1939)

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

События, связанные с гражданской войной в Испании 1936–1939 гг., включая ее международные аспекты, получили подробное освещение как в зарубежной, так и в отечественной историографии. В то же время рассмотрение их через призму имагологии позволяет по-новому взглянуть на, казалось бы, уже давно изученные вопросы. В данной статье анализируются особенности формирования и развития образа Великобритании в советской прессе в контексте гражданской войны в Испании. В качестве источников используются публикации в газетах «Правда» и «Известия», а также в журналах «Огонек», «За рубежом» и «Спутник агитатора». В ходе исследования была выявлена неоднозначная позиция советских СМИ в отношении политики Великобритании в Испании. Ключевую роль в формировании образа Туманного Альбиона в советской прессе играли несколько тем. Одним из лейтмотивов в публикациях советских журналистов стал образ империи в упадке. В этой связи акцентировались уступчивость британского правительства перед лицом агрессивных действий франкистов и стоявших за ними Германии и Италии, его неспособность защитить национальные интересы своей страны. Параллельно с этим развивался образ расколотого общества в Великобритании, подчеркивалось, что пассивность правительства вызывает нарастающую критику как слева, так и справа. В то же время исключительно высоко оценивался вклад простых людей, добровольцев, выступивших в поддержку республики. Наконец, советские СМИ резко критиковали постепенный дрейф Лондона от политики невмешательства в сторону умиротворения и прямого поощрения агрессоров. Автор заключает, что освещение позиции Великобритании в советской прессе должно было способствовать формированию в общественном мнении

* Лунев Сергей Михайлович — соискатель кафедры истории общественных движений и политических партий исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: luneov@gmail.com).

понимания ошибочности британской политики. Лондон изображался как ненадежный потенциальный союзник в условиях надвигавшейся глобальной войны, который к тому же был склонен делать уступки странам-агрессорам.

Ключевые слова: гражданская война в Испании, Великобритания, Советский Союз, образ врага, образ союзника, общественное мнение, имагология, пропаганда, невмешательство, умиротворение агрессора.

В условиях формирования массового общества в первой половине XX в. отражением международных отношений становились внешнеполитические стереотипы, формируемые в информационном пространстве. Обосновывая свою легитимность, политические режимы эпохи модерна активно апеллировали к международной повестке. Более того, идеология большевиков в принципе основывалась на интернационализме и концепции революции, которая должна произойти в силу естественных социально-политических причин во всем мире. В 1930-х годах политическая и экономическая нестабильность в капиталистических странах активно освещалась в советской прессе и трактовалась как предвещающая неизбежный переход мира к новой, более справедливой социально-экономической формации. Вместе с тем в качестве идеологического постулата ко второй половине 1930-х годов в Советском Союзе утвердился тезис о первичности построения социализма в отдельно взятой стране, и в информационном пространстве стала появляться риторика, описывающая мировую политику не как борьбу классов, а как противостояние разных государств. В 1936 г. началась гражданская война в Испании, где противниками оказались выигравший парламентские выборы леволиберальный «Народный фронт», который включал входившую в Коминтерн Коммунистическую партию Испании, и мятежники из числа военных, выражавших интересы консервативных сил правой и праворадикальной направленности, впоследствии названные франкистами.

Особой характеристикой конфликта в Испании был его интернационализм. Как отмечает В.А. Малай, факторами интернационализации гражданской войны послужили обращение в июле 1936 г. сторон за иностранной помощью: сначала республики к Франции и Советскому Союзу, немного позже — мятежников к правительствам Италии и Германии, а также провозглашение ведущими европейскими государствами политики невмешательства и создание Комитета по невмешательству в дела Испании во главе с представителем

Великобритании [Малай, 2011: 8]. К данным факторам следует добавить глобальный характер распространения информации из Испании: в освещении вооруженного конфликта были задействованы около тысячи корреспондентов [Preston, 2009] из Советского Союза, Великобритании, США, Франции, Германии, Италии.

Благодаря развитию технологий коммуникации новости о событиях в Испании быстро распространялись по всему континенту. Эта информация играла особую роль в обстановке «острой политической и идеологической поляризации Европы» [Малай, 2011: 8]. По словам испанского историка Э. Морадельоса, конфликт в Испании стал моделью в миниатюре общей европейской гражданской войны и предвестником нового глобального конфликта [Moradiellos, 2002: 96].

События на Пиренейском полуострове волновали советское общество. М.М. Новиков называет общественную кампанию в поддержку испанской республики «по массовости, искренности участников и готовности к самопожертвованию не имевшей аналогов в отечественной истории» [Новиков, 2017: 123]. По всему Советскому Союзу проходили митинги и акции по сбору денег республиканцам, а советское правительство оказывало не формальную, но вполне реальную помощь официальному Мадриду. К. Шлегель пишет, что гражданская война в Испании в 1936–1937 гг. стала для советских граждан «фоном, на котором мелочи повседневности вписывались в международные события большой значимости» [Шлегель, 2011: 125]. Сюжеты из Испании подавались как внутренний вооруженный конфликт между республиканцами, официальным правительством, на чьей стороне воевали поддерживаемые Коминтерном представители рабочего класса со всего мира, и «испанскими корниловцами», которым помогали национал-социалистическая Германия и фашистская Италия. Вокруг Испании разворачивалась дипломатическая борьба империалистических держав, что нашло отражение в массовой периодической печати СССР. В конфигурации, сложившейся вокруг Испании, место главного умиротворителя занимала Великобритания, проводившая политику невмешательства в дела Мадрида, которая во многом предвосхитила политику умиротворения агрессора в 1938 г.

Историография гражданской войны в Испании обширна; есть множество работ, где рассматривается международная сторона конфликта (как в зарубежной, в частности англоязычной, историографии, так и в отечественной литературе), однако их оценки сильно различаются. В работе З. Штайнер [Steiner, 2010], посвященной истории международных отношений в Европе, кризис в Испании преподносится как событие, способствовавшее разрушению

системы коллективной безопасности, и арена дипломатического противостояния, главной целью которого представлялось недопущение распространения войны на весь регион. Э. Морадельос в монографии о влиянии великих держав на политику Испании в XX в. рассматривает, каким образом факторы международной помощи и политики невмешательства предопределили результат внутреннего конфликта в стране в 1936–1939 гг. [Moradiellos, 2002]. Многие исследователи концентрируют внимание на отношении Великобритании к событиям на Пиренейском полуострове. Этой тематике посвящена монография Д. Эдвардса [Edwards, 1979]. Как эпизод внешней политики Лондона по умиротворению агрессоров рассматривает гражданскую войну в Испании Р.А.С. Паркер [Parker, 2003], уделяя при этом особое внимание позиции британского истеблишмента. Т. Бьюкенен сопоставляет реакцию правительства Великобритании на завершение гражданской войны в Китае в 1936 г. и гражданскую войну в Испании [Buchanan, 2012].

Особенностью испанского конфликта было участие в боевых действиях на стороне республиканцев добровольцев, собранных входящими в Коминтерн компартиями из Европы и США. Деятельность Коммунистического интернационала в поддержку республиканцев и непосредственно в Испании изучает Л. Киршенбаум [Kirschenbaum, 2015: 287]. Значение интернациональных бригад, трактуемых как «армия Коминтерна», разбирает Д. Ричардсон [Richardson, 2015]. Многие исследователи рассматривают деятельность волонтеров из определенных стран. Английским добровольцам в Испании посвящены монографии Р. Бакселла [Baxell, 2014] и Б. Александера [Bill, 1989], а Р. Страдлинг исследует, какой была реакция на события в Испании в шахтерском регионе Великобритании Уэльсе [Stradling, 2004]. Отдельного внимания с точки зрения темы данной статьи заслуживает сфокусированное на освещении гражданской войны в Испании зарубежными журналистами исследование П. Престона [Preston, 2009].

Особый интерес для нашей работы представляют статьи А.А. Комшукова, в которых рассматривается отображение политики западных стран в связи с гражданской войной в Испании [Комшуков, 1979, 1982]. В отечественной историографии следует отметить работы специалиста по истории Испании 1930-х годов С.В. Пожарской, где изучаются внешнеполитические аспекты гражданской войны [Пожарская, 1992]. В.В. Малай концентрирует внимание на дипломатическом противоборстве вокруг Испании [Малай, 2011], особо отмечая в этом контексте значение взаимоотношений Вели-

кобритании и Советского Союза [Малай, 1999]. Советской помощи испанской республике и деятельности Коминтерна посвящены монографии М.В. Новикова [Новиков, 2007]. Автор также уделяет внимание разбору англоязычной историографии о гражданской войне в Испании. Комплексный взгляд на советское участие в испанских событиях дает Н.Н. Платошкин [Платошкин, 2005]. Из обобщающих работ следует отметить монографию А.В. Шубина, вписывающего гражданскую войну в более широкий контекст Великой испанской революции, которая, по утверждению историка, сопоставима с Великой французской и Великой русской революциями [Шубин, 2019], а также отдельный выпуск из серии «Русского сборника» под редакцией О.Р. Айрапетова и М.А. Колерова [Русский сборник, 2016], центральной темой которого стали международные аспекты гражданской войны в Испании.

Вместе с тем в связи с огромным информационно-пропагандистским значением, которое имели события в Испании для международных отношений того периода, ряд аспектов этой войны нуждаются в дополнительном изучении. В частности, речь идет об исследовательских возможностях, которые открывает имагология — сравнительно новое междисциплинарное направление, рассматривающее формирование коллективных образов (например, «образа чужого», какой-либо другой нации или страны) в массовом сознании определенного общества. Имагология как научное направление сформировалась в рамках литературоведения. Филолог Е.В. Папилова утверждает, что имагология зародилась во Франции и первоначально объектом ее изучения были в основном художественные образы народов соседних стран [Папилова, 2011: 31]. В центре внимания филологов находилось описание представителей других государств и народов, особо много внимания уделялось путевым заметкам.

Огромное значение для имагологии имела работа американского журналиста У. Липпмана «Общественное мнение», впервые вышедшая в 1922 г. [Липпман, 2004]. Автор сформулировал понятие стереотипа, которое стали активно использовать исследователи, изучающие образ «чужого». По мнению У. Липпмана, стереотип — это принятый в исторической общности образец восприятия, фильтрации, интерпретации информации при распознавании и узнавании окружающего мира, основанный на предшествующем социальном опыте. С точки зрения Е.В. Папиловой, в рамках имагологии изучаются «стереотип национального сознания, <...> устойчивое, эмоционально насыщенное, обобщенно-образное представление о

“чужом”, сформировавшееся в конкретной социально-исторической среде» [Папилова, 2011: 31].

Историческая имагология уже оформилась в отдельную область знаний. К числу наиболее видных современных теоретиков этого направления следует отнести нидерландских исследователей Й. Леерссена и М. Беллера, выпустивших совместную монографию [Imagology, 2007]. Отечественный историк О.С. Поршнева определяет задачи этой дисциплины следующим образом: «Историческая имагология изучает проблемы формирования и бытования национальных и инокультурных образов в сознании социальных и этнических общностей, отдельных индивидов и групп» [Поршнева, 2014: 126]. Работы, которые можно отнести к исторической имагологии, с 1970-х годов появлялись по всему миру. Советский исследователь Л.А. Зак изучал целенаправленное формирование внешнеполитических стереотипов как инструмента дипломатической борьбы [Зак, 1976]. Историк Н.А. Ерофеев, опираясь на понятие «этнические представления», рассмотрел образ англичан и Великобритании в русской литературе, периодике и источниках личного характера 1825–1853 гг. [Ерофеев, 1982].

В современной отечественной исторической имагологии сформировался подход, в рамках которого образ «чужого» анализируется через призму союзнических или враждебных государственных отношений. Восприятие будущих союзников во Второй мировой войне рассматривали Е.С. Сеньявская [Сеньявская, 2006, 2010] и А.В. Голубев [Голубев, 1994; Голубев, Поршнева, 2012]. Работы по имагологии перекликаются с широким пластом исследований массового сознания советского общества 1930-х годов, а также воздействия на него пропаганды. К числу наиболее значимых трудов данной направленности стоит отнести монографию Н.Б. Арнаутова, рассматривающего формирование в массовом сознании мифологемы «врага народа» [Арнаутов, 2010], которая фактически стала образом «чужого» внутри советского общества. В целом ряде работ изучается роль советской пропаганды в формировании массового сознания советского общества накануне Второй мировой войны. Основной упор в данных исследованиях делался на так называемые военные угрозы и общий милитаризм. Среди наиболее видных историков этого направления — В.А. Невежин [Невежин, 1997, 2007] и С.Н. Ушакова [Ушакова, 2013]. Используя имагологическую методологию, рассматривает военную угрозу в информационном пространстве и упомянутый нами А.В. Голубев.

Объектом данного исследования является образ Великобритании в Советском Союзе в контексте гражданской войны в Испании. Обращение к этому сюжету представляется обоснованным по нескольким причинам. Вооруженный конфликт во Второй республике представляет несомненный имагологический интерес, будучи примером интернационализированного кризиса, не просто имевшего региональное значение, но и определившего внешнюю политику ведущих держав, а также событием, получившим всестороннее, широкое и быстрое освещение в средствах массовой информации по всему миру и, как следствие, соответствующую реакцию общественности. Советские СМИ рисовали картину действительно интернационального конфликта, который приобретал характер решительной борьбы сил антифашизма и фашизма [Соловьев, 2006]. Особое внимание при этом уделялось позиции Великобритании.

Цель статьи — реконструкция образов Великобритании и британцев, какими они рисовались в советской периодической печати в контексте гражданской войны в Испании. Для этого были проанализированы публикации советских СМИ, рассказывающие о влиянии и непосредственном участии официального Лондона или же представителей британского общества в испанских событиях. В 1930-х годах для советского общества главным источником информации о внешнем мире были газетные и журнальные публикации. В качестве источниковой базы в статье использованы главные советские газеты — «Известия» и «Правда», а также журналы «Спутник агитатора», ориентированный на партийных пропагандистов, и «За рубежом», посвященный исключительно международной повестке и состоявший, за редким исключением, из переведенных материалов заграничной печати. Данные издания активно освещали гражданскую войну в Испании, дипломатические переговоры об урегулировании конфликта, а также отношение к этим событиям общественности разных стран. Корпус источников представляет собой материалы разных типов: новостные информативные сообщения, репортажи, дайджесты, публицистические авторские очерки. По тематике используемые источники делятся на статьи непосредственно о боевых действиях, о дипломатической борьбе, официальные заявления политиков, а также пропагандистские партийные материалы с анализом социально-политической обстановки.

Империя в упадке

Публикации, связанные с гражданской войной в Испании, были главной темой международной повестки с начала конфликта и до Мюнхенского соглашения. Особое внимание в советской прессе уделялось роли Великобритании, поскольку помимо традиционно важной роли в мировой дипломатии Лондон председательствовал в Комитете по невмешательству в испанские дела — ключевом международном органе, пытавшемся урегулировать или хотя бы минимизировать внешнеполитическое влияние конфликта в Испании. Поначалу оценки советской печати были сдержанные [Комшуков, 1982: 72].

Интерпретация политики Великобритании в отношении войны в Испании в советской прессе носила двойственный характер. Как отмечал влиятельный советский деятель, активный участник мирового коммунистического движения Карл Радек, с одной стороны, вовлечение Германии и Италии в испанские события угрожало национальным интересам Великобритании, с другой стороны, «глубокомысленные философы из Лондона» опасались диктатуры пролетариата в Испании¹. Примерно в этом же ключе, но более развернуто рассуждал публицист «Спутника агитатора» И. Сонов, объяснявший, что «основные внешнеполитические заботы английского правительства диктуют ему политику противодействия итало-германской интервенции в Испании», при этом «победа Народного фронта в Испании, рост влияния компартии вызывает тревогу английской буржуазии»². И. Сонов к середине 1937 г. выделял три периода в политике Великобритании по отношению к Испании: «политика невмешательства»; колебания английского правительства, вызванные опасностью захвата Испании немецкими и итальянскими войсками; «джентльменское соглашение» с Италией января 1937 г. и «активное содействие итальянской интервенции»³.

В советской прессе подчеркивалось тесное переплетение с политикой по невмешательству в испанские дела взаимоотношений Великобритании с Италией, одним из фактических участников интервенции на стороне мятежников. 2 января 1937 г. было достигнуто англо-итальянское «джентльменское соглашение», сохранявшее

¹ Радек К. Поджигатели войны готовят интервенцию против испанской революции // Известия. № 180. 04.08.1936.

² Сонов И. Чем объясняется двойственность внешней политики Англии // Спутник агитатора. № 10. 1937. С. 12.

³ Там же.

статус-кво в Средиземном море. Этот документ, подписанный после зафиксированной высадки итальянских военных в Испании, как утверждалось в советской печати, до такой степени вредил национальным интересам Лондона, что, например, публицист П. Лапинский сравнивал Англию с «опиумным клубом» и называл соглашение «пустой мистификацией»⁴. «Джентльменское соглашение» советская пресса рассматривала как выигрышное для Италии. «Известия» утверждали, что Бенито Муссолини в интервью германской печати истолковал данный документ как «соглашение об уничтожении “Испанской республики”»⁵.

Таким образом, Великобритания признавалась государством, которое утрачивало свое дипломатическое могущество в сравнении с «молодыми» режимами Б. Муссолини и А. Гитлера. Италия и Германия в контексте войны в Испании вели агрессивную внешнюю политику. Лондон не мог действенным образом противостоять этому и вынужден был идти на уступки, утрачивал влияние в качестве дипломатического арбитра. Фактически в советской прессе создавалось представление о Великобритании как об империи в стадии упадка.

Лондон стал местом заседаний Комитета по невмешательству в испанские дела, а англичанин лорд Плимут там председательствовал. Однако, несмотря на высокий формальный статус, Великобритания, по мнению советских СМИ, не смогла добиться того, чтобы ее миротворческую деятельность воспринимали всерьез. Отсутствие сильной дипломатической позиции интерпретировалось как вялость и бесхребетность официального Лондона. Новой в контексте гражданской войны в Испании была апелляция советских журналистов к национальным интересам Великобритании, вопреки которым действовало правительство. Эта тема в публицистике перекликалась с перестройкой партийной пропаганды. Советский Союз в середине 1930-х годов стал использовать традиционную фразеологию, свойственную национальным государствам. По мнению историка Д. Бранденбергера, указанный период был отмечен идеологическим переходом к национал-большевизму [Бранденбергер, 2009]. Апелляция к национальным интересам вписывается в данную концепцию.

Со временем образ Великобритании как державы, проигрывающей дипломатическую борьбу, усиливался. Этот тезис иллюстрируется не только публицистическими материалами, но и новостными сообщениями. В течение гражданской войны в Испании происхо-

⁴ Лапинский П. Клуб курильщиков опиума? // Известия. № 10. 12.01.1937.

⁵ Критика внешней политики Англии // Известия. № 18. 20.01.1937.

дили постоянные инциденты, связанные с обстрелом британских торговых судов и даже убийством английских граждан. Уже через несколько дней после начала конфликта на Пиренейском полуострове Лондон выразил протест в связи с убийством мятежниками гражданина Великобритании⁶. Вскоре после заключения «джентльменского соглашения» франкисты обстреляли британский корабль⁷. В марте 1937 г. они захватили три корабля, шедших под британским флагом⁸. Все эти события активно освещались в советской прессе, говорилось об «угрожающем положении для английского торгового мореходства» в Средиземном море⁹, демонстрировалось, что Великобритания не может защитить свои торговые суда. В итоге представители британского правительства были вынуждены предостерегать судовладельцев от посещения Бискайского залива, так как Лондон не мог гарантировать им защиту¹⁰. Бывали и случаи обстрела британских судов авиацией, ставшие, в частности, предметом разбирательства летом 1938 г.¹¹ «Правда», публикуя соответствующую информацию, отмечала: представители «пароходных и страховых компаний Великобритании», чьи суда были обстреляны или потоплены, заявляли о том, что нападения на них носили преднамеренный характер¹². Советская пресса подчеркивала, что британское правительство вяло реагировало на обстрелы¹³. Приводилось выступление премьер-министра Невилла Чемберлена, в котором он возлагал ответственность за обстрелы на судовладельцев, отправлявших корабли в зону боевых действий¹⁴.

Можно сделать вывод, что на основе конкретных примеров Великобритания изображалась как государство слабое, которое не в состоянии защитить жизни своих граждан. Советская пресса тенденциозно подбирала новости, демонстрируя неспособность британского правительства выполнять свои непосредственные обязанности. Более того, подчеркивалось, что официальный Лондон

⁶ Англия заявила протест мятежникам // Известия. № 186. 11.08.1936.

⁷ Мятежники обстреляли британский пароход // Известия. № 12. 14.01.1937.

⁸ Захват мятежниками английских кораблей // Правда. № 90. 01.04.1937.

⁹ Переброска английских крейсеров в Бискайский залив // Правда. № 101. 12.04.1937.

¹⁰ Болдуин о положении в Бискайском заливе // Правда. № 103. 14.04.1937.

¹¹ Воздушное пиратство и Лондон // Правда. № 132. 09.06.1938.

¹² Протест Англии // Правда. № 127. 03.06.1938.

¹³ «Таймс» санкционирует действия воздушных пиратов // Правда. № 134. 11.06.1938.

¹⁴ Выступление Чемберлена в Кеттеринге // Правда. № 154. 04.07.1938.

снимал с себя ответственность за безопасность граждан и их имущества в нейтральных водах. Данные информационные сообщения должны были показать утрату Великобританией своего статуса не только влиятельного дипломатического игрока, но и «великой морской державы».

Важным сюжетом для демонстрации мягкости позиции Лондона в Испании были провокации по отношению к Гибралтару — территории Британской империи, граничившей с захваченными франкистами областями. По утверждению «Известий», мятежники распространяли антианглийские листовки и заявляли в радиопрограммах о намерении захватить Гибралтар¹⁵. Британский генерал Спирс, чье заявление процитировала «Правда», предостерегал правительство в Лондоне: если Великобритания и дальше будет идти на уступки Германии и Италии в Испании, то Гибралтар будет захвачен и встанет вопрос о сохранности Британской империи¹⁶. Таким образом, сюжеты, освещавшиеся советской прессой, изображали уже саму Британскую империю в качестве потенциального объекта агрессии.

Раскол в обществе

В то же время советская пресса стремилась отразить неоднозначное отношение граждан Великобритании к политике своего правительства в Испании. Так, «Правда» отмечала, что позиция невмешательства вызывала негодование как с правой, так и с левой стороны, что именно международная повестка привела к политическому кризису британского правительства и отставке министра иностранных дел Энтони Идена, а также ряда «молодых консерваторов», произошедшей 20 февраля 1938 г.¹⁷ О том, что главными критиками политики были лейбористы и представители других левых партий, сообщалось в советской прессе практически ежедневно.

Уже в начале гражданской войны «Правда» активно освещала визит английских парламентариев (в основном из Лейбористской партии) в стан защитников Республики в Испании во время боев за Мадрид осенью 1936 г.¹⁸ Были опубликованы итоговое заявление английской делегации о катастрофическом гуманитарном поло-

¹⁵ Антианглийская кампания испанских мятежников и интервентов // Известия. № 155. 04.07.1937.

¹⁶ Выступление генерала Спирса // Правда. № 349. 20.12.1938.

¹⁷ Разногласия в британском правительстве // Правда. № 51. 21.02.1938.

¹⁸ Поездка английских депутатов в Мадрид // Правда. № 324. 25.11.1936.

жении в столице¹⁹, а также материалы о действиях итальянских и немецких солдат в Испании²⁰. В освещении визита последующей делегации лейбористов подчеркивалось ее заявление о том, что «политика невмешательства прикрывает подлинную интервенцию»²¹. Приводились комментарии, осуждавшие «циничную» позицию консерваторов в отношении Испании. К примеру, известный писатель Илья Эренбург в очерке из Лондона отметил, что на предвыборном собрании кандидат от правящей Консервативной партии заявил: «...мы оплакиваем судьбу испанских детей <...> но мы прежде всего заинтересованы в испанском угле, в руде, в меди»²².

Вместе с тем советская пресса рассказывала и о критике британского правительства справа: в частности, приводилось заявление консерватора Уинстона Черчилля, который призывал к созданию инструмента коллективной безопасности в Европе²³. Кроме того, выходили материалы, в которых влиятельный консерватор, ставший впоследствии премьер-министром Великобритании, выражал возмущение «бесстыдной интервенцией двух европейских фашистских стран, проводимой под фальшивым флагом “невмешательства”»²⁴. В декабре 1938 г., уже после отставки Э. Идена, «Правда» с явным удовлетворением публиковала утверждение У. Черчилля о том, что в связи с ситуацией в Испании и политикой невмешательства «ему никогда за всю его жизнь не приходилось наблюдать такого огромного недовольства английской общественности по поводу проводимого правительством курса внешней политики»²⁵.

Действительно, перестановки в правительстве вызвали протестную волну в британском обществе. Сменивший Э. Идена лорд Галифакс считался германофилом и входил в «кливденскую костерию» — кружок симпатизировавших А. Гитлеру влиятельных консерваторов²⁶. Советский посол в Лондоне И.М. Майский в своем дневнике утверждал, что смена министра в Великобритании означает

¹⁹ Заявление английской парламентской делегации в Испании // Правда. № 329. 30.11.1936.

²⁰ Английская парламентская делегация — о действиях интервентов // Правда. № 349. 20.12.1936.

²¹ Заявление английских депутатов лейбористов // Правда. № 24. 25.01.1938.

²² Эренбург И. Кровь зовет в бой // Правда. № 101. 01.05.1938.

²³ Заявление Черчилля // Правда. № 5. 05.01.1938.

²⁴ Черчилль о фашистской интервенции // Правда. № 128. 04.06.1938.

²⁵ Выступление Черчилля // Правда. № 342. 13.12.1938.

²⁶ Майский И.М. Дневник дипломата, Лондон, 1934–1943: книга первая. М.: Наука, 2006. С. 216.

«прямой путь сделки с агрессором» во внешней политике государства²⁷. В этой связи политический комментатор «Правды» И. Ермишев называл назначение Галифакса «победой тех кругов английской буржуазии, которые являются противниками идеи коллективной безопасности и сторонниками политики сговора с агрессорами» и подчеркивал, что в связи с отставкой министра иностранных дел консерваторов их политические оппоненты, лейбористы, призывали к всеобщим выборам²⁸.

Недовольство перестановками в правительстве выражалось в уличных манифестациях. В конце февраля 1938 г., согласно материалам советской печати, прошло до 600 митингов и демонстраций по всей Великобритании, самая массовая из которых состоялась на Трафальгарской площади в Лондоне. «Правда» отмечала, что основу протестного движения составляли рабочие²⁹. Тем самым советская газета выражала мысль, что только рабочий класс мог реально противостоять неадекватной политике правящих британских верхов. «Известия» активно сообщали о митингах в поддержку испанской республики, подчеркивая массовость протестного движения³⁰. Публиковались данные о том, что именно британские граждане оказали Народному фронту наибольшую помощь в количественном выражении: в пользу республики в середине 1938 г. была собрана сумма, эквивалентная 36 250 000 французских франков³¹, что стало общемировым рекордом.

Советская печать активно демонстрировала расхождение поддержки республиканцев в британском обществе с политикой, проводимой правительством. В публикациях советских СМИ официальный Лондон выглядел недемократическим, не учитывающим инициативу «снизу». Более того, подчеркивалось, что даже партия властного большинства, консерваторы, не была едина по вопросу Испании. В материалах прессы отражалось нарастание отчуждения между обществом и властными элитами по мере развития испанского конфликта. При этом подчеркивалось, что правительство резко критиковалось даже партией консерваторов, а социальная база противников официального курса по вопросу гражданской войны в Испании включала и представителей крупной буржуазии.

²⁷ Там же. С. 215.

²⁸ Ермашев И. Отставка Идена // Правда. № 54. 24.02.1938.

²⁹ Рабочие Англии протестуют против внешней политики Чемберлена // Правда. № 36. 1938.

³⁰ Кампания солидарности с испанским народом // Известия. № 189. 15.08.1936.

³¹ Международная помощь Испании // За рубежом. № 8. 1938.

Важная тема, вытекавшая из поддержки британским обществом испанских республиканцев, которая активно освещалась в советской прессе, — участие англичан в добровольческом движении. Британский исследователь Александр Билл называл цифру в 2063 добровольца, сражавшихся на стороне испанского правительства в годы конфликта [Bill, 1989: 29]. Журнал «За рубежом» со ссылкой на британское издание The Daily Herald сообщал, что британцы первоначально составляли полувзвод в интернациональной бригаде, поддерживавшей республиканцев. Затем подразделение расширилось до батальона: «Социальный состав — трое горняков из Файфшира, эдинбургский металлист, два кембриджских студента, железнодорожник, несколько бывших солдат регулярной армии, актер, двое сельскохозяйственных рабочих, поэт — рядовые люди из всех слоев общества»³². В советских публикациях излагалась мотивация британских добровольцев, один из которых, в частности, утверждал: «...я предпочитаю умереть, преграждая путь фашизму в Испании, чем ожидать его прихода в Англию»³³. В подобных сюжетах подчеркивалось международное значение конфликта в Испании, а фашизм изображался глобальной угрозой. Волонтеры не только участвовали в боевых действиях, в Испании были и британские медики. Согласно публикации «Спутника агитатора» «трудящиеся Англии» организовали и отправили в Испанию два санитарных отряда, врачи и медсестры которого были добровольцами³⁴. Советская печать героизировала отдельных британских волонтеров. Так, в «Спутнике агитатора» вышла большая биографическая статья, посвященная погибшему «политическому комиссару англо-ирландского батальона Интернациональной бригады» британскому журналисту Ральфу Фоксу³⁵. Данная тематика была близка к тем публикациям советской периодической печати, которые освещали деятельность международного коммунистического движения, в том числе в Великобритании. Таким образом подтверждалось, что близкие к СССР позиции занимают политические активисты по всему миру, а британское общество — один из лидеров по реальной поддержке испанского республиканского правительства.

³² Англичане в интернациональной бригаде // За рубежом. № 4. 1937.

³³ Добровольцы свободы // За рубежом. № 5. 1937.

³⁴ Братская помощь героическому испанскому народу // Спутник агитатора. 1936. № 20. С. 20.

³⁵ Образец боевого пролетарского интернационализма // Спутник агитатора. 1937. № 8. С. 22–23.

Официальный Лондон противодействовал волонтерскому движению. С января 1937 г. был запрещен выезд добровольцев в Испанию. Советские газеты, сообщая о запрете в информативном ключе, подчеркивали, что решение было подвергнуто критике со стороны лидера лейбористов и парламентской оппозиции К. Эттли³⁶. Кроме того, рассказывалось о попытках помешать запрету волонтерства, которые предпринимали парламентарии-лейбористы³⁷. «Правда» сообщала о встрече английских добровольцев, возвращавшихся из Испании, «как солдат после возвращения с фронтов Первой мировой войны»³⁸. Подчеркивалось, что в Лондоне на стадионе Empress состоялся торжественный парад вернувшихся из Испании бойцов интернациональных бригад (начало 1939 г.)³⁹. Данные информационные сообщения должны были наглядно показывать, что правительство действует в отрыве от значительной части общества, воспринимавшей английских волонтеров в Испании как героев.

Советские газеты рассказывали и о том, что верхние слои британского общества и правые политики симпатизировали Франсиско Франко. «Спутник агитатора» еще в 1936 г. утверждал, что «успехи мятежников в Испании окрыляют и усиливают активность фашистских организаций в странах старой буржуазной демократии — Франции и Англии»⁴⁰. Официальный Лондон с самого начала конфликта подозревали в связях с франкистами. В материалах «За рубежом» утверждалось: многие англичане, находившиеся в Испании, считали, что «“форрейн оффис” [Министерство иностранных дел Великобритании. — С.Л.] знал об интервенционистских планах [Германии и Италии. — С.Л.] гораздо больше, чем кто-либо здесь, в Испании, мог бы предположить»⁴¹. Советские газеты сообщали о контактах между британским правительством и представителями Ф. Франко еще в первой половине 1937 г.⁴² Начиная со второй половины 1937 г.

³⁶ Англия запрещает выезд добровольцев в Испанию // Известия. № 10. 12.01.1937.

³⁷ В Англии оспаривают закон о запрещении волонтерства // Известия. № 12. 14.01.1937.

³⁸ Встреча бойцов интернациональной бригады в Лондоне // Правда. № 339. 10.12.1938.

³⁹ Парад вернувшихся бойцов интернациональной бригады // Правда. № 11. 11.01.1939.

⁴⁰ 19 лет Великой пролетарской революции в России // Спутник агитатора. № 20. 1936. С. 5.

⁴¹ Репортер в Испании // За рубежом. № 31. 1936.

⁴² Торговые переговоры Англии с Бургосом // Известия. № 59. 09.03.1937.

в печати всё чаще появлялась информация о том, что часть лондонских банкиров лидера франкистов⁴³.

Как показывала советская пресса, хотя большинство граждан Великобритании были настроены прореспубликански, влиятельные группы, симпатизировавшие франкистам, одерживали верх, тем самым подтверждая мысль о том, что при капитализме позиция крупной буржуазии значимее мнения простых людей. При этом политика Великобритании относительно Испании, согласно материалам советской печати, имела черты закрытости, подозрительности и даже заговора. Лондон можно было заподозрить в двойной игре и излишнем потворстве мятежникам еще в самом начале конфликта, но публикации с подобным посылом участились ближе к концу гражданской войны.

От невмешательства к поощрению агрессоров

В мае 1937 г. «Правда» опубликовала письмо независимого депутата палаты общин Элеоноры Рэтбон, в котором автор приходила к заключению, что «английская политика только усиливала мятежников»⁴⁴. В некоторых советских публикациях утверждалось, что Ф. Франко угрожал изгнать с занятой им территории всех англичан, если Комитет по невмешательству не признает мятежников воюющей стороной⁴⁵. Кроме того, генерал, по сообщению советской прессы, заявлял о желании иметь двух своих консулов в Лондоне⁴⁶, что приравнивало бы его к законно избранному правительству. В конце 1937 г. в Великобритании, по утверждению «Правды», усилилась франкистская пропаганда, однако она имела успех только в среде «лондонского Сити»⁴⁷. В марте 1938 г. сообщалось об эпизоде оказания помощи со стороны англичан франкистам: два британских эсминца поддерживали корабль мятежников «Балеарес» во время боя с республиканцами⁴⁸. В том же месяце были опубликованы данные о прибытии в Лондон представителя Ф. Франко герцога Альбы со всеми дипломатическими привилегиями⁴⁹.

⁴³ Англия и страны-агрессоры // Известия. № 264. 14.11.1937.

⁴⁴ Английская политика поощрения интервентов // Правда. № 130. 13.05.1937.

⁴⁵ Франко угрожает Англии // Известия. № 168. 20.07.1937.

⁴⁶ Наглая «нота» Франко британскому правительству // Известия. № 54. 1937.

⁴⁷ Английская пропаганда в пользу Франко // Правда. № 8. 08.01.1938.

⁴⁸ Британские миноносцы спасали мятежников с «Балеареса» // Правда. № 66. 08.03.1938.

⁴⁹ Агент Франко в Лондоне на правах дипломата // Правда. № 89. 31.03.1938.

На фоне конфликта в Испании в 1938 г. произошли агрессивные экспансионистские действия Германии. 30 сентября 1938 г. было заключено Мюнхенское соглашение между Германией, Великобританией, Францией и Италией, которое советская периодическая печать называла «сговором». Данный документ узаконивал присоединение к Германии Судетской области Чехословакии. Инициатором соглашения считали премьер-министра Великобритании консерватора Н. Чемберлена. Советская пресса активно критиковала позицию Лондона, считая, что он проводит политику умиротворения агрессора за счет малых стран. Тональность освещения переговоров Великобритании с Германией перекликалась с тем, как советская печать оценивала позицию британского правительства по Испании. Невмешательство в дела последней представлялось прологом политики умиротворения, наиболее ярким проявлением которой стало Мюнхенское соглашение. Риторика относительно позиции Лондона и Парижа была жесткой. «Известия» называли переговоры в Мюнхене «чудовищной капитуляцией перед агрессором»⁵⁰. Как и в случае с политикой невмешательства в дела Испании, газета обвиняла британское правительство в «предательстве своих собственных национальных интересов»⁵¹.

В начале 1939 г. «Правда» писала о содействии со стороны Великобритании франкистам во время захвата ими острова Менорка (речь шла об использовании английского крейсера «Девоншир») ⁵². В феврале 1939 г. рассказывалось о переговорах между Лондоном и Ф. Франко, в том числе по вопросу о предоставлении кредита. Советская пресса комментировала это следующим образом: английские сторонники франкистов считают, что исход гражданской войны в Испании предопределен⁵³.

Все перипетии подготовки к признанию Великобританией Ф. Франко находили отражение в советской печати. Так, 16 февраля 1939 г. сообщалось, что английское правительство обсуждает вопрос признания Ф. Франко⁵⁴. Через неделю были опубликованы данные о создании англо-испанского коммерческого предприятия, цель кото-

⁵⁰ Очередная англо-французская капитуляция // Известия. № 229. 30.09.1938.

⁵¹ После мюнхенского соглашения // Известия. № 230. 02.10.1938.

⁵² От политики «невмешательства» к политике интервенции // Правда. № 41. 11.02.1939.

⁵³ Кампания английских сторонников Франко // Правда. № 42. 12.02.1939.

⁵⁴ Планы удушения Испанской республики // Правда. № 46. 16.02.1939.

рого заключалась в «разграблении Испании»⁵⁵. Наконец, 27 февраля 1939 г. правительство Ф. Франко было признано Лондоном, о чем известила советская пресса⁵⁶. После этого советская печать считала, что попустительство Великобритании и Франции, а также признание Ф. Франко способствовали заговору полковника С. Касадо, приведшему в итоге к капитуляции испанской республики⁵⁷. Таким образом, Великобритания в конце конфликта представляла пособницей приходу к власти франкистов.

* * *

В целом образ Великобритании прошел в публикациях советской прессы эволюцию от главенствующего игрока европейской политики, берущего на себя роль арбитра в региональном конфликте, до страны, идущей на постоянные уступки и, более того, содействующей приходу к власти фашистских сил из-за проводимой ею политики умиротворения агрессоров. Советская печать апеллировала к стратегическим интересам Британской империи, в ущерб которым действовало ее правительство. Дипломатическая слабость Лондона противопоставлялась усилению молодых европейских режимов ультраправого толка в Италии и Германии. Английские дипломаты, которых традиционно изображали мастерами добиваться своих целей на международной арене, допускали, по мнению советских журналистов, прямой обман со стороны Берлина и Рима. При оценке позиции Великобритании делался акцент на разрыве между большинством общества, поддерживавшим республиканцев, и про-франкистским меньшинством, в угоду которому велась реальная политика. Демонстрировалось, что капиталистическое британское правительство не выполняло волю большинства общества, которое включало не только британский пролетариат, но и представителей крупной буржуазии, в том числе членов Консервативной партии. В определенные моменты даже шла речь о прямой дискредитации британского государства, не способного защитить своих граждан. Данные обстоятельства содействовали формированию образа Великобритании как империи в стадии упадка. Можно сказать, что впервые основополагающий сюжет для формирования данного образа был связан с дипломатической несостоятельностью страны

⁵⁵ «Англо-испанский концерн» по разграблению Испании // Правда. № 54. 24.02.1939.

⁵⁶ Бурное заседание палаты общин // Известия. № 54. 08.03.1939.

⁵⁷ Париж и Лондон — вдохновители заговора Касадо // Известия. № 54. 08.03.1939.

в большой европейской политике. Советские публицисты апеллировали к тематике национальных интересов государства при критике лондонской позиции по Испании. Обычно активная международная позиция Великобритании в данном сюжете была вялой и не акцентированной. Вместе с тем впервые Великобритания выставлялась не как возможный зачинатель мирового конфликта, а как потенциальный объект агрессии в связи с провокациями франкистов. Роль главных источников мировой напряженности, с точки зрения советской периодической печати, перешла к Германии и Италии, а Великобритания по отношению к этим государствам занимала капитулянтскую позицию.

Анализ советской прессы показывает, что она активно подавала информацию о роли Великобритании в гражданской войне в Испании, а также об отношении британского общества к данному конфликту во всем его многообразии. Материалы, посвященные данной тематике, публиковались ежедневно. Многие статьи основывались на публикациях британских СМИ и информационных агентств. Москва симпатизировала сторонникам испанской республики в британском обществе, но советская пресса рассказывала и о группах, поддерживавших франкистов. Британское общество в целом рисовалось как разрозненное, находившееся в прямом противоречии с позицией правительства: с одной стороны, именно граждане Великобритании собрали наибольшую сумму для помощи республиканцам, с другой стороны, официальный Лондон способствовал победе франкистов. Противоречия и политическая неустроенность, связанные с конфликтом в Испании, были одним из лейтмотивов при характеристике общества Великобритании в советской прессе в 1936–1939 гг.

Накануне конфликта в Испании, в 1935–1936 гг., советско-британские отношения были наиболее благоприятными в данном десятилетии [Крутько, 2013: 56]. Однако испанские события и деятельность Комитета по невмешательству в дела Испании способствовали их резкому ухудшению, что и нашло отражение в советской периодической печати. Великобритания, проводившая политику умиротворения агрессора, была ненадежным потенциальным союзником, но вместе с тем Лондон не был и противником на международной арене в данный период. Его позиция воспринималась как предельно циничная. Советский посол в Великобритании И.М. Майский писал в своем дневнике, что Лондон относительно Испании придерживался «гнилой позиции: Англии будто бы безразлично, кто победит,

ибо в результате гражданской войны Испания будет чрезвычайно ослаблена и должна будет искать денег, которые она сможет найти только в Лондоне и Париже»⁵⁸. Освещение позиции Великобритании в советской прессе должно было способствовать внедрению в общественное мнение установки на ошибочность британской политики. Лондон изображался как ненадежный потенциальный союзник в условиях надвигавшейся глобальной войны, который к тому же был склонен делать уступки странам-агрессорам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арнауттов Н.Б. Образ «врага народа» в системе советской социальной мобилизации: идеолого-пропагандистский аспект (декабрь 1934 — ноябрь 1938 г.). Новосибирск: Издательство Новосибирского государственного университета, 2010.

2. Бранденбергер Д. Национал-большевизм. Сталинская массовая культура и формирование русского национального самосознания. 1931–1956. СПб.: Академический проект; ДНК, 2009.

3. Голубев А.В. «Весь мир против нас»: Запад глазами советского общества 1930-х годов // Труды Института российской истории РАН. 1997–1998. Вып. 2. М.: ИРИ РАН, 2000. С. 286–323.

4. Голубев А.В. «Если мир обрушится на нашу республику»: советское общество и внешняя угроза в 1922–1941 годах. М.: Директ Медиа, 2019.

5. Голубев А.В. Интеллигенция Великобритании и «новая цивилизация» // Россия и внешний мир: диалог культур. М.: ИРИ РАН, 1997. С. 258–273.

6. Голубев А.В. Формирование образа внешнего мира в СССР 1930-х годов // Русская история: проблемы менталитета. М., 1994. С. 178–208.

7. Голубев А.В., Поршнева О.С. Образ союзника в сознании российского общества в контексте мировых войн. М.: Новый хронограф, 2012.

8. Ерофеев Н.А. Туманный Альбион: Англия и англичане глазами русских, 1825–1853 гг. М.: Наука, 1982.

9. Зак Л.А. Западная дипломатия и внешнеполитические стереотипы. М.: Международные отношения, 1976.

10. Комшуков А.А. Газета «Правда» о национально-революционной войне испанского народа // Вопросы новой и новейшей истории. 1979. Вып. 25. С. 33–41.

11. Комшуков А.А. Разоблачение в советской печати политики «невмешательства» западных держав в Испании (1936–1939 гг.) // Вопросы новой и новейшей истории. 1982. Вып. 28. С. 70–79.

⁵⁸ Майский И. Указ. соч. С. 159.

12. Крутько С.А. Политика Великобритании в отношении СССР (30-е гг. XX в.): главные факторы // Вестник ВятГУ. 2013. № 2-1. С. 55–59.
13. Липпман У. Общественное мнение / Пер. с англ. Т.В. Барчунова; под ред. К.А. Левинсон, К.В. Петренко. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2004.
14. Малай В.В. Гражданская война в Испании 1936–1939 годов и Европа. Международные аспекты конфликта. М., Наука, 2011.
15. Малай В.В. «Невмешательство» в дела Испании как феномен европейской политики урегулирования регионального конфликта (середина 1937 г. — начало 1939 г.) // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2010. № 19 (90). Вып. 16. С. 78–87.
16. Малай В.В. Судьба Республики решалась не в Мадриде (из истории англо-советских дипломатических отношений в канун II мировой войны). Белгород, 1999.
17. Невежин В.А. Если завтра в поход... М.: Яуза; Эксмо, 2007.
18. Невежин В.А. Синдром наступательной войны. Советская пропаганда в преддверии «священных боев». М.: АИРО-XX, 1997.
19. Новиков М.В. Война в Испании и Советский Союз. 1936–1939. Ярославль: Издательство ЯГПУ, 2000.
20. Новиков М.В. СССР, Коминтерн и гражданская война в Испании 1936–1939 гг. Ярославль: Издательство ЯГПУ, 2007.
21. Новиков М.М. Советская военная помощь Испанской республике в 1936–1939 гг. в интерпретации англо-американских историков // Российская история. 2017. № 4. С. 123–133.
22. Папилова Е.В. Имагология как гуманитарная дисциплина // Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова. Филологические науки. 2011. № 4. С. 31–40.
23. Платошкин Н.Н. Гражданская война в Испании. 1936–1939 гг. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2005.
24. Пожарская С.И. Гражданская война в Испании в контексте международных отношений в канун Второй мировой войны // Европа между миром и войной, 1918–1939. М., 1992. С. 152–172.
25. Поршнева О.С. Историческая имагология в современной российской историографии // Урал индустриальный. Бакунинские чтения. Индустриальная модернизация Урала в XVIII–XXI вв.: XII Всероссийская научная конференция, посвященная 90-летию заслуженного деятеля науки России, доктора исторических наук, профессора Александра Васильевича Бакунина. Екатеринбург, 4–5 декабря 2014 г.: В 2 т. Т. 1. Екатеринбург: УрФУ, 2014. С. 126–129.
26. Русский сборник. Т. XX: СССР и Гражданская война в Испании 1936–1939 / Ред.-сост. О.Р. Айрапетов, М.А. Колеров, Б. Меннинг, А.Ю. Полунов, П. Чейсти. М.: Модест Колеров, 2016.

27. Сенявская Е.С. Противники России в войнах XX века: эволюция «образа врага» в сознании армии и общества. М.: Российская политическая энциклопедия, 2006.

28. Сенявская Е.С. «Соперники, союзники, враги...» Восприятие Великобритании, Франции и США в России и СССР в первой половине XX века // *Обозреватель-Observer*. 2010. №. 4. С. 32–41.

29. Сенявский А.С., Сенявская Е.С. Историческая имагология и проблема формирования «образа врага» // *Вестник РУДН*. 2006. № 2 (6). С. 54–72.

30. Соловьев С.С. Движение солидарности советского народа с республиканской Испанией (1936–1939 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. М., 2006.

31. Ушакова С.Н. Идеолого-пропагандистские кампании в практике функционирования сталинского режима: новые подходы и источники. М., 2013.

32. Шлегель К. Террор и мечта. Москва 1937. М.: РОССПЭН, 2011.

33. Шубин А.В. Великая Испанская революция. М., 2019.

34. Baxell R. British volunteers in the Spanish Civil War. The British Battalion in the International Brigades, 1936–1939. London: Routledge, 2014.

35. Bill A. British volunteers for liberty Spain 1936–39. London: Lawrence and Wishart, 1989.

36. Buchanan T. 'Shanghai-Madrid axis'? Comparing British responses to the conflicts in Spain and China, 1936–39 // *Contemporary European History*. 2012. Vol. 21. No. 4. P. 533–552.

37. Edwards J. The British government and the Spanish Civil War. London, Basingstoke, 1979.

38. Imagology: The cultural construction and literary representation of national characters: A critical survey / Ed. by M. Beller, J. Leerssen. Amsterdam; New York, 2007.

39. Kirschenbaum L.A. International communism and the Spanish Civil War. Solidarity and suspicion. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

40. Moradiellos E. The Allies and the Spanish Civil War // *Spain and the great powers in the twentieth century* / Ed. by S. Balfour, P. Preston. London; New York: Routledge, 2002. P. 96–127.

41. Parker R.A.C. Chamberlain and appeasement British policy and the coming of the Second World War. London: Palgrave, 2003.

42. Preston P. We saw Spain die: Foreign correspondents in the Spanish Civil War. London: Constable and Robinson, 2009.

43. Richardson R.D. Comintern army: The International Brigades and the Spanish Civil War. Lexington: University Press of Kentucky, 2015.

44. Steiner Z. The triumph of the dark: European international history 1933–1939. Oxford: Oxford University Press, 2010.

45. Stradling R. Wales and the Spanish Civil War. The dragon's dearest cause? Cardiff: University of Wales press, 2004.

S.M. Lunev

**THE IMAGE OF GREAT BRITAIN
IN THE SOVIET PRESS
IN THE CONTEXT OF THE SPANISH CIVIL WAR
(1936–1939)**

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

The developments of the Spanish Civil War in 1936–1939, including its international aspects, have been thoroughly studied both in foreign and in Russian historiography. However, the introduction of new research approaches, in this case imagology, allows us to revisit even the well-established views. The paper examines the creation and subsequent development of the image of Great Britain in the Soviet press in the context of the Spanish Civil War. The research draws on publications in the Soviet ‘Pravda’ and ‘Izvestiya’ newspapers, as well as in the ‘Ogoniok’, ‘Za rubezhom’ and ‘Agitator’s Sputnik’ magazines. The study reveals a rather ambiguous position of the Soviet press in relation to the British policy in Spain. Several topics played a key role in creating the image of the ‘Foggy Albion’ in the Soviet press. The leitmotif of publications of the Soviet journalists was the image of the empire in decline. In this regard, the Soviet press emphasized the acquiescence of the British government faced with aggressive actions from Francoists backed by Germany and Italy, as well as its inability to protect national interests of its own state. Parallel to this, the image of Great Britain as a split society was created. The Soviet journalists stressed that passivity of the government caused mounting criticism from both political left and right. At the same time, they praised the work of the civil society and volunteers in support of the republic. Finally, the Soviet media bashed London for its gradual drift from non-intervention towards appeasement and even direct inducement of aggressors. The author concludes that the image of Great Britain created in the Soviet press was intended to convince the Soviet public opinion in the fallacy of the British policy. In the face of an impending global war, London was portrayed as an unreliable ally, prone to concessions to aggressors.

Keywords: Civil War in Spain, Great Britain, the Soviet Union, the enemy image, the ally image, public opinion, imagology, propaganda, non-intervention, appeasement.

About the author: *Sergey M. Lunev* — PhD Candidate at the Chair of History of Social Movements and Political Parties, School of History, Lomonosov Moscow State University (e-mail: luneov@gmail.com).

REFERENCES

1. Arnautov N.B. 2010. *Obraz 'vraga naroda' v sisteme sovetskoï sotsial'noi mobilizatsii: ideologo-propagandistskii aspekt (dekabr' 1934 — noyabr' 1938 g.)* [An image of 'people's enemy' in the Soviet social mobilization system: Ideology and propaganda (December 1934 — November 1938)]. Novosibirsk, NGU Publ. (In Russ.)
2. Brandenberger D. 2002. *National Bolshevism: Stalinist mass culture and the formation of modern Russian national identity, 1931–1956*. Harvard, Harvard University Press [Russ. ed.: Brandenberger D. 2009. *Natsional-Bol'shevizm: stalinskaya massovaya kul'tura i formirovanie russkogo natsional'nogo samosoznaniya, 1931–1956 gg.* St. Petersburg: Akademicheskii proekt Publ.].
3. Golubev A.V. 2000. 'Ves' mir protiv nas': Zapad glazami sovetskogo obshchestva 1930-kh godov ['The whole world against us': The West in the eyes of the Soviet society in 1930s]. *Trudy Instituta rossiiskoi istorii RAN*, iss. 2, pp. 286–323. (In Russ.)
4. Golubev A.V. 2019. 'Esli mir obrushitsya na nashu respubliku': sovetskoe obshchestvo i vneshnyaya ugroza v 1922–1941 goda ['If the world turns against us'. The Soviet society and external threat in 1922–1941]. Moscow, Direkt Media Publ. (In Russ.)
5. Golubev A.V. 1997. *Intelligentsiya Velikobritanii i 'novaya tsivilizatsiya'* [Intelligentsiya in Great Britain and the 'new civilization']. *Rossiya i vneshnii mir: dialog kul'tur* [Russia and the outside world: Dialogue of cultures]. Moscow, IRI RAN Publ., pp. 258–273. (In Russ.)
6. Golubev A.V. 1994. Formirovanie obraza vneshnego mira v SSSR 1930-kh godov [The image of the outside world in the Soviet Union in 1930s]. In *Russkaya istoriya: problemy mentaliteta* [Russian history: Issues of mentality]. Moscow, pp. 178–208. (In Russ.)
7. Golubev A.V., Porshneva O.S. 2012. *Obraz soyuznika v soznanii rossiiskogo obshchestva v kontekste mirovykh voïn* [The image of an ally in the Russian society in the context of the world wars]. Moscow, Novyi khronograf Publ. (In Russ.)
8. Erofeev N.A. 1982. *Tumannyi Al'bion: Angliya i anglichane glazami russkikh, 1825–1853 gg.* [The Foggy Albion: England and Englishmen in the eyes of Russians, 1825–1853]. Moscow, Nauka Publ. (In Russ.)
9. Zak L.A. 1976. *Zapadnaya diplomatiya i vneshnepoliticheskie stereotipy* [The Western diplomacy and foreign policy stereotypes]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)
10. Komshukov A.A. 1979. Gazeta 'Pravda' o natsional'no-revolutsionnoi voine ispanskogo naroda ['Pravda' on national revolutionary war of the Spanish people]. *Voprosy novoi i noveishei istorii*, iss. 25, pp. 33–41. (In Russ.)
11. Komshukov A.A. 1982. Razoblachenie v sovetskoï pechati politiki 'nev-meshatel'stva' zapadnykh derzhav v Ispanii (1936–1939 gg.) [Exposure of the Western powers' 'non-intervention' to Spain in the Soviet press (1936–1939)]. *Voprosy novoi i noveishei istorii*, iss. 28, pp. 70–79. (In Russ.)

12. Krut'ko S.A. 2013. Politika Velikobritanii v otnoshenii SSSR (30-e gg. XX v.): glavnye faktory [British policy towards USSR (1930s): Main factors]. *Vestnik VyatGU*, no. 2-1, pp. 55–59. (In Russ.)
13. Lippmann W. 1922. *Public opinion*. New York, Harcourt, Brace [Russ. ed.: Lippman U. 2004. Obshchestvennoe mnenie. Moscow, Obshchestvennoe mnenie Publ.].
14. Malai V.V. 2011. *Grazhdanskaya voina v Ispanii 1936–1939 godov i Evropa. Mezhdunarodnye aspekty konflikta* [The Civil War in Spain 1936–1939 and Europe. International aspects of the conflict]. Moscow, Nauka Publ. (In Russ.)
15. Malai V.V. 2010. 'Nevmeshatel'stvo' v dela Ispanii kak fenomen evropeiskoi politiki uregulirovaniya regional'nogo konflikta (seredina 1937 g. — nachalo 1939 g.) ['Non-intervention' to Spain as a European policies phenomenon of the regional conflict settlement (1937–1939)]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya. Politologiya*, no. 19 (90), iss. 16, pp. 78–87. (In Russ.)
16. Malai V.V. 1999 *Sud'ba Respubliki reshallas' ne v Madride (iz istorii anglo-sovetskikh diplomaticheskikh otnoshenii v kanun II mirovoi voyny)* [The fate of the Republic was decided not in Madrid (from the history of Anglo-Soviet diplomatic relations on the eve of World War II)]. Belgorod. (In Russ.)
17. Nevezhin V.A. 2007. *Esli zavtra v pokhod...* [If we march tomorrow...]. Moscow, Yauza, Eksmo Publ. (In Russ.)
18. Nevezhin V.A. 1997. *Sindrom nastupatel'noi voyny. Sovetskaya propaganda v preddverii 'svyashchennykh boev'* [The offensive war syndrome. The Soviet propaganda ahead of the 'sacred fights']. Moscow, AIRO-XX Publ. (In Russ.)
19. Novikov M.V. 2000. *Voina v Ispanii i Sovetskii Soyuz. 1936–1939* [The war in Spain and the Soviet Union. 1936–1939]. Yaroslavl', YaGPU Publ. (In Russ.)
20. Novikov M.V. 2007. *SSSR, Komintern i grazhdanskaya voina v Ispanii 1936–1939 gg.* [The USSR, Comintern and the Civil War in Spain, 1936–1939]. Yaroslavl', YaGPU Publ. (In Russ.)
21. Novikov M.M. 2017. Sovetskaya voennaya pomoshch' Ispanskoi respublike v 1936–1939 gg. v interpretatsii anglo-amerikanskikh istorikov [Anglo-American researchers about Soviet military assistance to the Spanish Republic in 1936–1939]. *Rossiiskaya istoriya*, no. 4, pp. 123–133. (In Russ.)
22. Papilova E.V. 2011. Imagologiya kak gumanitarnaya distsiplina [Imagology as an academic discipline]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo humanitarnogo universiteta im. M.A. Sholokhova. Filologicheskie nauki*, no. 4, pp. 31–40. (In Russ.)
23. Platoshkin N.N. 2005. *Grazhdanskaya voina v Ispanii. 1936–1939 gg.* [The Civil War in Spain. 1936–1939]. Moscow, OLMA-PRESS Publ. (In Russ.)
24. Pozharskaya S.I. 1992. *Grazhdanskaya voina v Ispanii v kontekste mezhdunarodnykh otnoshenii v kanun Vtoroi mirovoi voyny* [Civil War in Spain in the context of international relations on the eve of World War II]. In *Evropa mezhdu voynoi i mirom, 1918–1939* [Europe between war and peace, 1918–1939]. Moscow, pp. 152–172. (In Russ.)

25. Porshneva O.S. 2014. Istoricheskaya imagologiya v sovremennoi rossiiskoi istoriografii [Historical imagology in the contemporary Russian historiography]. In *Ural industrial'nyi. Bakuninskie chteniya: Industrial'naya modernizatsiya Urala v XVIII–XXI vv.* [Industrial Ural. Bakunin readings: Industrial modernization of Ural in 18th–21st centuries. Conference Proceedings]. Ekaterinburg, UrFU Publ., vol. 1, pp. 126–129. (In Russ.)
26. Airapetov O.R., Kolerov M.A., Menning P. (eds.). 2016. *Russkii sbornik. Vol. 20. SSSR i Grazhdanskaya voyna v Ispanii 1936–1939* [Russian digest. The Soviet Union and the Civil War in Spain 1936–1939]. Moscow, Modest Kolerov Publ. (In Russ.).
27. Senyavskaya E.S. 2006. *Protivniki Rossii v voynakh XX veka: evolyutsiya 'obraza vraga' v soznanii armii i obshchestva* [Enemies of Russia in the 20th century wars: Evolution of the 'image of the enemy' in army and society]. Moscow, ROSSPEN Publ. (In Russ.)
28. Senyavskaya E.S. 2010. Soperniki, soyuzniki, vragi... [Rivals, allies, enemies...]. *Obozrevatel'-Observer*, no. 4, pp. 32–41. (In Russ.)
29. Senyavskii A.S., Senyavskaya E.S. 2006. Istoricheskaya imagologiya i problema formirovaniya 'obraza vraga' [The historical imagology and the problem of building of 'the enemy's image' (On the materials of Russian history of the 20th century)]. *Vestnik RUDN*, no. 2 (6), pp. 54–72. (In Russ.)
30. Solov'ev S.S. 2006. *Dvizhenie solidarnosti sovetskogo naroda s respublikanskoi Ispaniei (1936–1939 gg.)* [The Soviet people's movement for solidarity with the Republican Spain (1936–1939)]. PhD Thesis. Moscow. (In Russ.)
31. Ushakova S.N. 2013. *Ideologo-propagandistskie kampanii v praktike funktsionirovaniya stalinskogo rezhima: novye podkhody i istochniki* [Ideological and propaganda campaigns in the practices of the Stalin's regime: New approaches and primary sources]. Moscow. (In Russ.)
32. SchlöGel K. 2008. *Terror und Traum: Moskau 1937*. München, Hanser [Russ. ed.: Shlegel' K. 2011. *Terror i mechta. Moskva 1937*. Moscow, ROSSPEN Publ.].
33. Shubin A.V. 2019. *Velikaya Ispanskaya revolyutsiya* [The Great Spanish revolution]. Moscow. (In Russ.)
34. Baxell R. 2014. *British volunteers in the Spanish Civil War. The British Battalion in the International Brigades, 1936–1939*. London, Routledge.
35. Bill A. 1989. *British volunteers for liberty Spain 1936–39*. London, Lawrence and Wishart.
36. Buchanan T. 2012. 'Shanghai-Madrid axis'? Comparing British responses to the conflicts in Spain and China, 1936–39. *Contemporary European History*, vol. 21, no. 4, pp. 533–552.
37. Edwards J. 1979. *The British government and the Spanish Civil War*. London, Basingstoke.
38. Beller M., Leerssen J. (eds.). 2007. *Imagology: The cultural construction and literary representation of national characters: A critical survey*. Amsterdam, New York.

39. Kirschenbaum L.A. 2015. *International communism and the Spanish Civil War. Solidarity and suspicion*. Cambridge, Cambridge University Press.
40. Moradiellos E. 2002. The Allies and the Spanish Civil War. In Balfour S., Preston P. (eds.). *Spain and the great powers in the twentieth century*. London, New York, Routledge. P. 96–127.
41. Parker R.A.C. 2003. *Chamberlain and appeasement British policy and the coming of the Second World War*. London, Palgrave.
42. Preston P. 2009. *We saw Spain die: Foreign correspondents in the Spanish Civil War*. London, Constable and Robinson.
43. Richardson R.D. 2015. *Comintern army: The International Brigades and the Spanish Civil War*. Lexington, University Press of Kentucky.
44. Steiner Z. 2010. *The triumph of the dark: European international history 1933–1939*. Oxford, Oxford University Press.
45. Stradling R. 2004. *Wales and the Spanish Civil War. The dragon's dearest cause?* Cardiff, University of Wales Press.

НАУЧНЫЕ ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

DOI: 10.48015/2076-7404-2021-13-1-223-240

Т.Ю. Лебедева, Л.В. Минаева, А.Д. Кривоносов*

ПАНДЕМИЯ КАК ФАКТОР ТРАНСФОРМАЦИИ ПАРАДИГМЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОММУНИКАЦИИ

***Рецензия на книгу S. Fouks «Pandémie médiatique.
Com de crise / crise de com»*****

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Санкт-Петербургский государственный экономический университет»
191023, Санкт-Петербург, Садовая ул., 21*

*Institute Europeen des relations publiques (IEERP)
75005, Paris, France, Rue des Écoles, 16*

Рецензия посвящена вышедшей в разгар пандемии книге вице-президента международной коммуникационной группы Navas Стефана Фукса «Медиапандемия. Кризисная коммуникация / кризис коммуникаций» («Pandémie médiatique. Com de crise / crise de com»). Автор исследует вопросы, связанные с ролью медиакоммуникаций в контексте пандемии COVID-19. Его видение проблемы накладывается на большую и уникальную международную практику руководителя

* *Лебедева Татьяна Юрьевна* — доктор филологических наук, профессор, кафедра зарубежной журналистики и литературы факультета журналистики МГУ имени М.В. Ломоносова; директор международных программ Европейского института PR (European Institute of Public Relations, IEERP) (e-mail: phlebur@mail.ru, tlebedeva@ieerp.org); *Минаева Людмила Владимировна* — доктор филологических наук, профессор, заведующая кафедрой международной коммуникации факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: liudmila.minaeva@gmail.com); *Кривоносов Алексей Дмитриевич* — доктор филологических наук, профессор, заведующий кафедрой коммуникационных технологий и связей с общественностью, Санкт-Петербургский государственный экономический университет (e-mail: krivonosov.a@unecon.ru).

** Fouks S. *Pandémie médiatique. Com de crise / crise de com*. Paris: Plon, 2020.

медиаорганизации и консультанта международных организаций и президентских электоральных кампаний. В монографии, предназначенной скорее специалистам-международникам, чем широкому читателю, сводятся воедино проблемы кризиса, окончательно трансформировавшего парадигму международной коммуникации, вопросы коммуникационной политики руководства Франции и некоторых других европейских стран, а также некоторые общие тенденции развития западных обществ на современном этапе. Рецензенты отмечают, что предложенный автором критический анализ коммуникации в период пандемии носит по-настоящему комплексный характер, охватывая все ее ключевые звенья — от руководства страны до экспертного сообщества и частных компаний. В книге даны своего рода ключи к пониманию методов осуществления коммуникации в современных условиях и обрисован ее возможный облик в будущем. Рецензенты подчеркивают, что монография С. Фукса качественно отличается по своему формату от большинства традиционных исследований коммуникации, которые были посвящены либо отдельным страновым кейсам, организации медиаструктуры государств, взаимодействию власти и гражданского общества, либо коммуникационным технологиям компаний, т.е. носили, как правило, узконаправленный характер. В противовес этому автор, следуя в русле традиций французской (латинской) школы исследований проблем коммуникации, рисует сложную картину парадигматической трансформации международной коммуникации, антропологическим толчком для которой вслед за цифровыми технологиями послужила мировая пандемия. К отличительным чертам этой трансформации можно отнести резкое повышение требований к транспарентности и непротиворечивости коммуникационных стратегий, к умению выстраивать доверительное взаимодействие с аудиторией в диалоговом формате и доминирование эмоциональной составляющей над рациональной аргументацией. В этом контексте рецензенты обращают внимание на ключевой вывод С. Фукса, согласно которому в современных условиях коммуникация должна рассматриваться не как вспомогательная деятельность в процессе управления, а как квинтэссенция политики как таковой.

Ключевые слова: международная коммуникация, кризисная коммуникация, цифровая коммуникация, пандемия, COVID-19, социальные сети, медийный дискурс, транспарентность в коммуникации, таргетированная коммуникация, социальная ответственность, модель B2E2C.

В 2020 г. в свет вышла новая книга вице-президента международной коммуникационной группы Navas Group Стефана Фукса «Медиапандемия. Кризисная коммуникация / кризис коммуникаций» («Pandémie médiatique. Com de crise / crise de com»), в кото-

рой затрагивается комплекс вопросов, связанных с новой ролью медиакоммуникаций в условиях пандемии COVID-19. Его видение проблемы накладывается на большой и уникальный личный опыт как руководителя медиаструктуры и консультанта международных организаций и президентских электоральных кампаний. В монографии, предназначенной скорее специалистам-международникам, чем широкому кругу читателей, сводятся воедино проблемы кризиса, окончательно трансформировавшего парадигму международной коммуникации, вопросы коммуникационной политики руководства Франции и некоторых других европейских стран и кризиса правящих элит как генерирующего фактора этой политики. В этом плане автор продолжает и развивает идеи своей предыдущей книги — «Новые элиты: портрет не осознающего себя поколения»¹.

Понимание того, что сфера международной коммуникации является одной из ключевых в международной политике, так как определяет общественное мнение и приводит к формированию убеждения, принятию (или не принятию) определенных норм и позиций, постепенно отвоевывает себе место на экспертном и политическом уровнях. Именно в такой парадигме Стефан Фукс рассуждает о вопросах регулирования общественного мнения в кризисный период, последовательно разбирая их через анализ поведения разных акторов — от государственных до бизнес-структур, при этом принимая во внимание влияние и национальной идентичности, и современных технологий.

Структура книги раскрывает этот авторский замысел максимально последовательно. Автор начинает с емкого введения «COVID как первая медиапандемия», затем следуют главы, где идентифицируются причины кризиса современных общественных систем вообще и кризиса элит в частности, которые прямо отразились на сфере коммуникации, показывается специфика трансформации общественного мнения под влиянием цифровизации, фиксируется появление нового поколения руководителей и новых правил международной коммуникации, чем автор подытоживает свои рассуждения.

Выстраивая свое изложение, автор постоянно оперирует определенным набором тем, выводов и умозаключений. В книге это нередко приобретает форму прямых отсылок к предшествующим размышлениям, когда автор возвращает читателя к выводам и на-

¹ Fouks S. Les nouvelles elites: Portrait d'une génération lui s'ignore. Paris: Plon, 2007.

блюдениям из предыдущих разделов. Подобный стиль изложения, однако, не воспринимается как назойливое повторение, а, напротив, помогает связать в один контекст разные сюжеты и факторы, приведшие к рассматриваемому кризису. В силу этого в данной рецензии представляется целесообразным сохранить этот алгоритм изложения, который позволяет максимально точно передать логику автора книги, призванную показать многомерность процессов в международной коммуникации.

Стефан Фукс предстает как верный и убедительный продолжатель латинской (французской в своей основе) школы коммуникации. Это замечание важно для понимания авторского взгляда на особенности парадигматической эволюции концепций международной коммуникационной деятельности (использование термина «паблик рилейшнз» (PR) не должно вносить терминологическую путаницу, так как в современной концептологии коммуникации последние рассматриваются как часть коммуникационного процесса в условиях цифровизации и интернационализации коммуникационных каналов).

Как правило, латинская школа коммуникации противопоставляется англосаксонской, которая берет свои истоки из коммуникаций в финансовой сфере. В России в начале 1990-х годов в переводной литературе доминировали труды представителей именно англосаксонской школы. Латинская же школа выросла из сферы социального менеджмента, ее отличительной чертой является комплексный и многомерный подход к оценке роли коммуникации, что стало особенно важным и востребованным в условиях интернационализации рынков и каналов коммуникации. Существенное влияние на латинскую школу оказали труды французских социологов и политологов, например Эдгара Морэна². Авторитетные французские исследователи, такие как профессор Луи Филипп Лапревот, изучая генезис латинской школы, видят ее прообраз в идеях Огюста Конта³. Схожих оценок придерживается современный французский мыслитель Жерар Фромон, который отмечал: «Паблик рилейшнз вдохновлены французами. Они родились в работах французских социологов XIX века и в социальных экспериментах при императоре

² Morin E. La complexité humaine. Paris: Flammarion, 1994.

³ См.: Лебедева Т. Паблик рилейшнз. Корпоративная и политическая режиссура. Модели, система ценностей, каналы СМК. М.: Издательство Московского университета, 2007.

Наполеоне»⁴. Положения латинской школы PR о человеке общественном⁵, о роли коммуникации в трансформации общественных и производственных отношений в сторону их гуманизации, так или иначе, находят отражение в рассматриваемой книге С. Фука.

При этом если именно французской школе коммуникации принадлежит заслуга в осмыслении общественной практики коммуникации в послевоенный период, то книга С. Фука представляет собой определенный шаг в интерпретации роли коммуникации во время международных кризисов и рисков. Автор отмечает: «Ковидный кризис — это кризис медийный в двух смыслах этого определения. Он оформился в медиа и отражает кризис в самих медиа и в коммуникации в целом. Одновременно с необходимостью бороться с вирусом перед руководителями государств возникли и новые императивы в сфере коммуникации: как управлять новой реальностью, если мы не хотим отхода от демократии? <...> Именно поэтому для государственного управления необходимо оценить этот феномен как фактор коммуникации» (с. 9–10).

Парадигматические трансформации в международной коммуникации, связанные с развитием цифровых форматов, трансмедийного сторителлинга и других направлений, вызванные как технологическими, так и общественными изменениями, получили продолжение в контексте пандемического кризиса. Именно поэтому, оценивая влияние пандемии COVID-19 на трансформацию медиакommunikаций в мире, С. Фукс определяет ее «как антропологический поворот в истории коммуникации»: «Никогда ранее событие не имело такого влияния на общественное мнение, вызывая такое внимание со стороны медиа и всего мирового сообщества. Сравнение с гонконгским гриппом 1968–1970 гг. очень показательно. Грипп привел к 1 млн жертв в мире, из которых 30 тыс. пришлось на Францию, но стал темой только одного материала в печатной прессе Франции и без эмоций был воспринят населением. Всё это — полная противоположность COVID: это первая пандемия, сознательно воспринятая как планетарный феномен. Ирония судьбы: первый мировой вирус стал отнюдь не виртуальным!» (с. 10–11).

⁴ Цит по: Laprevote L.Ph. Pour une étude scientifique des relations publiques // 20 ans de communication d'entreprise en Lorraine. Nancy: Presse Universitaire de Nancy, 1992. P. 311.

⁵ Boiry Ph. Les relations publiques, ou la stratégie de confiance. Paris: Eyrolles, 1989. P. 34.

С. Фукс связывает планетарное измерение кризиса с тем, что он базируется на двух явлениях, медицинском и коммуникационном, и получил беспрецедентную медиатизацию: «COVID спровоцировал медиавзрыв, отраженный в росте аудитории, которую собирали темы о пандемии. В течение восьми недель в странах Западной Европы 80% телесюжетов было посвящено пандемии, совершенно вытесняя из поля зрения другие темы» (с. 11).

Медиаэффект пандемии отразил, согласно С. Фуксу, трансформацию парадигматической модели международной коммуникации, закрепив многоканальность и окончательный приоритет визуального формата над текстовым. Это ставит жесткие рамки всему процессу коммуникации, в котором «доминирует “цифра”, диктуя первенство визуализации над текстом, где эмоция предшествует разуму и где правит моментальность». В этой модели весь процесс строится «на необходимости управлять одновременно таймингом, содержанием и имиджем», — заключает С. Фукс (с. 12).

Логика его исследования, где проблемы власти, демократии, кризиса властных структур, изменения в общественном мнении являются основой для изучения особенностей коммуникационной политики в период пандемии, обусловила и структуру работы. Через анализ действий элит, противоречий в общественном мнении, разгоравшихся под влиянием цифровых технологий, роли «индустриальных» компаний автор воссоздает общую картину процессов трансформации коммуникационной парадигмы.

Анализируя правительственную коммуникацию во Франции, С. Фукс приходит к выводу, что ее питало ощущение тревоги. Такой коммуникационный эффект стал следствием корреляции проблем борьбы с пандемией с приверженностью демократическим принципам. Автор описывает, как в Западной Европе первоначально воспринимали жесткие меры изоляции в Ухане как следствие особенностей политического режима в Китае и как два месяца спустя пришло осознание, что такие же меры могут быть выбором и для демократических обществ (с. 14).

Устаревшая и жесткая практика правительственной коммуникации прошлого приходит в парадигматический диссонанс с изменившимися реалиями. В этом системном противоречии и кроются причины неуспеха многих публичных и медиаакций правительственной коммуникации в целом, так как она, по словам С. Фукса,

«поддерживает карикатурное представление о состоянии сознания граждан» (с. 15).

В качестве иллюстрации автор приводит яркий пример. 26 мая 2020 г. президент Французской Республики Эммануэль Макрон выступил с заявлением о плане перезапуска автомобильной промышленности. Стоя перед пюпитром, он был на некотором расстоянии (из-за условий пандемии) от двух министров — экономики и транспорта, застывших, как швейцарские гвардейцы, по стойке смирно. За ним в качестве декорации стройными рядами стояли рабочие завода Валео (Valeo), призванные олицетворять живые силы индустриальной нации. Образно описывая событие, С. Фукс с сарказмом отмечает, что не хватало только напудренных париков на неподвижных персонажах, чтобы эта картинка сошла за театр. «Картина коммуникации XIX века для запуска ни много ни мало “автомобиля XXI века”» — так с иронией характеризует автор книги это событие (с. 19), которое, по его мнению, выглядело однозначно как отсталое по форме и устаревшее морально.

Пока правительство выступало в старых форматах коммуникации, явно не успевая за новыми вызовами, цифровые медиа предоставляли крупноформатный и импровизированный визуальный ряд, доверительные интервью, креативный монтаж и непрерывный ритм видео, передаваемых по смартфонам.

Автор ярко заявляет о себе как о продолжателе традиций латинской доктрины международной коммуникации и связей с общественностью, увязывая пандемическую коммуникацию и ее уроки с проблемами доверия, транспарентности и двунаправленности коммуникационного процесса, выходя в своих рассуждениях на такие темы, как определение критериев международного формата, роль коммуникации в условиях непрерывного информационного вещания и «цифры», необходимость соответствия месседжа контексту и т.д.

Именно поэтому отдельному рассмотрению С. Фукс подвергает вопрос доверия в процессе коммуникации правительств и организаций, который в период пандемии превратился в ключевой фактор формирования общественного мнения. В этом смысле европейское общественное мнение не предстает как гомогенный феномен. Так, отвечая на вопрос о том, в какой мере правительство ответственно подошло к кризису, 21% французов ответили отрицательно против 6% немцев и 10% граждан Великобритании. 24% отметили недостаток открытости против 12 и 8% соответственно. И только 39%

французов полагают, что правительство смогло управлять кризисом, против 74% немцев и 69% англичан (с. 21). Это результат и разного стратегического выбора правительств в плане ведения коммуникации, и характера отношений, формирующихся в ее процессе. Нельзя не учитывать и высокую требовательность, которая традиционно присуща общественному сознанию французов в отношении властных структур.

С. Фукс уделяет внимание вопросу открытости, прозрачности совершенно неслучайно. Европейская доктрина связей с общественностью на всех уровнях, включая международный, базируется на интерпретации этих критериев в качестве ключевых как в построении отношений с нужными целевыми аудиториями, так и в формировании репутации в общественном мнении. Один из базовых трудов классиков французской коммуникации так и называется — «Паблик рилейшнз, или стратегия доверия»⁶. Этот же критерий прозрачности обозначается как фундамент доверия в основополагающем документе европейских профессионалов в области коммуникации — «Manifeste des Relations Publiques» — «Манифесте связей с общественностью» 1986 г.⁷

Разбирая достаточно подробно поведение руководства Франции в период кризиса с точки зрения завоевания и сохранения общественного доверия, С. Фукс заявляет, что оно не справилось с управлением коммуникационным процессом. Потеря кредита доверия правительственной коммуникации связана с рядом факторов, прежде всего с противоречиями в контенте дискурса, который варьировал от предписаний населению оставаться дома до призывов идти голосовать на муниципальных выборах, от утверждений об отсутствии большой угрозы до требований соблюдать карантин, но при этом работать.

Оценивая восприятие населением ограничительных карантинных мер, С. Фукс отмечает влияние национальной идентичности и интеллектуальной латинской традиции французов, которая всегда побуждает их искать пространство для индивидуальной свободы в дирижистском дискурсе экспертов и безответственном государстве (с. 33).

В частности, С. Фукс отдельно останавливается на лейтмотиве правительственной коммуникации, обращенной к собственным

⁶ Boiry Ph. Op. cit.

⁷ Boiry Ph. Des 'public-relations' aux relations publiques. La doctrine européen de Lucien Matra. Paris: L'Harmattan 2003.

гражданам, — «доверяйте нам», который, по сути, не может быть убедительным, так как носит пропагандистский однонаправленный характер, присущий рекламной стилистике. «Доверие невозможно установить в приказном порядке, оно существует только там, где оно обоюдное», — заключает автор (с. 23). Этот подход автора полностью коррелирует с упомянутым «Манифестом», где декларируются принципиальные различия между рекламой и связями с общественностью, а последние интерпретируются как «стратегия доверия, обеспечивающая консолидацию и причастность»⁸.

С. Фукс выделяет также ряд контекстных противоречий в коммуникации властных структур Франции, в частности несоответствие между официальной линией и теми представлениями-знаниями о предмете (коронавирусе), которые циркулировали в общественном мнении. Это позволяет вывести такое правило современной международной и кризисной коммуникации (безусловно, актуальное и вне ситуации с коронавирусом), как приведение в соответствие месседжа и контекста, в котором он транслируется.

В качестве примера С. Фукс рассматривает тему ношения масок. Начиная с 4 марта и вплоть до 16 апреля правительственные институты разных уровней и их руководители, от министра здравоохранения и порт-пароля (официального представителя) правительства до премьер-министра и Президента Республики, отказывались рекомендовать всем ношение масок. Коммуникация в социальных сетях «демонтировала», как образно заключает С. Фукс, все эти заявления, которые имели целью распространять «небольшую ложь ради праведного дела». В силу нехватки масок власти хотели сохранить их резерв для медицинских работников и избежать паники среди населения. К тому же официальный представитель правительства Сибет Ндьяе (Sibeth Ndiaye), как и многие медики, полагала, что ношение масок даже опасно.

С. Фукс считает, что оценивать общественное мнение как инфантильное для современных политиков крайне опасно, поскольку подобная недооценка и пренебрежение не позволяют выстроить отношения доверия.

Так называемая инфантилизация общественного мнения, характерная для устаревших коммуникационных моделей, проявлялась в

⁸ Цит. по: Энциклопедия паблик рилейшнз / Науч. рук. Т. Лебедева. Париж: L'Harmattan, 2009. С. 144.

период пандемии и в череде непоследовательных запретов (почему пляжи и леса закрыты для посещений, а супермаркеты и метро — нет и т.д.). Подобный подход автор объясняет централизованной, якобинской, как он определяет ее корни, моделью управления, которая не способна делегировать функции акторам на местах. В то же время технократическое правление связывает верховенство бюрократических нормативов с властью экспертов. По отношению к ним, что особенно проявилось в период пандемии, «речь идет о настоящей передаче моральной власти: политики доверили ее экспертам, отказываясь от своей ответственности и прерогатив» (с. 29).

Роль экспертов в кризисной коммуникации представляет собой важное звено, особенно в условиях мировой пандемии. Однако, оценивая их взаимодействие с другими акторами процесса коммуникации, С. Фукс приходит к выводу, что сила власти экспертов и технократов находится в пропорциональной зависимости от слабости тех, чьими консультантами они являются (с. 30). Он полагает, что отдавать тематику мирового кризиса на откуп экспертному сообществу — большое заблуждение: в силу своих компетенций оно, в отличие от политического истеблишмента, не имеет полноценного взгляда на социум и нелегитимно в принятии решений, ответственность за которые берет на себя государство.

Пандемия требует четко обозначенной роли и артикулированной позиции руководителя страны, не допускающих внутренней противоречивости. Отмечая разницу в образах президента в США, Бразилии и Франции, С. Фукс отмечает, что глава государства должен четко видеть свою роль, и это должно в свою очередь прослеживаться в его дискурсе. «Один день он военачальник, другой — дирижер оркестра», — так иронично определяет эту дихотомию в образе президента автор книги. «Искусство коммуникации — это искусство выдерживать непрерывность месседжа, не теряясь, показывая последовательность имиджа и позитивно поддерживая коллективное действие» (с. 34).

Рассматривая разные модели поведения государственных лидеров в период кризиса, С. Фукс приводит в пример королеву Великобритании Елизавету. Без сомнения, она одна из редких персон в мире, способных собрать вокруг своего выступления все категории населения. Тем не менее для коммуникативной составляющей ее персонального бренда характерны исключительность и редкость публичных обращений. В течение 68 лет своего пребывания на троне,

не считая ежегодных новогодних посланий народу, она выступала только четыре раза (с. 140). «Избранность и исключительность составляют высокую цену ее выступлений и отражают не только монархическую традицию, но и профессионализм ее команды. <...> Королева воплощает совершенство своего бренда благодаря тщательно подобранным словам и образам. Весь этот выбор создает ощущение близости, в то время как объект этой близости на деле далек настолько, насколько это только возможно вообразить: королева в почтенном возрасте в своем старом королевстве, которое в кризисе, да еще и в мире, полном вызовов» (с. 140–141). С. Фукс описывает образ, в котором королева появилась со своим обращением к нации: сидя в салоне с золотистой лепниной в ярко-зеленом платье с брошью цвета морской волны, королева говорила с согражданами обыденным, но несколько устаревшим языком о том, что будущие поколения скажут о них теперешних так: у них была отвага противостоять (имеется в виду пандемии).

Рассуждая о бренде политика, его дискурсе и форматах появления на публике в период мирового кризиса, С. Фукс обращается к брендингу как составляющей международной коммуникации. Эта парадигматическая линия достаточно ярко выражена в латинской школе коммуникации — от Жака Сегела до Ассаеля Адари и Жана-Пьера Бодуана⁹. «Последовательность в коммуникации брендов — неоспоримое правило. Они должны коммуницировать всё более последовательным образом, соотносясь с тем, чем они были в прошлом, и в то же время не утрачивая способности захватывать [новую аудиторию. — *Авт.*]» (с. 140). Так возникает еще одно ключевое слово для латинской доктрины коммуникации — желание: «чтобы ваши тезисы приняли, надо вызвать желание» (с. 137).

И тут С. Фукс снова обращается к многомерному и противоречивому контексту современной коммуникации, когда из-за насыщенности информационного пространства и избытка каналов коммуникации путь послания до аудитории усложняется, а время на него укорачивается. Вместе с тем этот процесс приводит к своей противоположности — к изолированности аудиторий. «В этой их фрагментации и замкнутости в сообщества, которые существуют в разных реальностях, в этих параллельных мирах, которые не соприкасаются,

⁹ Сегела Ж., Лебедева Т. Ностальгия по будущему. М.: Издательство Московского университета; IEERP, 2005; Adary A., Mas C. Communicator. Paris: Dunod, 2018; Beaudoin J.P. Le dirigeant à l'épreuve de l'opinion. Paris: Village Mondial, 2008.

совсем нет никакой гарантии быть услышанным», — так оценивает С. Фукс сложности современной коммуникации, когда риском является оказаться замкнутым в коммуникационном пространстве лишь с теми, «кто думает так же, как вы» (с. 141). С появлением больших данных (big data) некоторые компании сделали выбор в пользу таргетированной коммуникации. Но принцип таргетинга, по мнению С. Фукса, «ведет к изоляции публики с риском изоляции от них самого бренда, база которого прогрессивно сужается в этом процессе, вызывая фрагментаризацию аудитории» (с. 141).

Отдельного внимания заслуживают разделы книги, в которых автор продолжает рассуждать о рисках коммуникации, выделяя риск чрезмерной медиатизации. «В этом контексте достижение внимания базируется на редкости, исключительности. Идея не нова, она основана на принципах великого мэтра коммуникации Жака Пилана [Jacques Pilhan. — *Авт.*]. Он был первым, кто выдвинул тезис о том, что месседж должен быть услышан на том фоне, в который он вписывается. Для этого тот, кто его транслирует, должен продумать собственную исключительность, так как сигнал становится сильнее, если выходит за пределы окружения. Этой максимой очень часто пренебрегали. Нередко полагают, что повторение месседжа оставляет лучший отпечаток в сознании. Однако чем чаще месседж повторен, тем менее он захватывает и тем больше его аудитория уменьшается. Эта концепция Пилана находит полное подтверждение в картине сегодняшней коммуникации, которой еще не было в период ее создателя» (с. 144–145).

В доказательство С. Фукс приводит в пример Жана Ива Дриана (Jean-Yves Le Drian), одного из самых популярных членов правительства Франции при самом незначительном присутствии в медийном пространстве. По словам автора, тот прекрасно понимал, что «эффективность в этом плане базируется на владении коммуникационным процессом и на проведении различия между объемом и интенсивностью. Время от времени он соглашался на тщательно отобранные телевизионные интервью, где он высказывался, не критикуя других <...> и уделяя время разъяснению сложных вопросов <...>. Такая работа требует большой подготовки <...>, большинство же политиков уделяют лишь несколько минут тому, чтобы обсудить со своим пресс-атташе бриф грядущей телепередачи...» (с. 146).

«Помимо привлечения внимания надо уметь его удержать. Однако цифровой мир не только дематериализовал громадное число

коммуникационных техник и практик <...>, но и ускорил нашу способность к смене тематики, ускоряя наше любопытство <...>, и делает нас более уязвимыми для скуки...». Для того чтобы сохранять внимание, человеку нужны все более сильные коммуникационные «дозы», способные удерживать его внимание, иначе его интерес переключается на другой предмет» (с. 146).

Анализируя коммуникационные технологии, приоритет которых закрепился в период пандемии и будет преобладать и в постковидной коммуникационной парадигме, С. Фукс выделяет визуализацию и эмоции, а также сторителлинг, ставший альфой и омегой любого публичного выступления. Визуализация становится, по емкому определению С. Фукса, универсальным языком в мировой коммуникации (с. 154). Автор отмечает, что в этом смысле карантин оказал позитивное влияние на общую креативность: социальные сети породили массу видео, которые циркулировали сначала по ближнему кругу, потом от страны к стране. «Мир впервые за всю историю переживал общее событие, пусть и с небольшими временными интервалами и различным уровнем эпидемии в зависимости от региона, но его представление складывалось на основе одинаковых образов» (с. 154).

Как утверждает С. Фукс, «императив эпохи — это и приоритет эмоции. Время требует не того, чтобы убеждать с помощью аргументов, но того, чтобы уметь растрогать» (с. 155). И подтверждение этого автор находит в коммуникации компаний. Реклама автогиганта Honda, созданная во время карантина, являла собой «первую написанную и просмотренную дома рекламу, заканчивающуюся картинкой миниатюрной машины и слоганом “Оставайтесь дома до того момента, как мы сможем снова сесть за руль”. Это общее будущее было тем более желаемым, чем больше оно мобилизовало нашу ностальгию и воспоминания о детстве <...> обращаться к эмоциям, это и проявлять свои собственные чувства. В то время как традиционные элиты ведут себя как холодные рыбы, новые руководители проявляют чувства без стыда. Они поняли, что это прекрасный рычаг для создания связи. И одновременно ключ к доверию, потому что дает доступ к внутреннему состоянию, которое открывает себя с подлинной стороны» (с. 156).

Приводя различные примеры, иллюстрирующие эти наблюдения, автор останавливается на Эндрю Куомо (Andrew Cuomo), губернато-

ре Нью-Йорка, который, делаясь своими драматическими семейными историями о больном ковидом брате-журналисте, о дочери и ее друге, вызывает теплое к себе отношение, так как переживает те же эмоции и заботы, что и другие жители города во время карантина.

Противопоставляя традиционные элиты руководителям нового типа, С. Фукс подходит к теме общественной вовлеченности компаний и роли руководителя, который воплощает образ этой компании. В качестве примера он приводит Александра Бомпара (Alexandre Bompard, генеральный директор FNAC и Carrefour), который в период карантина в выпуске вечерней телепрограммы на канале France 2 заявил, что будет платить премии продолжающим работать сотрудникам гипермаркетов Carrefour.

В рассуждениях о роли компаний в кризисные периоды жизни общества С. Фукс также выступает приверженцем латинской школы коммуникации. Для того чтобы в этом убедиться, достаточно обратиться к упоминавшемуся ранее «Манифесту связей с общественностью» 1986 г., к трудам классиков европейской коммуникации Люсьена Матра и Филиппа Буари¹⁰. Рассуждая о растущей роли компаний в современном обществе, С. Фукс связывает ее не только с требованиями общества к бизнесу, но и с кризисом государственной власти. Он утверждает, в частности, что для компаний дистанцирование от общественных дебатов представляет больший риск, чем включение в них с обозначением своей позиции.

Сегодня же общество ждет от предприятий не просто соблюдения норм в социальной сфере и в области защиты окружающей среды, но и того, чтобы эти вопросы стали главным смыслом их существования. Помимо этого от компаний ожидают и четко заявленных позиций по политическим проблемам. Иллюстрируя эти трансформации, С. Фукс наблюдает, как менялась лексика на Давосском форуме в течение последних четырех лет. Если еще в 2016 г. термин *shareholders' value* (ценности для акционера) повторялся как первая азбучная истина, то уже четыре года спустя, как раз перед пандемическим кризисом, его в Давосе практически никто не упоминал. В этом С. Фукс тоже угадывает изменения коммуникационной парадигмы: «Мир компаний начинает включать в ядро своего рационального подхода не только финансовые показатели, но

¹⁰ Matra L. Relations publiques et management. Texte de la Conférence a l'Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles. C.E.R.P., 1971.

и иные элементы — воздействие на окружающую среду, на состояние населения и др. В сфере экономики происходит то, что COVID поставил на повестку дня перед властями приоритет здоровья над рентабельностью» (с. 125).

Ожидания от компаний готовности заявить о своих позициях и действовать в соответствии с ними, по мнению С. Фукса, свидетельствуют об определенном перераспределении власти: по мере того как граждане всё больше ощущают утрату властных возможностей государства, они обращаются к компаниям. С. Фукс ссылается на события, последовавшие за смертью Джорджа Флойда в США, которые придали второе дыхание движению Black Lives Matter и имели широкий международный резонанс. В итоге компании, даже очень далекие от общественно-политических вопросов, вынуждены были заявить о своей позиции. Так, в Великобритании производители чая оказались среди первых, кто это сделал. Случилось это таким образом. Как только одна из инфлюенсеров в своем Твиттере высказала удовлетворение, что ее любимый бренд чая не поддержал антирасистские движения, компания тут же заявила — уже в своем Твиттере — об обратном, запустив хештег *solidaritea*, чем вызвала призыв расистов к бойкоту ее продукции. Эстафету подхватили конкуренты бренда, сказав, что им тоже не нужны потребители, далекие от их ценностей. Резюмируя эту ситуацию, С. Фукс заключает, что «обычный продукт потребления становится объектом проявления столь явной политической ангажированности при полном отсутствии связи с деятельностью компании или с причиной ее существования» (с. 127).

Рассуждая о роли руководителя компании, С. Фукс говорит о том, что именно он должен быть выразителем ее позиций в обществе, при том что эмпатия должна стать его ключевым качеством. В этом С. Фукс также проявляет себя как продолжатель латинской модели коммуникации.

Анализируя коммуникацию в период пандемического кризиса, С. Фукс выводит еще одну ее парадигматическую составляющую: внутренняя коммуникация компаний становится одновременно и внешней. Это приводит к тому, что он называет B2E2C — *business to employee to consumer*. Из этого обстоятельства рождается новый синкретический формат коммуникации — *grand public*, который позволяет «успокоить» клиентов, обеспечить социальную общность, объединяя клиентов и работников (с. 176). В качестве примера

нового формата коммуникации в книге снова (уже применительно к иному контексту) упоминается кейс гипермаркетов Carrefour: твиты Александра Бомпара, которые ободряют и поддерживают персонал, становятся одновременно и способом коммуникации с широкой аудиторией. В этом случае имеем дело с трансформацией традиционной модели коммуникации B2E (компания — сотрудники), реализующейся в связи с использованием digital-инструментов в многомерном формате: компания — сотрудники и одновременно клиенты, горожане, граждане. Как представляется, на этот феномен целесообразно обратить внимание тем, в чьи компетенции входят международные отношения, так как он работает во всех сферах.

Расценивая коммуникацию как искусство демократического общества, автор отмечает: главный урок, который должны извлечь правящие элиты из пандемического кризиса, заключается в том, что «непонимание руководством новых правил коммуникации ставит под угрозу демократическую систему» (с. 142).

* * *

В традиции европейской школы связей с общественностью в целом и французской общественной мысли в частности коммуникация рассматривалась как «форма общественных отношений, через которые реализуется власть»¹¹. Так, один из авторов фундаментальных трудов в этом направлении Робер Тиксье-Гишар характеризовал коммуникацию такой емкой формулой: «Политика — фундаментальная сфера приложения коммуникации <...>. Быть, казаться, обольщать — принципиальные составляющие концепции искусства властвовать, осуществляя коммуникацию»¹². Именно эти принципы легли в основу рассматриваемого труда, где анализ кризисной коммуникации в период пандемии коронавируса отталкивается от оценки взаимодействия разных акторов и общественного мнения. Оценивая коммуникацию как форму исполнения власти, С. Фукс утверждает, что «сегодня нельзя быть руководителем, не будучи коммуникатором <...>. Коммуникация не вторична по отношению к действию, она сама момент действия, в котором внутренне участвует» (с. 173). Это, пожалуй, ключевой месседж, который С. Фукс адресует политикам разного уровня и руководителям бизнеса, в

¹¹ Лебедева Т. Паблик рилейшнз... С. 72.

¹² Там же.

том числе в международной сфере. Коммуникационная политика не является сопровождением акций разного плана и не выполняет функции пожарной команды в период кризисов. Она — полноправная сфера деятельности, «более того, без коммуникации ваши действия не существуют» (с. 173). В результате в работе выстраивается цельный образ парадигмы международной коммуникации с учетом акцентов, которые внесла пандемия. Это, без сомнения, полезно для специалистов, в компетенции которых так или иначе входит коммуникационная составляющая.

T.Yu. Lebedeva, L.V. Minaeva, A.D. Krivonosov

**COVID-19 PANDEMIC AS A FACTOR
FOR THE PARADIGM SHIFT
IN INTERNATIONAL COMMUNICATIONS**

***Book review of 'Pandémie médiatique.
Com de crise/crise de com' by S. Fouks***

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

*St. Petersburg State University of Economics
21, Sadovaya str., St. Petersburg, 191023*

*Institute Européen des relations publiques (IEERP)
16, Rue des Écoles, Paris, France, 75005*

The review examines a new book 'Media pandemic. Crisis communication / communication crisis' ('Pandémie médiatique. Com de crise / crise de com') by the executive vice-president of the Havas Group Stephan Fouks, which was published in the midst of the COVID-19 pandemic. Building on his rich and unique practical experience as a head of a large media organization, a consultant at international organizations and a presidential campaign manager, the author assesses the role of media communications in the context of the coronavirus outbreak.

The book under review is addressed primarily to experts in International Relations. It covers a wide range of issues including the causes of the crisis, which led to a paradigm shift in international communications, and specifics of the communication policies in France and some other European states. The author concludes that these policies reflect a general crisis of the ruling elites (political establishment). Here the author continues to further elaborate on the ideas of his previous book — 'The New Elites: portrait of a generation that will ignore' ('Les Nouvelles Elites: portrait d'une génération lui s'ignore').

The author provides a critical analysis of the key elements of communication strategies during the COVID-19 pandemic, from the ruling elites to the expert community, and delineates methods and the role of international communication in the future.

The reviewers emphasize that the monograph by Stefan Fouks goes beyond the traditional formats of communication studies, which tended to focus either on the various crises, or on the organization of media structures in different states, public-private partnership, and corporate communications, and thus were too narrow in scope. In 'Media-pandemic' the author stresses multidimensional nature of international communications and argues that their paradigmatic shift was brought by both the development of digital technologies and anthropogenic factors in the form of the global COVID-19 pandemic.

Keywords: international and crisis communications, transmedia storytelling, digital communication, social networks, message, discourse, transparency in communication, syncretic communication, targeted communication, social responsibility, sustainable development, hashtag, influencers, B2E2C model.

About the authors: *Tatyana Yu. Lebedeva* — Doctor of Sciences (Philology), Professor, Chair of Foreign Journalism and Literature, School of Journalism, Lomonosov Moscow State University; International Programmes Director, European Institute of Public Relations (IEERP) (e-mail: phlebur@mail.ru, tlebedeva@ieerp.org); *Lyudmila V. Minaeva* — Doctor of Sciences (Philology), Professor, Head of the Chair of International Communications, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: phlebur@mail.ru, tlebedeva@ieerp.org); *Aleksey D. Krivonosov* — Doctor of Sciences (Philology), Professor, Head of the Chair of Communication Techniques and Public Relations, St. Petersburg State University of Economics (e-mail: krivonosov.a@unecon.ru).

УЧРЕДИТЕЛЬ:

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор

КОКОШИН А.А.

Заместитель главного редактора

ЮДИН Н.В.

Члены редколлегии:

БАБЫНИНА Л.О.

ПРОХОРЕНКО И.Л.

БАРСЕНКОВ А.С.

РЫХТИК М.И.

БАРТЕНЕВ В.И.

СЕРГУНИН А.А.

БЕЛОКРЕНИЦКИЙ В.Я.

СИДОРОВ А.А.

ГЛАЗУНОВА Е.Н.

СТЕПАНОВА Е.А.

ЗВЯГЕЛЬСКАЯ И.Д.

ФЕНЕНКО А.В.

КУЗНЕЦОВ В.А.

ХАХАЛКИНА Е.В.

ПАНОВ А.Н.

ЯКОВЛЕВ А.И.

ПОТЕМКИНА О.Ю.

Редактор

МАЛЕВАННАЯ Е.А.

Адрес редакции:

119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, 1-й учеб. корпус гуманитарных факультетов, факультет мировой политики, к. 601.

Тел. 8 (495) 939-52-71.

E-mail: vestnik.fmp@gmail.com

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) РФ. Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-35059 от 23 января 2009 г.

Подписано в печать 31.03.2021. Формат 60 × 90^{1/16}. Бумага офс. № 1.

Гарнитура Таймс. Усл. печ. л. 15,0. Уч.-изд. л. 14,2. Тираж экз.

Изд. № 11814. Заказ №

Издательство Московского университета.

119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 15 (ул. Академика Хохлова, 11)

Тел.: (495) 939-32-91. E-mail: secretary-msu-press@yandex.ru

Отдел реализации. Тел.: (495) 939-33-23; e-mail: zakaz@msupress.com

Сайт Издательства МГУ: <http://msupress.com>

ИНДЕКС 88513 (каталог «Пресса России»)

ISSN 0201-7385. ISSN 2076-7404

ВЕСТН. МОСК. УН-ТА. СЕР. 25. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
И МИРОВАЯ ПОЛИТИКА. 2021. Т. 13. № 1. 1–240.