

# ОБЗРЕВАТЕЛЬ OBSERVER

## **Россия и Турция: переход к полицентрической системе международных отношений**

К. ФЕОФАНОВ, В. СОЛОГУБ

А. АЛЕШИН

**ЕАЭС:  
прошлое и настоящее**

**Саммит НАТО  
в Брюсселе**

А. ПОДБЕРЁЗКИН, О. ПОДБЕРЁЗКИНА

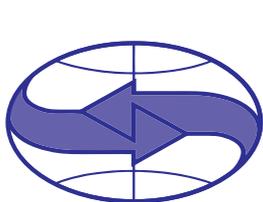
А. ОРЛОВ

**Политика санкций –  
элемент политики  
«силового принуждения»**

**Каталония  
в зоне  
турбулентности**

---

**Босния и Герцеговина: этнополитический  
фактор проблемной государственности**



# ОБОЗРЕВАТЕЛЬ OBSERVER

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Издаётся с 1992 г.

## Содержание номера

16+

### Политология

**Осеннее прозрение** (стихотворение) 5

А. Цветков

**Политика санкций как часть политики «силового принуждения»**  
Часть 1 6

А. Подберёзкин, О. Подберёзкина

Политика США и ЕС по отношению к России заключалась в эскалации принуждения с помощью различных средств, и в частности санкций.

В первой части авторы статьи показывают, что американская стратегия состояла в том, чтобы управлять внешней политикой и внутренней политической деятельностью всех стран и даже определённых акторов в мире посредством насильственной тактики западной военно-политической коалиции. Намечается усиление «перепланирования» всей политики «принуждения власти», включая санкции от объекта – российское государство, к его правящей элите и лидеру, что означает неизбежный «переход на индивидуумов».

**Евразийский экономический союз: прошлое и настоящее** 27

К. Феофанов, В. Сологуб

В статье приводится краткий анализ основных предпосылок формирования на постсоветском пространстве интеграционного объединения – Евразийского экономического союза (ЕАЭС), дана его интеграционная структура.

## **Россия и Турция: переход к полицентрической системе международных отношений** 38

В. Аватков

Россия ставит формирование полицентричности в качестве одной из главных своих задач на международной арене, но без сотрудничества с основными мировыми и региональными центрами силы сделать это практически невозможно. Одним из таких центров силы является Турецкая Республика, с которой Россия выстраивает конструктивное двустороннее сотрудничество. Позиция Турции неоднозначна: желая, с одной стороны, стать одним из центров будущей системы международных отношений, но с другой – она не стремится отходить от своей неоосманской политики.

## **Брюссельский саммит НАТО: прогресс или кризис?** 53

А. Алешин

На саммите НАТО (июль 2018 г., Брюссель) была продолжена политика предыдущих саммитов, приняты новые инициативы и изменения в командной структуре, вступили в силу решения о начале невоенной операции в Ираке, активизации на Ближнем Востоке и в Африке. Разногласия по вопросу военных затрат союзников закончились подтверждением принятых ранее обязательств.

## **Босния и Герцеговина: этнополитический фактор проблемной государственности** 63

Е. Пономарева, Т. Попадьева

Проблема внутренней этнополитической конфликтности является угрозой стабильности «молодых» политий, возникших в результате дробления постсоветского и постъюгославского пространств. Этнический фактор всё чаще становится главным в политической борьбе, подпитывая состояние расколотого общества, определяет проблемность государственности, как важнейшей характеристики политического организма нации. На основе документальных, статистических и нарративных источников, а также теоретических положений, раскрывающих характеристики БиГ, пережившей в 1992–1995 гг. гражданскую войну, в работе доказывается зависимость генезиса и развития государственности от этнополитического фактора, исследуется проблематика гражданской идентичности в разделённом обществе.

## **Каталония в зоне турбулентности: новые грани напряжённости** Часть 2 77

А. Орлов

Первая годовщина проведения референдума о независимости Каталонии (1 октября 2017 г.) была использована националистами для нагнетания напряжённости. Карлес Пучдемон создал новые организации для руководства сепаратистским процессом из-за рубежа. Председатель автономного правительства

Каталонии Ким Торра шантажировал центральное правительство возможностью отказа в его поддержке в кортесах и форсированием новых парламентских выборов. Прокуратура, со своей стороны, выдвинула обвинения лидерам националистов. Политическая турбулентность в Каталонии подрывает позиции правительства Педро Санчеса, ослабляет возможность удержания им непрочного внутриполитического равновесия.

## **Стратегия пространственного развития России**

Инновационные кластеры – точки роста экономики регионов

88

Е. Шавина

В статье рассмотрены теоретические аспекты пространственной организации экономики регионов, проанализирован зарубежный опыт реализации государственной политики в этой сфере и проект Стратегии пространственного развития России. Автором предложено учитывать в Стратегии механизмы инновационной модернизации, например, такие как создание инновационных кластеров, которые могут стать точками роста отдельных регионов.

## **Научная дипломатия в России**

Конституционно-правовые основы

102

Е. Павлов

Автор исследует роль научной дипломатии в конституционно-правовом механизме внешних сношений России, роль государственных органов и научных организаций страны, правовую основу организации, формы и виды их деятельности. В статье показано, что плодотворное и взаимовыгодное международное сотрудничество российских учёных и научных организаций с учёными и научными организациями других стран является основой развития научной дипломатии, способствующей проведению успешной внешней политики России.

## **Содержание на английском языке**

120

## **Председатель Совета учредителей**

К. Ф. ЗАТУЛИН

## **Издатель: Институт стран СНГ (Институт диаспоры и интеграции)**

### **Редакционная коллегия:**

ШТОЛЬ В. В. – главный редактор, д. п. н., проф.

ЕГОРОВ В. Г. – шеф-редактор, д. э. н., д. п. н., проф.; ЕРЕМЕНКО И. Н. – зам. гл. редактора, к. т. н.; АБАШИДЗЕ А. Х. – д. ю. н., проф.; ГРОМЬКО А. А. – д. п. н., член-корреспондент РАН; ГУСЬКОВА Е. Ю. – д. и. н.; ЗАДОХИН А. Г. – д. п. н., проф.; КАРТАШКИН В. А. – д. ю. н., проф., Заслуженный юрист РФ; КУЗНЕЦОВА О. Д. – д. э. н.; КУТОВОЙ В. М. – д. э. н., проф.; ЛУЗЯНИН С. Г. – д. и. н., проф.; ОРЛОВ А. А. – к. и. н.; ПАВЛОВ Е. Я. – д. ю. н., проф.; ПЛЯИС Я. А. – д. и. н., д. п. н., проф.; ПОНОМАРЕВА Е. Г. – д. п. н., проф.; РУДОВ Г. А. – д. п. н., проф., Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ; СЕРЕГИН А. В. – к. культурологии; ЦВЕТКОВ А. И. – д. в. н., проф., Заслуженный деятель науки РФ; ЦЫГАНКОВ П. А. – д. ф. н., проф.

### **Научно-редакционный совет:**

- АРИСТОВ В. В. — доктор физико-математических наук, профессор, член-корреспондент РАН
- ГАБАРАЕВ Б. А. — доктор технических наук, Заслуженный энергетик РФ
- ГАЛОГАНОВ А. П. — доктор юридических наук, профессор, президент Совета Адвокатской палаты Московской области
- ГРИБ В. В. — доктор юридических наук, профессор, главный редактор Издательской группы «Юрист»
- ДЕЛЯГИН М. Г. — доктор экономических наук, профессор, директор Института проблем глобализации
- ИВАШОВ Л. Г. — доктор исторических наук, профессор МГИМО(У) МИД России, генерал-полковник
- КРЕМЕНЮК В. А. — доктор исторических наук, профессор, заместитель директора ИСКРАН
- ЛАДЫГИН Ф. И. — Почётный академик Академии военных наук, вице-президент Совета ветеранов военной разведки, генерал-полковник
- МУРАДОВ Г. Л. — кандидат исторических наук, заместитель председателя Правительства Республики Крым
- СУХАРЕВ А. Я. — доктор юридических наук, профессор, действительный государственный советник юстиции, ведущий научный эксперт Генеральной прокуратуры РФ
- ТОРКУНОВ А. В. — доктор политических наук, профессор, академик РАН, Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ, ректор МГИМО(У) МИД России, председатель РАС ООН
- ЩЕРБАКОВ И. А. — доктор физико-математических наук, профессор, академик РАН, директор Института общей физики им. А. М. Прохорова РАН
- ЯКОВЛЕВ В. Ф. — доктор юридических наук, профессор, советник Президента Российской Федерации

© Институт стран СНГ

## Осеннее прозрение

Анатолий ЦВЕТКОВ

Тучи в небе бегут вереницей,  
В водоёмах привычная рябь,  
Вновь в окошко упорно стучится  
Беспокойный и гордый октябрь.

Знаменует он славную пору –  
Легендарный семнадцатый год,  
Когда выстрел мятежной «Авроры»  
Сделал в мире крутой поворот.

Это было в умах потрясенье,  
Старт больших созидательных дел,  
Безудержное в завтра стремленье  
Россиян, белорусов, карел...

Но случилась внезапно осечка,  
Потускнела заря Октября,  
Застучало тревожно сердечко  
У рабочего и пахаря.

Нам пришлось возвратиться к лучине,  
Но надежду в душе сохранить  
И по этой случайной причине  
Пока прозябать, а не жить.

Но я верю, что осень шальная  
Скоро новый Октябрь принесёт,  
Старый мир на глазах догорает,  
Обновлённый на смену идёт.

---

**ЦВЕТКОВ Анатолий Исаакович** – член Союза писателей России. E-mail: anatology2010@gmail.com

# Политика санкций как часть политики «силового принуждения»

## Часть 1

**Алексей ПОДБЕРЁЗКИН**  
**Ольга ПОДБЕРЁЗКИНА**

**И**значально следует сделать некоторые общие замечания, без которых анализ западных санкций и возможная реакция России были бы неоправданно ограничены только финансово-экономическим (не единственным и не главным) аспектом. Угрозы национальной безопасности России, связанные с введением международных санкций в отношении крупнейших холдинговых структур, компаний и отдельных личностей, следует рассматривать только как часть общей (системной) политики западной военно-политической коалиции во главе с США по «силовому принуждению» России и других стран, согласованной с широким спектром военных, силовых и других действий политико-дипломатического, информационного, военного и иного характера, проводимых все последние годы [1].

---

**ПОДБЕРЁЗКИН Алексей Иванович** – доктор исторических наук, профессор МГИМО(У) МИД России, академик Академии военных наук, директор Центра военно-политических исследований МГИМО(У) МИД России Концерна ВКО «Алмаз-Антей». *E-mail:* podberezkin@gmail.com

**ПОДБЕРЁЗКИНА Ольга Алексеевна** – кандидат политических наук, главный редактор ООО «НИА «Наследие Отечества». *E-mail:* podbe-rezkina.olga@yandex.ru

**Ключевые слова:** политика «силового принуждения», коалиция, санкции, ЕС, США, Россия, Стратегия национальной безопасности России, Военная доктрина России.

<sup>1</sup> Подберёзкин А. И. Стратегия «силового принуждения» в условиях сохранения стагнации в России // Обозреватель–Observer. 2018. № 4.

Ещё в 2015–2016 гг. в правящих кругах США и ряда стран – союзниц по военно-политической коалиции пришли к выводу (как утверждалось, например, в основном документе по стратегическому планированию до 2035 г. Вооружённых сил США) о «необходимости бороться в будущем с двумя видами опасностей: во-первых, попытками «ревизионистов» – стран и других акторов – пересмотреть правила и нормы поведения в мире и, во-вторых, постоянной нестабильностью целого ряда стран и их неспособностью контролировать внутривнутриполитическую ситуацию. Иными словами, по мнению тех, кто ещё несколько лет назад занимался стратегическим планированием в США, как внешнеполитическая, так и внутривнутриполитическая деятельность всех государств и даже отдельных акторов в мире должны будут находиться под их контролем при помощи силовой политики западной военно-политической коалиции по меньшей мере до 2035 г. [2].

Это означает, что даже с точки зрения ключевых приоритетов политики, таких как международный терроризм, борьба с Россией стала самой главной целью политики западной военно-политической коалиции.

Позже эта установка не раз подтверждалась администрациями Б. Обамы и Д. Трампа [3]. С этой точки зрения санкционная политика США и их союзников принципиально ничего не изменила. Как и то, что она не была принципиально новой – санкции против России и СССР накладывались регулярно с середины XIX в. (а по некоторой информации, и со времён Ивана IV). Более того, политика санкций стала нормой в американской (а позже и западноевропейской) политике в XX в.

Естественно, что временами она менялась и к новому веку превратилась в системный политический инструмент всей западной коалиции для универсального политического давления на любые страны – от России и КНР до Ирана.

## Стратегический характер санкций

**В**ажно также подчеркнуть, что эта силовая политика носит долгосрочный и системный характер, рассчитанный на стратегическую перспективу [4]. Она не зависит

ни от личности только Д. Трампа, А. Меркель либо кого-то другого западного лидера. В этом смысле политика по реализации финансово-экономических санкций в отноше-

<sup>2</sup> Joint Operating Environment (JOE) 2035 // The joint Force in a Contested and Disordered World. 14 July 2016. Washington, 2016. P. 4.

<sup>3</sup> The National Military Strategy of the United States of America 2015. Washington, 2015; The National Security Strategy of the United States of America. 2017. December 18.

<sup>4</sup> Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики / под ред. А. И. Подберёзкина. В 2 томах. Т. 1. Теоретические основы системы анализа, прогноза и планирования внешней и оборонной политики; Т. 2. Прогнозирование сценариев развития международной и военно-политической обстановки на период до 2050 года. М.: МГИМО-Университет, 2015.

нии России является частью общей политики, направленной на сохранение западного контроля в мире, получившей название политики «силового принуждения» [5]. Неслучайно подписанный в августе 2017 г. президентом Д. Трампом закон «О противодействии противникам США посредством санкций» (CAATSA, PL 115–44) определяет не только Россию, но и Китай, Иран и КНДР (в принципе, и других «ревизионистских» стран) в качестве стратегических противников США на долгосрочную перспективу.

В 2018 г. эскалация санкций получила дальнейшее, более опасное и качественно новое – политическое – развитие. Эти перемены можно назвать сменой парадигмы отношений Запада (как центра силы и военно-политической коалиции) с другими центрами силы – локальными цивилизациями и странами-лидерами, их представляющими, включая Россию. Эта смена наметилась ещё с конца 90-х годов, когда целенаправленно стал организовываться прессинг и террор против зарубежных правящих элит и их лидеров. Смена парадигмы означала переход к открытой силовой политике Запада в отношении других стран, которая предполагает реализацию самого широкого спектра мер по «силовому принуждению» правящих элит этих государств.

В этой связи принципиально важно определить как основные политические объекты и цели такого силового принуждения, так и способы, меры и средства за-

падной военно-силовой политики, характеризующие развитие современной стратегии государств западной военно-политической коалиции.

Известно, что в принципе политика того или иного субъекта по отношению к другим субъектам традиционно распределялась (в разной степени интенсивности и использования ресурсов) на:

- воздействие на политику (группа факторов «В») того или иного субъекта, которая, как правило, концентрировалась на себе всё внимание и ресурсы противоборствующих сторон;

- воздействие на его систему национальных интересов и ценностей (группа факторов «А»);

- воздействие на правящую элиту этого субъекта (группа факторов «Д»);

- воздействие на ресурсы и возможности субъекта (группа факторов «Г») (рис. 1).

Таким образом, традиционно внешнее влияние тех или иных субъектов на других субъектов международных отношений (МО) вплоть до недавнего времени характеризовалось:

- подавляющим влиянием (90% всех ресурсов) на политику противника;

- остаточным, незначительным влиянием (по 5%) на систему ценностей и отчасти на саму правящую элиту того или иного государства.

Между тем с конца прошлого столетия усилилось перераспределение внешнего влияния на другие

<sup>5</sup> The Power to Coerce. Countering Adversaries Without Going to War. RAND, 2016. P. 37.



Рис. 1. Модель традиционной внешней политики влияния (до XXI в.), % [6]

части субъектов МО, что выразилось в конечном счёте в относительном падении значения собственно политики и дипломатии, а также усиления значения влияния на правящую элиту противодействующих государств.

Пример антироссийских санкций 2014–2018 гг. – достаточно типичен: задача внешнего давления на Россию заключалась не столько в корректировке её внешнеполитического курса (что оставалось и остаётся во многом декларацией, типа «укрепления демократии»), а в корректировке реального поведения правящей элиты и её системы ценностей в нужном для Запада направлении.

Кроме того, санкции 2017–2018 гг. (в особенности те, которые принимаются в США сегодня) ориентированы уже прежде всего на дестабилизацию внутривнутриполитической ситуации в России как следствия ухудшения социально-эконо-

мического положения в стране (рост инфляции, сокращение доходов, ухудшение условий труда и т. д.) и смену правящей элиты, включая В. В. Путина и его окружение.

Так, только объявление о возможности новых санкций Госдепом в августе 2018 г. привело к обвалу рубля и биржевых индексов уже на следующий день.

Смена приоритетов в политике «силового принуждения» Запада в последние десятилетия дана на рис. 2.

При этом произошло перераспределение векторов внешнего силового влияния западной военно-политической коалиции от традиционного вектора («Б» – «В») в пользу других основных векторов, а именно:

- в пользу «Б» → «А» (национальные интересы и системы ценностей);

<sup>6</sup> Доклад А. Подберёзкина на совещании генеральных директоров концерна «Алмаз-Антей» // URL: <http://eurasian-defence.ru/sites/default/files/2017/dubna/doklad.html>

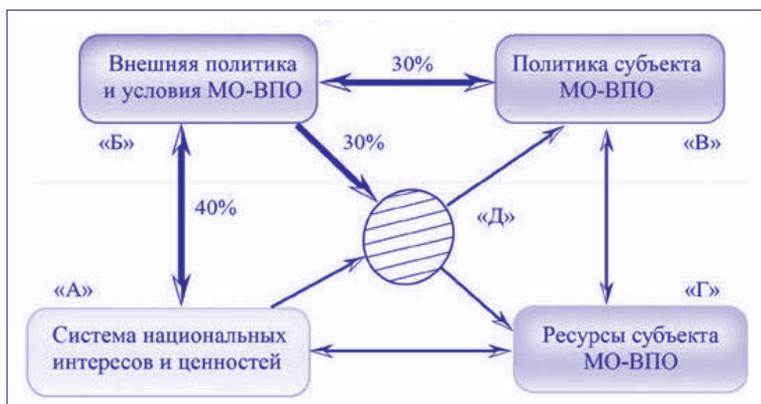


Рис. 2. Модель политического влияния на основные объекты субъектов ВПО в XXI в., % [6]

– в пользу «Б» → «Д» (влияния на правящую элиту);

– традиционный, доминировавший прежде вектор «Б» – «В» (политика государств) как объект силового влияния значительно потерял в своём значении, т. е. произошло *перераспределение сил и средств внешнего влияния одного субъекта (группы субъектов) на другие.*

Такое перераспределение приоритетов предполагает неизбежное перераспределение средств и способов силового противодействия, которое пока что окончательно не произошло. Похоже, что заявленные в августе 2018 г. санкции станут решающим этапом к такому переходу, когда политическая элита России превращается в публичный объект не только политического, но и уголовного преследования. Насколько готово к такому повороту государство – вопрос остаётся открытым.

Так, например, не разработаны дополнительные средства и способы защиты представителей

правящих элит и членов их семей, которые пока что ограничены традиционными мероприятиями Федеральной службой охраны: демонстративные примеры уничтожения Чаушеску, Хусейна, Милошевича, Каддафи и других лидеров и членов их семей должны заставить задуматься.

Кроме того, смена Западом акцентов в политических целях внешнего давления по вектору «Б» – «А» до сих пор недооценивается, хотя ситуация выглядит много лучше, чем в 90-е годы, когда это направление вообще не учитывалось. В результате в Российской Федерации оказалась совершенно запущенной ситуация с защитой системы национальных ценностей, которая стала медленно развиваться только в самые последние годы. Между тем санкционная политика Запада очень тонко реагирует на все вопросы, связанные с продвижением своей системы ценностей, угрозу которым они рассматривают как прямую и непосредственную угрозу. Иными словами, **разрыв между угрозами систе-**

**мам ценностей и военными угрозами на Западе фактически не существует.** Это пространство успешно заполняют невоенные инструменты насилия – политико-дипломатические, финансовые и экономические.

В этой связи авторы Концепции обоснования перспективного облика силовых компонентов военной организации Российской Федерации 46 НИИ Минобороны совершенно справедливо утверждают, что «...военная опасность и военная угроза представляют собой не состояние военно-политической обстановки, а соответственно абстрактную или непосредственную **возможность применения военной силы** и являются важнейшим показателем содержания военно-политических отношений...» [7] (выд. – *Авт.*). Таким образом, «военная угроза – это **непосредственная возможность** применения военной силы против субъекта ВПО», справедливо делают конечный вывод авторы работы, с которым необходимо согласиться [8].

Этот важный вывод, однако, требует дополнительных комментариев. Дело в том, что политические намерения и возможности могут быстро меняться, а военные и иные

силовые средства изменяются значительно медленнее.

Так, намерения у Великобритании относительно СССР в короткий период 1939–1940 гг. менялись на прямо противоположные – от высадки корпуса десанта до подписания союзнических отношений [9].

Поэтому тщательное изучение такой категории, как «возможность», в особенности если речь идёт о материальных возможностях, а также способах их использования, должны быть приоритетным направлением в анализе и прогнозе вероятных опасностей и угроз. И совершенно оправдано чёткое разделение рисков и вызовов, способных привести к перерастанию опасностей в угрозы, а также тщательный анализ характера военной угрозы, где политические цели справедливо занимают приоритетное положение [7]. Причём необходимо напомнить, что сами по себе политические цели – результат того или иного (порой очень субъективного) представления правящей элиты о национальных интересах и ценностях [10]. Это означает, что субъективные трактовки могут (и бывают) самые разные, в том числе абсурдные и провокационные, что для Запада в ны-

<sup>7</sup> Концепция обоснования перспективного облика силовых компонентов военной организации Российской Федерации» / под общей редакцией С. Р. Цырендоржиева. М.: 46 ЦНИИ Минобороны России, 2018.

<sup>8</sup> Подберёзкин А. И. Состояние и долгосрочные военно-политические перспективы развития России в XXI веке. МГОМО(У) МИД России. Центр военно-политических исследований. М.: Международные отношения, 2018.

<sup>9</sup> Подберёзкин А. И. Современная военная политика России. Т. 2. В 2 томах. М.: МГИМО-Университет, 2017.

<sup>10</sup> Подберёзкин А. И. Формирование целей на основе приоритетов интересов // Формирование современной военно-политической обстановки. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2018.

нешней ситуации не имеет ровно никакого значения – бесполезно полемизировать относительно аргументов в пользу тех или иных санкций. Эти «аргументы» изначально могут быть даже демонстративно абсурдными и необоснованными, как, например, в деле «вмешательства в выборы» или «отравления Скрипалей».

Именно такая логика и переход к новой парадигме в политических отношениях с Западом присутствует в проекте закона, вынесенного в конгресс США под названием «Защита американскую безопасность от агрессии Кремля 2018» (август 2018 г.), где основной акцент **делается на политике**, а не на финансово-экономических санкциях, а точнее – наиболее важных стратегических направления в политике «силового принуждения» России:

- отказа от поддержки любых выступлений на территории бывшего СССР, «возврате» Крыма и т. д.;

- сворачивании внешнеполитической активности России в Сирии и ООН и в других регионах мира;

- ограничении деятельности в киберпространстве [11].

Если посмотреть на инициативу сенаторов США под этим углом зрения, то станет очевидным, что подготовленный сенаторами Л. Грэмом, Р. Менендесом, К. Гарднером и Б. Кардиным текст начинается фактически с обращения к президенту Д. Трампу, которого призывают поддержать усилия по противодействию вмешательству «со сторо-

ны правительства России или других иностранных игроков в деятельность госучреждений США, а также в демократические процессы в стране». Второе пожелание – «публично призвать правительство России вернуть Крым под контроль правительства Украины, а также призвать отказаться от поддержки насилия на востоке Украины со стороны сепаратистов». В этом пункте речь также идёт об «оккупации и поддержке сепаратистов» на территориях Грузии и Молдавии. Ещё одно требование (опять же к президенту Трампу) – призвать Москву отказаться от поддержки президента Сирии Б. Асада, который, по мнению авторов законопроекта, продолжает «совершать военные преступления».

В целом же структура этого документа оправдана его общим смыслом – законопроект предполагает объединение всех вводившихся отдельными актами антироссийских санкций – от «украинских» до «кибертеррористических», в единый механизм политики «силового принуждения» России. В частности, для координации этого в правительстве США предлагается ввести «санкционный координационный офис».

Напомним, сейчас «политическая» часть санкций реализуется Госдепартаментом, финансовая – офисом OFAC Минфина США.

«Санкционный офис» предполагает координацию санкций с Евросоюзом, в том числе, видимо, финансовых. Кроме того, предлагается

<sup>11</sup> Проект закона Конгресса США «Защита американскую безопасность от агрессии Кремля» // Коммерсант. 2018. № 142 (6280). 8 августа. С. 5.

создать ещё одну структуру – Национальный объединённый центр для ответа на гибридные угрозы, задачей которого будет системная борьба с попытками злокозненного влияния Российской Федерации в мире и США.

Наконец, с 2020 финансового года предлагается открыть доступ к бюджетному фонду США в размере 250 млн долл. для государств, уязвимых к российскому воздействию.

Критически важными в этой инициативе, как считает В. Иноземцев, оказались вовсе не разбираемые пункты, а **«смена тональности в отношении России»**. Точнее, в отношении её правящей элиты и президента. Она проявилась в двух моментах.

С одной стороны, это многочисленные упоминания президента России В. В. Путина и контекст, в котором они встречаются. Если в законе CAATSA глава российского государства упоминался всего три раза, и то довольно вскользь, то даже в представлении нового законодательства на сайтах внесших его сенаторов он упоминается в пяти из шести комментариев. В них говорится о «противостоянии Путину» или «путинской России».

Одной из мер предлагается сделать «новые санкции» в отношении физических лиц (политиков, олигархов и прочих граждан), «прямо или косвенно способствующих нелегальной или коррупционной активности, предпринимаемой согласно указаниям Владимира Путина». К этому добавляется требова-

ние представить «доклад о состоянии и активах В. В. Путина» [12].

Такие формулировки не стоит списывать на желание сенаторов «набить себе цену». По всей видимости, в Вашингтоне пришли к выводу, что невозможно и дальше усиливать санкции против «окружения Путина», делая вид, что сам президент не вовлечён ни в какие сомнительные операции. Если именно эти формулировки окажутся в окончательном тексте закона и если его требования начнут исполняться, то последствия сложно будет переоценить.

Два с половиной года назад замминистра финансов США А. Шубин, ответственный за борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма, заявил в программе «Панорама» на ВВС, что президент Путин коррумпирован и правительству США известно об этом уже «много, много лет». Обнародование соответствующих данных (даже если они будут объявлены бездоказательными) может стать не меньшим ударом по России, чем запрет на операции с госдолгом [12].

Таким образом, произошло ускорение процесса «перенацеливания» всей политики «силового принуждения», включая санкции, с объекта – российского государства на его правящую элиту и лидера. Это означает неизбежный «переход на личности», свёртывание контактов и отказ от переговоров как поиска компромисса в пользу переговоров как «механизма уступок и капитуляций».

<sup>12</sup> Иноземцев В. Пришли за Путиным. Чем грозит принятие новых санкций США // URL: [www.forbes.ru/business/08/08/2018](http://www.forbes.ru/business/08/08/2018)

С другой стороны, есть и новый, крайне рискованный поворот в развитии санкционной политики – содержащееся в проекте закона требование к госсекретарю США представить аргументированное суждение о том, соответствует ли Российская Федерация критериям, по которым она может быть названа государством – спонсором терроризма.

Сегодня в этом списке состоят всего четыре страны – Иран, Сирия, Судан и Северная Корея. В былые годы к ним добавлялись Ирак, Куба, Южный Йемен и Ливия.

Если закон будет принят именно в такой формулировке, то Госдепу будет сложно найти причины, чтобы отказать конгрессу и не включить Россию в этот список. В этом случае наверняка американские власти не усомнятся в «причастности» Москвы к уничтожению малайзийского самолёта рейса *MH17* (по аналогии со взрывом *Boeing 747* авиакомпании *PanAm* в 1988 г., вину за который вменили властям Ливии), сочтут «российскую агрессию» против Украины менее очевидной, чем вторжение Ирака в Кувейт в 1990 г., признают распространение российских наёмников весьма схожим с присутствием кубинских «добровольцев» в 70-е годы в Африке и вспомнят о гибели Зелимхана Яндарбиева в Катаре, Сулима Ямадаева в Дубае и Сергея Литвиненко в Лондоне (до покушения на Сергея Скрипаля) и т. д.

В случае попадания России в список «стран – спонсоров терроризма» проблемы государственного долга окажутся далеко не самыми важными, ведь станет возможным

ужесточение санкций, а также попытки перевода России в разряд государств-преступников, по отношению к которым допустимы самые радикальные меры силового давления. Куда более серьёзными будут финансовые меры вплоть до ограничения любых международных транзакций для банков с госучастием. А за покупками россиянами недвижимости и активов в США можно будет даже не следить – прокламация 9645 к указу президента США за № 13780 замораживает все выданные гражданам «стран – спонсоров терроризма» визы и прекращает приём от них иммиграционных заявок.

Новая инициатива американских законодателей, по мнению В. Иноземцева, является гораздо более глубокой, чем просто жёсткий ответ на какие-то недружественные действия России в адрес Соединённых Штатов или их союзников. Если бы это было так, то стоило бы, как это и делают сейчас в России, оценить потенциальный масштаб экономического ущерба и искать варианты его минимизации. Но скорее всего, в Вашингтоне убедились, что методы, позволяющие договориться с Москвой о чём бы то ни было, исчерпаны. И попытки достичь таких договорённостей слишком дорого обходятся любому политику. Это означает не только то, что санкции против России будут вечными, но и то, что санкционная «удавка» будет затягиваться со всё возрастающей быстротой» [12].

Подытоживая, можно сделать общий вывод о том, что политика «силового принуждения», частью которой являются финансово-экономические санкции США и ЕС против России, вступила в новый, политический, этап своего развития. Этот этап в возрастающей степени будет ориентирован на оказание силового давления на правя-

щую российскую элиту, включая расширение её списка и ужесточения санкций, а также к попытке перевода России в разряд госу-

дарств-преступников, по отношению к которым допустимы самые радикальные меры силового давления.

## Общая характеристика «санкционной политики» США

Кубинский кризис разрешился без войны, но я был уверен тогда и уверен сейчас, что мир избежал ядерного Холокоста благодаря везению в не меньшей степени, чем хорошему руководству [13].

*У. Перри, бывший министр обороны США*

**С**иловое принуждение оппонентов, обладающих ядерным оружием даже в таких объёмах, как КНДР, очень рискованная политика, степень рисков которой США поняли ещё в 60-е годы прошлого века. Такие политики, как У. Перри, очень чётко обозначили проблему – проводить силовую политику, не переходя грани, за которой начинается масштабная война. В современных условиях эта политика связана со множеством непредсказуемых факторов – субъективных решений и случайностей, что объясняет стремление прибегать к силовым, но не военным мерам.

Главное в изменении политики «силового принуждения», в том числе санкционной политики США, заключается в том, что она практически «перевела стрелки» с основного объекта политики «силового принуждения» – российского государства и нации на правящую элиту страны и конкретно достаточно узкую группу лиц, которая включа-

ет высший слой финансовой, политической и административной правящей социальной группы. Подобный подход означает, что **перечень представителей элиты будет постоянно расширяться, а меры против них – ужесточаться, вплоть до попытки выведения их в слой преследуемых преступников.**

Сказанное также означает, что государственные институты США и их союзников будут ориентированы на кампанию превращения России и её правящей элиты в преступное государство, управляемое преступниками, по отношению к которому допустимы любые меры силового принуждения.

В этом смысле действующие и будущие финансово-экономические санкции преследуют важнейшую социально-экономическую цель – **снизить поддержку правящей элиты со стороны населения страны** [8], а в идеале – дестабилизировать внутривнутриполитическую об-

<sup>13</sup> Перри У. Мой путь по краю ядерной бездны. М.: Политическая энциклопедия, 2017. С. 24.

становку и сменить правящую элиту, заменив её, по примеру Украины, такой, которая была бы исполнителем политической воли. Определённые надежды, несмотря на неудачи прямой трансформации социально-экономических трудностей в трудности внутривнутриполитические в 2014–2018 гг., у США и их союзников остаются.

Изначально важно подчеркнуть, что санкции Соединённых Штатов Америки и их союзников не могут быть «абсолютными», всеобъемлющими, т. е. охватить все внешние связи России и все экономические области. Их ограниченность видна на примере масштаба экспорта России в 2017 г. (рис. 3), который в агрегированном виде даёт самое общее представление о месте России в мировой торговле и, соответственно, возможностей влияния на неё извне: очевидно, что страна,

чей экспорт занимает в мировой торговле большую долю, зависит от сворачивания торговли больше. «Континентальная блокада» Великобритании со стороны Франции при Наполеоне – яркий пример такой зависимости.

Как видно, Россия занимает сравнительно небольшую долю в мировом экспорте, которая практически не изменилась за годы санкций. Её относительное сокращение может объясняться кризисом и стагнацией в экономике, а не результатами санкций, хотя сокращение российского экспорта под санкционным нажимом и произошло.

Более того, даже в области оборонно-промышленного комплекса (ОПК), где Россия подверглась наиболее сильным санкциям, военное производство развивалось даже быстрее, чем прежде.

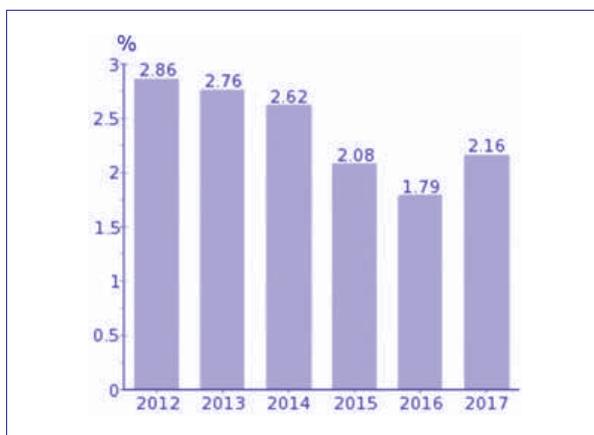


Рис. 3. Доля России в мировом экспорте по годам, % [14]

<sup>14</sup> Внешняя торговля России в 2017 году // URL: <http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2018-03/vneshnyaya-torgovlya-rossii-v-2017-godu/>

Так, 13 августа 2018 г. генеральный директор концерна ВКО «Алмаз-Антей» Я. В. Новиков сообщил, что по итогам производственной деятельности в 2017 г. концерн впервые вошёл в десятку крупнейших мировых производителей продукции военного назначения, заняв 8-е место в рейтинге Top-100 американского специализированного еженедельника *Defense News*. По данным экспертов издания, холдинг значительно упрочил свои позиции на мировом рынке вооружений и сохранил беспорное лидерство среди компаний российского оборонно-промышленного комплекса.

В рейтинг Top-100 в 2018 г. включены шесть компаний российского оборонно-промышленного комплекса. Концерн ВКО «Алмаз-Антей» впервые был включён в рейтинг в 2006 г., стартовав с 50-го места по итогам производственной деятельности

за предыдущий финансовый год, и уже в 2008 г. занимал 28-ю строчку. В 2014 г. «Алмаз-Антей» переместился на 12-ю позицию в рейтинге крупнейших мировых производителей продукции военного назначения, а в течение следующих трёх лет прочно удерживал 11-ю строчку.

«Первое место среди российских компаний в рейтинге *Defense News*, в очередной раз занятое концерном, наглядно подтверждает огромное значение продукции нашего предприятия для обеспечения обороноспособности России. Усилия нашего многотысячного коллектива в первую очередь сосредоточены на выполнении гособоронзаказа, на создании перспективных систем и комплексов ПВО-ПРО для Вооружённых сил России», – отметил Я. В. Новиков.

## Финансовые и экономические последствия санкций

Де-факто нынешний курс США представляет из себя то, что в прошлом веке называли экономической блокадой. Прибегали к таким мерам, как правило, именно во время ведения войны против конкретного государства [15].

*Редакционный аналитик*

Сразу же надо оговориться, что политику санкций США и ЕС следует рассматривать как единую политику с существенными оговорками: это только цель предлагаемого в настоящее время американскими сенаторами закона. С учётом того, что внешнюю и военную политику стран ЕС следует рассматривать не как полностью самостоятельную политику, а как во многом подчинённую, зависимую от США. Даже появившиеся в последние месяцы разногласия в стратегическом плане

не меняют того, что эта единая политика военно-политической коалиции, где интересы отдельных субъектов могут пересекаться, но в конечном итоге оставаться в рамках общей политики.

Ещё недавно Германия, за редким исключением, выступала против ужесточения и расширения эмбарго, руководствуясь не только политическими, но в первую очередь экономическими причинами. К концу первого десятилетия XXI в., вслед за США присоединив-

<sup>15</sup> Экономическая блокада началась: США бьют по ОПК России // URL: <https://finobzor>

шись к санкционной кампании против Ирана и во многом дублируя меры, введённые Вашингтоном, ЕС впервые применил всеобъемлющие, в том числе и экономические меры, вплоть до нефтяного эмбарго и финансовых ограничений. Этот случай не стал исключением – новые торговые санкции были введены против Кот-д'Ивуара и Сирии. Позже этот сдвиг проявился и в кампании антироссийских санкций. Есть все основания полагать, что данная тенденция закрепится. Более того, она принимает устойчивую форму действий военно-политической коалиции [16], критерием согласования которой может быть практика голосований в ООН, где предложения западной коалиции стабильно поддерживают 60–65 государств.

Поэтому расхождение в вопросе о санкциях между ЕС и США будут, вероятно, нарастать, но не достигнут критической отметки. Разница интересов между этими центрами силы компенсируется зависимостью ЕС от США.

То, что Администрация Трампа применила к России закон о борьбе с химоружием, имеет большое политическое значение, но экономические последствия этих санкций будут, скорее всего, чисто символическими. Обязательный набор санкций, который вступил в силу 22 августа, включает прекращение оказания России иностранной помощи со стороны Соединённых Штатов, прекращение поставок вооружений и финансирования для

закупок оружия, отказ в американских госкредитах и запрещение экспорта в Россию товаров и технологий, «чувствительных с точки зрения национальной безопасности» США. Другими словами, закон просто повторяет те санкции, которые уже применимы по отношению к России: экспорт американских вооружений в Россию и так запрещён, и США не предоставляют России государственных кредитов (наоборот, Россия до последнего времени была кредитором американского правительства). Некоторые потери может понести двусторонняя торговля – поставки на «несколько сотен миллионов долларов» в год могут быть затронуты, сообщил представитель Госдепартамента на брифинге. Но правительство США уже предусмотрело несколько исключений, которые допускаются законом 1991 г., и поэтому ограничения будут куда более мягкими.

*Во-первых*, США продолжают оказывать «иностранную помощь России и её народу» (в том числе гуманитарную помощь, содействие в развитии человеческого капитала), указал представитель Госдепа.

*Во-вторых*, санкции, запрещающие экспорт чувствительных товаров, которые не повлияют на космическое сотрудничество России и США. Кроме того, из-под новых санкций будут выведены товары и технологии, необходимые для безопасности коммерческой пассажирской авиации. Наконец, лицензии на экспорт из США чувстви-

<sup>16</sup> Проект долгосрочной стратегии национальной безопасности России с методологическими и методическими комментариями. М.: МГИМО-Университет, 2016.

тельной продукции по-прежнему будут выдаваться в индивидуальных случаях (*case-by-case*), если конечным пользователем является «чисто коммерческий потребитель» с целью исключительно гражданского применения [17].

Сейчас поставки в Россию американских товаров и технологий, чувствительных с точки зрения национальной безопасности (это большой список, включающий, например, аэропроизводные газовые турбины, электронные приборы и компоненты, интегральные микросхемы, измерительное и калибровочное оборудование, различные материалы и т. д.), возможны только при наличии экспортной лицензии Минторга США. Эти лицензии и так выдаются с трудом. Теперь, как рассказал представитель Госдепа на брифинге, в таких лицензиях будет автоматически отка-

зано, если конечным получателем чувствительной продукции является организация, связанная с российским государством. По словам представителя Госдепа, потенциально такие потребители в России могут лишиться будущих поставок на «сотни миллионов долларов».

В 2016 г. (последняя доступная статистика) Минторг США рассмотрел 502 заявки на экспорт/реэкспорт товаров в Россию на общую сумму 4,3 млрд долл., из которых одобрено было 208 заявок на сумму 2,7 млрд долл. [17].

Примечательно, что, несмотря на санкции, объём и структура американского экспорта в Россию практически не изменились (рис. 4).

Дополнительные санкции против России должны были быть введены осенью с. г., если российское



Рис. 4. Экспорт из США в Россию по данным Минторга США, млрд долл. [17]

<sup>17</sup> Ткачёв И., Фейнберг А., Михеева А. Что означают новые санкции США. Главное // URL: [www.rbc.ru](http://www.rbc.ru)

правительство не согласится предоставить гарантии неприменения химического оружия. Учитывая, что Россия не считает себя причастной к отравлению Скрипалей, сценарий, при котором Россия согласится дать США какие-то гарантии, выглядит невероятным.

Но и в этом случае трудно ожидать каких-либо радикальных перемен с точки зрения экспорта США в Россию, который, кстати, существенно меньше импорта из России (рис. 5). Отношения России и США многие годы развиваются в заведомо ограниченных правящими кругами США масштабах. Даже в самые благополучные годы объёмы внешней торговли не увеличивались, оставаясь менее 1% от общих объёмов внешней торговли США с другими странами.

Такой же консервативной оставалась и структура внешней торговли, в которой доминировали несколько программ. Как видно, ни объёмы, ни структура американского экспорта в Россию за годы

санкций практически не изменились.

Второй набор санкций – шесть возможных мер, из которых президент США обязан выбрать хотя бы три. Из них две меры носят символический характер и не имеют для России практического значения (блокирование международной финансовой помощи и запрет для американских банков предоставлять кредиты российским властям), одна дипломатическая (понижение статуса двусторонних дипломатических отношений) и три остальные – с потенциально серьёзными последствиями для экономики и бизнеса, но их можно и не применять (так как достаточно трёх мер из шести).

Это полный запрет на экспорт товаров из США (кроме продовольственных и сельскохозяйственных товаров), полный запрет на импорт в США и запрет на воздушное сообщение с США для государственных авиаперевозчиков (в случае с Россией – это «Аэрофлот»).



Рис. 5. Импорт из США в Россию по данным ФТС и РЭЦ, млрд долл. [17]

Но США не намерены запрещать полёты «Аэрофлота», уже заявили в Госдепартаменте [17].

Трудно комментировать, что конкретно ожидают США от России в связи с санкциями, назначенными по закону о химическом оружии, которые действуют как минимум год и могут быть отменены президентом США, если государство, против которого они введены, предоставит гарантии дальнейшего неприменения химоружия, допустит международных инспекторов, а также возместит ущерб, понесённый пострадавшими от применения химоружия; Россия, как известно в США, уничтожила под международным контролем не только химические отравляющие вещества (ОВ), но и средства его производства.

Если говорить о санкциях как о политике стран и в целом ЕС, то на современном этапе ограничительные меры (санкции) заняли вполне уверенную (и умеренную) позицию во внешнеполитическом арсенале Европейского союза. Это нашло отражение и в последней Глобальной стратегии по внешней политике и политике безопасности Европейского союза «Общее видение, совместные действия».

В отличие от Европейской стратегии по безопасности 2003 г., в новейшей версии санкции выделены особо: ограничительные меры, вместе с дипломатией, являются ключевыми инструментами ЕС по достижению мирных преобразований. Они могут играть основную роль в устрашении, предотвращении конфликтов и их урегулировании. Как считают в ЕС, «умные санкции», «отвечающие

нормам международного и европейского права, будут чётко выверяться и контролироваться, чтобы поддерживать легитимную экономическую систему и избегать нанесения ущерба местным сообществам». Следует обратить внимание на международно-правовую особенность санкций ЕС, требующую строгого обоснования, и достаточно сдержанный экономический масштаб собственно санкций.

Эти меры в отдельности не представляют собой угрозы национальной безопасности России, а их влияние на нашу экономику может оцениваться по-разному – от частично негативного (не превышающего, по оценкам экспертов, влияния на снижение ВВП на 1% в год и до 7–9% за пять лет) до в целом даже положительного для некоторых отраслей народного хозяйства.

На эффективность этих санкций в возрастающей степени начинает влиять переориентация экспорта и импорта России на другие рынки, которая ликвидирует прежние монопольные позиции Европейского союза в торговле с Россией. Всего за несколько лет произошли достаточно радикальные перемены в структуре отечественной внешней торговли со странами ЕС, но в ещё большей степени они смогут произойти в ближайшие 5–7 лет по мере развития отношений России со странами Юго-Восточной Азии (рис. 6).

Вместе с тем в США и в странах Западной Европы общепринято (и вполне справедливо) считать, что последствия для России политики санкций в 2014–2017 гг. привели к тому, что:

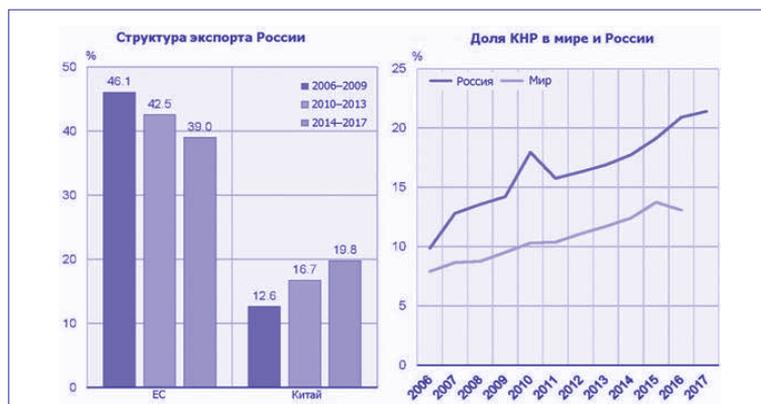


Рис. 6. Изменения в структуре экспорта России (слева) и доли импорта России и КНР в мире, % [18]

– ускорилась инфляция, в особенности в области продовольственных товаров и услуг;

– на 50% обесценился рубль по отношению к доллару;

– заметно увеличилось число бедных и нищих;

– сократился импорт и экспорт порядка 30%;

– сократился рост ВВП в 2014–2016 гг. (ВВП уже в минусе);

– был создан дефицит бюджета (до 3,5%) и сократились золотовалютные резервы (более чем на 150 млрд долл.);

– несколько раз повышалась ставка рефинансирования, что привело к банковскому кризису [19].

На рис. 7 показана ключевая ставка рефинансирования.

Однако уже после 2016 г. ставка рефинансирования стала стабильной и даже снижалась вплоть

до сентября 2018 г., когда она повысилась на 0,25% до уровня 7,5%. Сказанное означает, что и на финансовую систему России санкции не оказывали решающего воздействия. Более того, лишившись «дешёвых» западных денег, российские финансисты стали аккуратнее относиться к заимствованиям, а ЦБ – строже контролировать реальные активы КБ [18].

Надо признать, что санкции имели и другие экономические и социальные последствия, которые во многом стали результатом нарастающих опасений среди российской правящей элиты. Это привело к увеличению численности бизнесменов, уезжающих на ПМЖ, правда, уже не в Великобританию, а на Кипр или Мальту.

Вместе с тем западные эксперты признают, что:

<sup>18</sup> Korhonen I., Simola H., Solanko L. BOFIT Policy Brief 4/2018. Bank of Finland. Institute for Economies in Transition. 2018. № 4. P. 13.

<sup>19</sup> Nelson R. M. U. S. Sanctions and Russian Economy // Congressional Research Service., 2017, February 17.

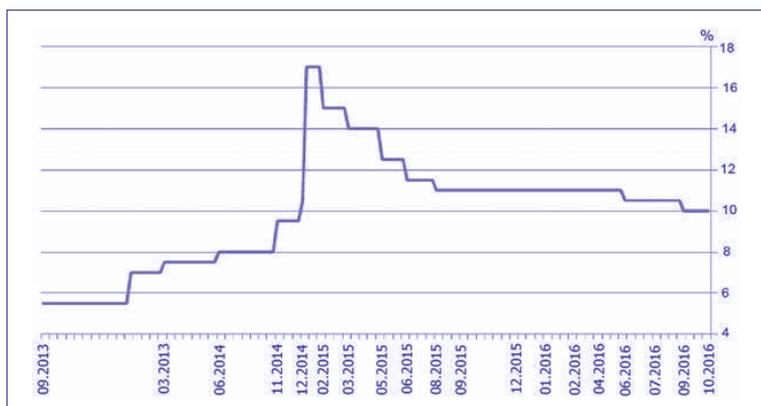


Рис. 7. Ключевая ставка рефинансирования, % [20]

– во-первых, так и не была достигнута главная цель – ухудшение социально-экономической ситуации в России пока что не повлияло критически на уровень политического доверия к руководству страны, т. е. на внутриполитическую стабильность. Процесс снижения уровня жизни в Российской Федерации идёт, но очень медленно, совершенно не теми темпами, как этого хотели бы в Вашингтоне.

Последний раз такие низкие показатели индекс демонстрировал весной 2016 г.: в марте средний чек составлял 491 руб., в апреле – 493 руб.

В мае 2016 г. показатель находился на уровне 497 руб.

Падение доходов населения ведёт также к снижению внутреннего спроса.

В августе 2018 г. сводный опережающий индекс (СОИ), который рассчитывает Центр развития ВШЭ, оказался в отрицательной области (–0,4%

против 0,0% в июле), что почти исключительно объясняется снижением внутреннего спроса, говорится в сентябрьском бюллетене «Комментарии о государстве и бизнесе» [21].

Соответственно, не удалось ни принудить правящую элиту к смене политического курса, ни отстранить В. Путина от власти;

– во-вторых, было признано, что ухудшение социально-экономической ситуации в стране вызвано разными причинами, что также хорошо понимают граждане страны [18], но сказать наверняка, что негативные явления в экономике и торговле в 2013–2018 гг., включая сокращение и удорожание импорта, полностью стали следствием санкций, нельзя. Так, падение стоимости экспорта некоторых стран, по отношению к которым санкции не применялись, в эти годы также сократилась.

<sup>20</sup> Ключевая ставка рефинансирования // URL: <https://financesapp.worldbank.org/en/countries/Russian%20Federation/>

<sup>21</sup> Обнищание россиян: конца не видно // [www. Gazeta.ru](http://www.Gazeta.ru)

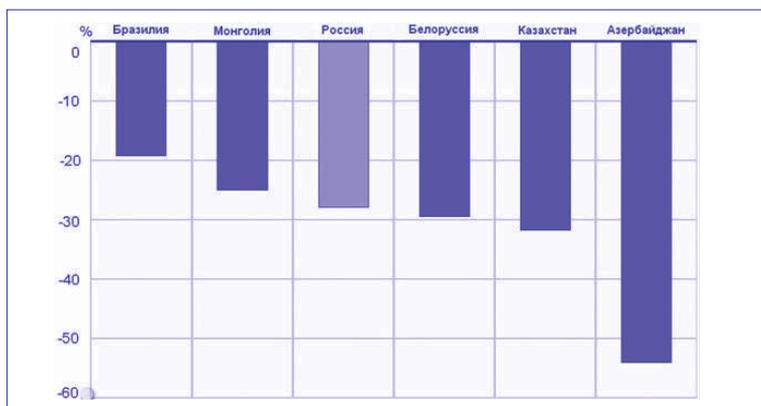


Рис. 8. Изменения в экспорте стран – членов ЕС в 2013–2017 гг., % [18]

Как видно из рис. 8, в Белоруссии, Казахстане и Азербайджане экспорт из стран – членов ЕС в эти годы сократился больше, чем в России, хотя санкций по отношению к ним объявлено не было.

Изменения показывают, что на динамику экспорта стран – членов ЕС в Россию влияли более общие факторы, а не только санкции. Так, экспорт из стран ЕС в Азербайджан, Казахстан и Белоруссию (государств, которые не попали под санкции) упал больше, чем в Россию, в основном по двум причинам: *во-первых*, из-за общего ухудшения макроэкономической обстановки, а *во-вторых*, из-за переориентации части торговых потоков на другие рынки: азербайджанского –

на Иран и Турцию, а также Китай, Казахстана – на Китай; в Белоруссии это произошло по внутренним причинам. Учитывая же ничтожную долю в торговле стран ЕС с этими государствами, можно сказать, что возможные санкции США за торговлю с Россией вообще не будут даже замечены на фоне доминирования российской торговли.

Этот эффект были вынуждены в конечном счёте признать и на Западе, когда некоторые макроэкономические показатели России (темпы роста ВВП, инфляция, государственный долг и дефицит бюджета) за действия санкций в 2014–2018 гг. даже несколько улучшились по сравнению с предыдущими годами.

Таким образом, финансово-экономические последствия санкций для России в период до конца 2018 г. не привели к желаемым политическим целям, а может быть, и на какое-то время как минимум даже укрепили внутривнутриполитическую стабильность и контроль правящей элиты страны над нацией.

## Библиография • References

- Внешняя торговля России в 2017 году // URL: <http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2018-03/vneshnyaya-torgovlya-rossii-v-2017-godu/>  
 [Vneshnyaya torgovlya Rossii v 2017 godu // URL: <http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2018-03/vneshnyaya-torgovlya-rossii-v-2017-godu/>]
- Доклад А. Подберёзкина на совещании генеральных директоров концерна «Алмаз-Антей» // URL: <http://eurasian-defence.ru/sites/default/files/2017/dubna/doklad.html>  
 [Doklad A. Podberyozkina na soveshchanii general'nyh direktorov koncerna «Almaz-Antej» // URL: <http://eurasian-defence.ru/sites/default/files/2017/dubna/doklad.html>]
- Иноземцев В. Пришли за Путиным. Чем грозит принятие новых санкций США // URL: [www.forbes.ru/business/08/08/2018](http://www.forbes.ru/business/08/08/2018)  
 [Inozemcev V. Prishli za Putinyim. Chem grozit prinyatie novyh sankcij SSHA // URL: [www.forbes.ru/business/08/08/2018](http://www.forbes.ru/business/08/08/2018)]
- Ключевая ставка рефинансирования // URL: <https://financesapp.worldbank.org/en/countries/Russian%20Federation/>  
 [Klyuchevaya stavka refinansirovaniya // URL: <https://financesapp.worldbank.org/en/countries/Russian%20Federation/>]
- Концепция обоснования перспективного облика силовых компонентов военной организации Российской Федерации» / под общей редакцией С. Р. Цырендоржиева. М.: 46 ЦНИИ Минобороны России, 2018. – 521 с.  
 [Konceptsiya obosnovaniya perspektivnogo oblika silovykh komponentov voennoj organizacii Rossijskoj Federacii] / pod obshej redakciej S. R. Cyrendorzhieva. M.: 46 CNII Minoborony Rossii, 2018. – 521 s.]
- Обнищание россиян: конца не видно // [www. Gazeta.ru](http://www.Gazeta.ru)  
 [Obnishchanie rossiyan: konca ne vidno // [www. Gazeta.ru](http://www.Gazeta.ru)]
- Перри У. Мой путь по краю ядерной бездны. М.: Политическая энциклопедия, 2017. – 279 с.  
 [Perri U. Moj put' po kraju yadernoj bezdny. M.: Politicheskaya ehnciklopediya, 2017. – 279 s.]
- Подберёзкин А. И. Современная военная политика России. В 2 томах. М.: МГИМО-Университет, 2017. Т. 2. – 987 с.  
 [Podberyozkin A. I. Sovremennaya voennaya politika Rossii. V 2 tomah. M.: MGIMO-Universitet, 2017. T. 2. – 987 s.]
- Подберёзкин А. И. Состояние и долгосрочные военно-политические перспективы развития России в XXI веке. МГОМО(У) МИД России. Центр военно-политических исследований. М.: Международные отношения, 2018. – 1596 с.  
 [Podberyozkin A. I. Sostoyanie i dolgosrochnye voenno-politicheskie perspektivy razvitiya Rossii v HKHI veke. MGOMO(U) MID Rossii. Centr voenno-politicheskikh issledovanij. M.: Mezhdunarodnye otnosheniya, 2018. – 1596 s.]
- Подберёзкин А. И. Стратегия «силового принуждения» в условиях сохранения стагнации в России // Обозреватель–Observer. 2018. № 4. С. 22–34.  
 [Podberyozkin A. I. Strategiya «silovogo prinuzhdeniya» v usloviyah sohraneniya stagnacii v Rossii // Obozrevatel'–Observer. 2018. № 4. S. 22–34]
- Подберёзкин А. И. Формирование целей на основе приоритетов интересов // Формирование современной военно-политической обстановки. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2018. С. 455–489.  
 [Podberyozkin A. I. Formirovanie celej na osnove prioritetrov interesov // Formirovanie sovremennoj voenno-politicheskoj obstanovki. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2018. S. 455–489]

- Проект долгосрочной стратегии национальной безопасности России с методологическими и методическими комментариями. М.: МГИМО-Университет, 2016. – 88 с.
- [Projekt dolgosrochnoj strategii nacional'noj bezopasnosti Rossii s metod-ologicheskimi i metodicheskimi kommentariyami. M.: MGIMO-Universitet, 2016. – 88 s.]
- Проект закона Конгресса США «Защита американскую безопасность от агрессии Кремля» // Коммерсант. 2018. № 142 (6280). 8 августа.
- [Projekt zakona Kongressa SSHA «Zashchishchaya amerikanskuyu bezopasnost' ot agressii Kremlya» // Kommersant. 2018. № 142 (6280). 8 avgusta]
- Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики / под ред. А. И. Подберёзкина. В 2 томах. Т. 1. Теоретические основы системы анализа, прогноза и планирования внешней и оборонной политики. М.: МГИМО-Университет, 2015. – 796 с.
- [Strategicheskoe prognozirovanie i planirovanie vneshnej i oboronnoj politiki / pod red. A. I. Podberyozkina. V 2 tomah. T. 1. Teoreticheskie osnovy sistemy analiza, prognoza i planirovaniya vneshnej i oboronnoj politiki. M.: MGIMO-Universitet, 2015. – 796 s.]
- Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики / под ред. А. И. Подберёзкина. В 2 томах. Т. 2. Прогнозирование сценариев развития международной и военно-политической обстановки на период до 2050 года. М.: МГИМО-Университет, 2015. – 722 с.
- [Strategicheskoe prognozirovanie i planirovanie vneshnej i oboronnoj politiki / pod red. A. I. Podberyozkina. V 2 tomah. T. 2. Prognozirovanie scenarijev razvitiya mezhdunarodnoj i voenno-politicheskoy obstanovki na period do 2050 goda. M.: MGIMO-Universitet, 2015. – 722 s.]
- Ткачёв И., Фейнберг А., Михеева А. Что означают новые санкции США. Главное // URL: [www.rbc.ru](http://www.rbc.ru)
- [Tkachyov I., Fejnberg A., Miheeva A. Shto oznachayut novye sankcii SSHA. Glavnoe // URL: [www.rbc.ru](http://www.rbc.ru)]
- Экономическая блокада началась: США бьют по ОПК России // URL: <https://finobzor>
- [Ehkonomicheskaya blokada nachalas': SSHA b'yut po OPK Rossii // URL: <https://finobzor>]
- Joint Operating Environment (JOE) 2035 // The joint Force in a Contested and Disordered World. 14 July 2016. Washington, 2016.
- Korhonen I., Simola H., Solanko L. BOFIT Policy Brief 4/2018. Bank of Finland. Institute for Economies in Transition. 2018. № 4. – 25 p.
- Nelson R. M. U. S. Sanctions and Russian Economy // Congressional Re-search Service., 2017, February 17.
- The National Military Strategy of the United States of America 2015. Washington, 2015.
- The National Security Strategy of the United States of America. 2017. December 18.
- The Power to Coerce. Countering Adversaries Without Going to War. RAND, 2016.

Статья поступила в редакцию 24 сентября 2018 г.

# Евразийский экономический союз: прошлое и настоящее

**Константин ФЕОФАНОВ**

**Виталий СОЛОГУБ**

**В**нешнеполитическая действительность в её историческом контексте представляется следствием развития и взаимного влияния различного рода факторов, событий, явлений и действий, составляющих основу современных международных отношений. При этом отдельные события политического характера оказывают более существенное влияние на ход мировых политических процессов по сравнению с другими. Одним из такого рода особых событий представляется создание 1 января 2015 г. Евразийского экономического союза (ЕАЭС) – нового регионального игрока на политической арене.

Сама концепция создания Евразийского союза, безусловно, не нова. Первые более или менее оформленные идеи появились в 20–30-х годах XX в. усилиями Н. С. Трубецкого, П. Н. Савицкого и Г. В. Вернадского. Позднее, в 70–80-е годы XX в., создание Евразийского союза представлялось идеологами как поэтапный переход к такому союзу от СССР путём смены коммунистической идеологии на евразийскую. Первый образ Союза Советских Республик Европы и Азии (Европейско-Азиатского Союза) был представлен академиком А. Д. Сахаровым в проекте Конституции Союза Советских

---

**ФЕОФАНОВ Константин Анатольевич** – доктор политических наук, профессор кафедры международных отношений Дипломатической академии МИД России. *E-mail:* konstantin.feofanov@gmail.com

**СОЛОГУБ Виталий Игоревич** – магистр международных отношений, аспирант Дипломатической академии МИД России. *E-mail:* vitsologub@gmail.com

**Ключевые слова:** Евразийский союз, ЕАЭС, интеграция.

Республик Европы и Азии [1]. В указанном проекте евразийский концепт представлен как союз республик в виде «мягкой» федерации, т. е. как более демократичный вариант построения иерархии «власти – подчинения» по сравнению с существовавшей структурой управления СССР. Более того, проект исходил из того, что субъектами нового союза, обладающими национальным суверенитетом (в том числе и правом выхода из союза), станут около 50 полностью равных по статусу, правам и обязанностям республик, в которые должны были быть преобразованы все союзные республики и автономии СССР (за исключением заявивших в то время о своей полной независимости трёх балтийских республик – Литвы, Эстонии, Латвии). Однако в предложенном виде к реализации проект принят не был [2].

По истечении некоторого времени после распада СССР в различных государствах, которые ранее входили в состав СССР, а теперь являются членами СНГ, стали возникать теории создания новой общности таких государств с возможностью формирования объединения со сравнимыми с СССР экономическим потенциалом и международным авторитетом, что способствовало появлению различных интеграционных концептов нового евразийства.

Так, в 1994 г. был обнародован новый концепт евразийской интеграции, идея которого принадлежала президенту Казахстана Н. А. Назарбаеву [3]. Предполагалось, что первоначально в Евразийский союз войдут пять постсоветских республик: Россия, Казахстан, Белоруссия, Киргизия, Таджикистан. Планировалось также, что в дальнейшем к такому союзу смогут присоединиться и другие государства – Армения, Узбекистан, Молдавия, а также, возможно, самопровозглашённые государства – Абхазия, Южная Осетия, Приднестровье, Нагорно-Карабахская Республика.

Предложенная идея получила поддержку руководства заинтересованных государств, экспертов и учёных, однако к реализации была принята значительно позднее и с учётом изменившихся политических и экономических условий.

Говоря о причинах выдвижения и последующей реализации концепта ЕАЭС, важно отметить, что основной из таких причин явилось

существование ряда угроз внешнего характера, имеющих возможность существенного негативного воздействия на интегрирующиеся государ-

<sup>1</sup> Сахаров А. Д. Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии // URL: <http://www.sakharov-archive.ru/>

<sup>2</sup> Феофанов К. А., Сологуб В. И. Евразийский экономический союз: новейший интеграционный старт // Социально-гуманитарные знания. 2017. № 5.

<sup>3</sup> Евразийство: истоки, концепция, реальность. К 20-летию выступления Н. А. Назарбаева в МГУ им. М. В. Ломоносова 29 марта 1994 г. / под ред. М. С. проф. Мейера, В. А. проф. Михайлова, проф. Ж. С. Сыздыковой. М.: Паблис, 2014.

ства. Именно восстанавливая «баланс угроз» С. Уолта [4], государства принимали меры по наращиванию своего геополитического и экономического потенциала, осуществляли поиск условных внешних союзников. Наиболее существенной из таких угроз являлась (и в некоторой степени является и сейчас) нестабильность мировой и национальных финансово-экономических систем, что побуждало акторов искать новые ресурсы для самостоятельного экономического роста. Интеграция как возможность достижения такого экономического роста в сложившихся условиях позволила бы избежать возможные колебания текущей политической и экономической конъюнктуры, стала бы выгодным долгосрочным проектом, способствовала полноценному экономическому развитию. Необходимо понимать, что наиболее простым способом дать новый импульс развитию экономических сил Евро-Азиатского региона было воссоздание некогда существовавших в СССР экономических связей, наибольший вклад в который могли внести первоначально три государства: Россия и Казахстан в силу существования значительного сырьевого потенциала, а также Белоруссия – за счёт существования плановой экономической модели и высокого уровня производства сельскохозяйственной продукции и техники.

Таким образом, создав единое безбарьерное экономическое пространство, акторы смогли бы осуществлять реализацию своей про-

дукции на ощутимо большем по охвату рынке без дополнительных затрат. Более того, в географическом плане такие государства, как Россия, Казахстан и Белоруссия, наиболее выгодные экономические партнёры из-за пониженного объёма затрат на транспортировку различных товаров.

Весьма привлекательными представлялись и геостратегические плюсы интеграции, поскольку для всех интегрирующихся в настоящем и будущем акторов именно евразийская интеграция представляет наиболее выгодный геостратегический и геополитический проект. Само географическое положение акторов говорит о занимаемой стратегически и тактически выгодной позиции между Европой и Азией, позволяющей, *во-первых*, иметь полный политический и экономический доступ как к одному, так и к другому региону, *во-вторых*, осуществлять необходимое взаимодействие с двумя регионами и, *в-третьих*, пользоваться преимуществами такого тесного взаимодействия. При отсутствии евразийского интеграционного концепта подобное активное сотрудничество оказалось бы попросту невозможным.

Более того, одной из причин выдвижения евразийского концепта явилось и разрешение острого вопроса нелегальной миграции между интегрирующимися странами, поскольку, как правило, именно с территорий поименованных государств, а также через такую территорию реализовывался поток

<sup>4</sup> Walt S. The Origins of Alliance. N.Y.: Cornell University Press, 1990. P. 24.

нелегальных мигрантов. При комплексном интеграционном взаимодействии появляется возможность регулирования такого потока, а также унификации миграционного законодательства с целью недопущения нарушений законодательства в будущем.

На формирование евразийской интеграции повлиял и тот фактор, что большинство населения России, Белоруссии и Казахстана в целом поддерживает интеграционную политику, что говорит о потенциальной возможности при создании интеграционных структур учесть интересы большинства населения государств.

Важно отметить, что организационной базой создаваемого интеграционного объединения явились интеграционные проекты, довольно успешно развивавшиеся на постсоветском пространстве, в частности: СНГ, Союзное государство России и Белоруссии, Организация Договора о коллективной безопасности, Евразийское экономическое сообщество, а позднее – Таможенный союз и, наконец, Единое экономическое пространство. Данные механизмы позволили создать многоуровневую систему взаимоотношений государств.

**П**ервым реальным практическим шагом на пути воплощения в жизнь евразийского концепта стало формирование 1 июля 2011 г. между Казахстаном, Россией и Белоруссией полноценной единой таможенной территории с провозглаше-

нием Таможенного союза. Трём государствам удалось создать рынок из более чем 165 млн потребителей с унифицированным законодательством, позволяющим осуществлять свободное передвижение капиталов, услуг и рабочей силы.

Впоследствии с 1 января 2012 г. на территории трёх государств получает своё развитие Единое экономическое пространство, целью которого явилось сбережение производственных, экономических и других связей. Вместе с тем стало возможно говорить и о начале «конкуренции юрисдикций», «ведь каждый российский, казахстанский, белорусский бизнесмен получает право выбирать – в какой из трёх стран ему регистрировать свою фирму, где вести дела, где заниматься таможенным оформлением грузов, что создаёт стимул для национальных государственных структур заняться совершенствованием рыночных институтов, административных процедур, улучшением делового и инвестиционного климата» [5]. В указанных целях создаются и бизнес-ассоциации трёх стран, в частности, Деловой совет ЕАЭС. Единое экономическое пространство базируется на согласованных действиях государств в ключевых институциональных областях: макроэкономике, обеспечении правил конкуренции, сфере технических регламентов и сельскохозяйственных субсидий, транспорта, тарифов естественных монополий.

29 мая 2014 г. руководством Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации

<sup>5</sup> Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 3 октября // URL: <https://iz.ru/news/502761>

подписывается Договор о ЕАЭС, который вступает в силу с 1 января 2015 г., что и становится отправной точкой существования нового субъекта международных отношений, международной организацией региональной интеграции. Позднее к указанному Договору присоединяются Республика Армения и Кыргызская Республика, став полноправными членами нового интеграционного объединения.

Договором о ЕАЭС установлены сферы интеграционного сотрудничества, среди которых важно отметить таможенное и техническое регулирование, макроэкономическую и конкурентную политику, сотрудничество в рамках формирования общих рынков нефти и газа, а также финансового рынка, трудовой миграции, интеллектуальной собственности и др.

Более того, с определённой степенью условности можно говорить о том, что Договор о ЕАЭС, по сути, закрепляет и интеграционную модель ЕАЭС.

Известно, что общеупотребимый термин «модель» происходит от латинского *modulus* – образец, аналог, мера, норма, и широко употребляется в повседневной жизни.

«Моделью является любой образ, возникающий в сознании как отражение реального объекта. Она выступает в качестве посредника между исследователем и интересующим его объектом-образом, "представителем" объекта. В науке под моделью понимают аналог оригинала, соответственно, моделирование – это метод исследования,

основанный на построении и изучении моделей действительных объектов исследования» [6]. В рамках настоящей статьи данная категория используется в её специальном значении – «интеграционная модель», и включает в своё содержание, в том числе структуру объединения и порядок создания и функционирования институтов по управлению интеграционными процессами в ЕАЭС.

Круг полномочий и интеграционных возможностей органов ЕАЭС, входящих в структуру интеграционной модели, установлен непосредственно Договором о ЕАЭС [7].

В интеграционной модели ЕАЭС можно условно выделить следующие элементы: стратегический, тактический и индикативный.

Организационными подразделениями, ответственными за реализацию стратегического элемента, являются Высший Евразийский экономический совет (Высший совет) и Евразийский межправительственный совет (Межправительственный совет). Данные органы ЕАЭС определяют глобальный вектор и направления развития государств – членов ЕАЭС, устанавливают «правила игры», по которым в ближайшие десятилетия будет осуществляться взаимодействие внутри формирующегося интеграционного объединения. Именно в рамках стратегического элемента определяются новые сферы интеграции, в которых государствам-членам лишь предстоит выстраивать систему взаимоотношений в отличие от тех сфер, где взаимодействие уже реализуется.

<sup>6</sup> Шабров О. Ф. Моделирование политической реальности / отв. ред. В. С. Комаровский. М.: РАГС, 2002.

<sup>7</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. // URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/)

Высокий уровень принятия решений, равно как и стратегическая значимость таковых, обеспечивается наивысшей степенью административно-бюрократической представленности государств-членов – главами государств и главами правительств.

*Высший совет*, состоящий из глав государств – членов ЕАЭС, является высшим органом ЕАЭС.

Заседания Высшего совета проводятся не реже одного раза в год. Для решения неотложных вопросов деятельности ЕАЭС по инициативе любого из государств-членов или председателя Высшего совета могут созываться внеочередные заседания Высшего совета. Заседания Высшего совета проводятся под руководством председателя Высшего совета, который ведёт заседания и организует его работу, а также осуществляет общее руководство подготовкой вопросов, представляемых на рассмотрение Высшего совета.

Кроме определения стратегических направлений и перспектив развития объединения Высший совет принимает решения и по другим принципиальным вопросам, в частности, в отношении пропорционального распределения долевых взносов между государствами – членами ЕАЭС, членства и предоставления статуса наблюдателя в объединении, взаимодействия с третьими государствами и объединениями, штатной численности органов ЕАЭС и по ряду других вопросов. При этом решения по указанным вопросам принимаются консенсусом.

*Межправительственный совет* состоит из глав правительств государств – членов ЕАЭС, заседания которого проводятся не реже двух раз в год под руководством председателя Межправительственного совета.

Деятельность Межправительственного совета направлена в том числе на разрешение вопросов по обеспечению исполнения Договора о ЕАЭС, других международных договоров и решений Высшего совета ЕАЭС, формирования бюджета ЕАЭС, а также по ряду иных вопросов. При принятии решений в рамках Межправительственного совета также предусмотрен принцип консенсуса.

Организационным подразделением, осуществляющим реализацию тактического элемента интеграционной модели, является *Евразийская экономическая комиссия* (ЕЭК). Говоря о роли и месте ЕЭК в интеграции, необходимо отметить двойственный характер её участия. ЕЭК одновременно является основополагающим исполнителем – органом, непосредственно реализующим различные по содержанию интеграционные мероприятия, и осуществляет тактическое руководство происходящими в объединении интеграционными процессами, выполняя роль законодателя. При этом вырабатываемые ЕЭК тактические планы, унифицированные процедуры, схемы развития, безусловно, базируются на стратегических основах, закладываемых Высшим и Межправительственным советами.

ЕЭК является постоянно действующим регулирующим органом ЕАЭС и состоит из Совета и Коллегии. Совет ЕЭК вправе образовывать структурные подразделения, в частности, департаменты ЕЭК. В пределах своих полномочий она принимает решения нормативно-правового характера, обязательные для государств – членов ЕАЭС, распоряжения организационно-распорядительного характера и рекомендации, не имеющие обязательного характера.

Решения ЕЭК входят в право ЕАЭС и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов. Решения, распоряжения и рекомендации Совета ЕЭК принимаются консенсусом, Коллегии ЕЭК – квалифицированным большинством или консенсусом. При этом квалифицированное большинство составляет две трети голосов от общего числа членов Коллегии ЕЭК.

Основными задачами ЕЭК является обеспечение условий функционирования и развития ЕАЭС, а также выработка предложений по экономической интеграции в рамках ЕАЭС.

ЕЭК осуществляет свою деятельность на основе следующих принципов:

- обеспечения взаимной выгоды;
- равноправия и учёта национальных интересов государств-членов;
- экономической обоснованности принимаемых решений;
- открытости, гласности и объективности.

Кроме того, ЕЭК обеспечивает выполнение международных договоров, составляющих право ЕАЭС, имеет полномочия по учреждению при необходимости консультативных органов для выработки рекомендаций по разрешению отдельных вопросов сотрудничества, а также имеет ряд иных полномочий.

Суд ЕАЭС осуществляет функции индикативного элемента. Его деятельность имеет особое значение, поскольку позволяет интегрирующимся субъектам оценивать текущий уровень гармонизации законодательств государств-членов, а также анализировать барьеры и противоречия, усложняющие или препятствующие реализации цели и основных задач интеграции. Поэтому Суд ЕАЭС выступает индикатором интеграционной ситуации.

Суд ЕАЭС – постоянно действующий судебный орган ЕАЭС, целью деятельности которого является обеспечение единообразного применения государствами-членами и органами ЕАЭС Договора о ЕАЭС, международных договоров и решений органов ЕАЭС.

В состав Суда входят по два судьи от каждого государства – члена ЕАЭС.

Руководство деятельностью Суда осуществляет председатель Суда.

Для реализации поставленных целей Суд ЕАЭС имеет полномочия по разрешению споров, возникающих в связи с реализацией Договора о ЕАЭС, международных договоров и решений органов ЕАЭС, а также по предоставлению соответствующих разъяснений по применению норм права ЕАЭС.

Соответствующее заявление на разрешение подобного спора или предоставление разъяснения может быть подано государством – членом ЕАЭС, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность на территории ЕАЭС, или сотрудником (должностным лицом) органов ЕАЭС.

Предметом такого заявления может являться проверка на соответствие Договору о ЕАЭС отдельных принимаемых органами ЕАЭС актов, а также анализ деятельности того или иного государства – члена ЕАЭС или органа ЕАЭС на предмет нарушения прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность на территории ЕАЭС.

При этом разъяснения Суда означают предоставление консультативного заключения и не лишают государства – члены ЕАЭС права на толкование ими международных договоров. Суд осуществляет разъяснение положений международного договора ЕАЭС с третьей стороной, если это предусмотрено таким международным договором. К его компетенции могут быть отнесены и иные

споры, разрешение которых Судом ЕАЭС прямо предусмотрено Договором о ЕАЭС или иными международными договорами.

Суд при осуществлении правосудия применяет общепризнанные принципы и нормы международного права, положения Договора о ЕАЭС, международных договоров, участниками которых являются государства – стороны спора, равно как и решений и распоряжений органов Евразийского экономического союза, а также международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы.

**К**роме внутреннего интеграционного строительства перед всеми «молодыми» интеграционными объединениями, каким является и ЕАЭС, стоит задача наращивания международного влияния, складывающегося в том числе и из оценки ведущих рейтинговых, финансовых, кредитных и иных авторитетных международных агентств, исходя из которой у мировой политической и деловой общественности формируется восприятие масштаба, надёжности и конкурентоспособности интеграционного объединения. При этом не по всем эффективным показателям сформированы рейтинги, оценивающие место Евразийского экономического союза в целом. Зачастую аналитики вынуждены вычислять рейтинг объединения через рейтинг

государств-членов посредством средневзвешенного значения пропорционально вкладу государств-членов в суммарный ВВП объединения. Отсутствие полноценной методики расчёта показателей в целом по интеграции, а также экономическая нестабильность её государств-членов в последние годы формирует весьма низкие позиции союза по ряду важнейших международных рейтингов (по состоянию на 2017 г.) [8].

Наиболее существенными с точки зрения анализа текущего положения дел представляются такие рейтинги, как индекс экономической свободы [9], индекс человеческого развития [10], глобальный инновационный индекс [11], индекс развития электронного правительства [12].

В индекс экономической свободы включено 12 субиндексов: право собственности, эффективность судебной деятельности, включённость государства, налоговая нагрузка, государственные расходы, состояние фискальной системы, свобода предпринимательства, свобода труда, монетарная свобода, свобода торговли, свобода инвестиций, финансовая свобода. Ранжирование ведётся в отношении 186 стран.

Наиболее высокую позицию среди государств – членов ЕАЭС по эконо-

<sup>8</sup> Аналитический доклад «Экономическое развитие Евразийского экономического союза и государств-членов в 2016 году: международные рейтинги» // URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_makroec\\_pol/seminar/Documents](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/seminar/Documents)

<sup>9</sup> Index of Economic Freedom // URL: <http://www.heritage.org/>

<sup>10</sup> Human Development Index // URL: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

<sup>11</sup> Global Innovation Index // URL: <https://www.globalinnovationindex.org/>

<sup>12</sup> E-Government Development Index // URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey>

мической свободе занимает Республика Армения (33-е место), далее – Республика Казахстан (42-е место), Кыргызская Республика (89-е место), Республика Беларусь (104-е место), Российская Федерация (114-е место).

У ЕАЭС в целом – 106-е место в рейтинге.

В соответствии с докладом о человеческом развитии ПРООН «Человеческое развитие для всех и каждого» (индекс человеческого развития) государства – члены ЕАЭС, в частности, в 2015 г. продемонстрировали как повышение, так и понижение позиций по сравнению с предыдущим годом.

Так, Республика Армения поднялась в рейтинге на одну позицию – с 85-го на 84-е место, Республика Беларусь снизилась на одну позицию – с 51-го на 52-е место, Республика Казахстан и Кыргызская Республика сохранили прежние позиции на 56-м и 120-м местах соответственно, тогда как Россия снизилась на одну позицию – с 48-го на 49-е место.

В целом по ЕАЭС наблюдалось снижение на одну позицию – с 49-го на 50-е место.

Доклад «Глобальный инновационный индекс – 2017» является совместным изданием-рейтингом Корнеллского университета, школы бизнеса *INSEAD* и Всемирной организации интеллектуальной собственности.

В его подготовке также принимают участие Конфедерация индийской промышленности, подразделение *PwC «Strategy&»*, Национальная конфедерация промышленности Бразилии (*CNI*), Бразильская служба поддержки микро- и малых предприятий (*Sebrae*) и Консультативный совет международных экспертов.

В данном рейтинге представлена информация (по 127 странам) об инновационных характеристиках экономик различных стран мира, включая политическую среду, образование, инфраструктуру, показатели активности бизнеса.

Государства – члены ЕАЭС как повысили, так и понизили свои позиции по агрегированному индексу, например, повышение позиций в относительном выражении было отмечено у Республики Армения (с 60-го на 59-е место) и Кыргызской Республики (с 103-го на 95-е место), снижение позиций – у Республики Беларусь (с 79-го на 88-е место), Республики Казахстан (с 75-го на 78-е место) и Российской Федерации (с 43-го на 45-е место).

В целом государства – члены ЕАЭС имеют наиболее высокие позиции по показателям «человеческий капитал» (28-е место) и «развитость бизнеса» (39-е место). Агрегированная позиция ЕАЭС также продемонстрировала некоторое снижение позиции – с 47-го на 50-е место.

Индекс развития электронного правительства – комбинированный показатель, характеризующий уровень развития электронного правительства в странах мира, в частности, оценивается готовность и возможность национальных государственных структур использовать информационно-коммуникационные технологии для предоставления гражданам государственных услуг.

Индекс составляется один раз в два года Департаментом экономического и социального развития ООН (*The United Nations Department of Economic and Social Affairs – UN DESA*) и включает три базовых индикатора: развитость онлайн-сервисов, разви-

тость ИКТ-инфраструктуры, человеческий капитал. Всего в рейтинг включены 193 страны.

Согласно данным доклада (2016 г.) среди государств – членов ЕАЭС по сравнению с данными 2014 г. повышение позиций наблюдалось у Республики Беларусь и Кыргызской Рес-

публики. Республика Армения снизилась в рейтинге на 26 позиций, Республика Казахстан снизилась в рейтинге на 5 позиций, а Российская Федерация – на 8 позиций.

В целом ЕАЭС занимает 36-е место в рейтинге (снижение на 8 позиций).

Таким образом, Евразийским экономическим союзом пройден значительный путь своего интеграционного формирования. Установлены и регламентированы базовые интеграционные сферы объединения, созданы правовые рамки деятельности интеграции, а также выстроена первичная интеграционная модель ЕАЭС. Но с учётом сформировавшейся в настоящее время политической и экономической конъюнктуры потребность в развитии региональной интеграции будет существенно возрастать. В этой связи государствам – членам ЕАЭС непременно предстоит расширять сферы интеграционного взаимодействия, усиливать наднациональный характер объединения, наделяя его органы большим объёмом полномочий, что в конечном итоге сможет трансформировать ЕАЭС в экономически сбалансированного и надёжного партнёра для третьих государств и интеграционных объединений.

## Библиография • References

- Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года // URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/)
- [Dogovor o Evrazijskom ehkonomicheskom soyuze ot 29 maya 2014 goda // URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/)]
- Евразийство: истоки, концепция, реальность. К 20-летию выступления Н. А. Назарбаева в МГУ им. М. В. Ломоносова 29 марта 1994 г. / год ред. проф. М. С. Мейера, проф. В. А. Михайлова, проф. Ж. С/ Сыздыковой. М.: Паблис, 2014. – 744 с.
- [Evrazijskvo: istoki, koncepciya, real'nost'. K 20-letiyu vystupleniya N. A. Nazarbaeva v MGU im. M. V. Lomonosova 29 marta 1994 g. / god red. prof. M. S. Mejera, prof. V. A. Mihajlova, prof. ZH. S/ Syzdykovej. M.: Pablis, 2014. – 744 s.]
- Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 3 октября // URL: <https://iz.ru/news/502761>
- [Putin V. V. Novyj integracionnyj proekt dlya Evrazii – budushchee, kotoroe rozhdaetsya segodnya // Izvestiya. 2011. 3 oktyabrya // URL: <https://iz.ru/news/502761>]
- Сахаров А. Д. Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии || URL: <http://www.sakharov-archive.ru/>
- [Saharov A. D. Konstitucii Soyuzha Sovetskih Respublik Evropy i Azii || URL: <http://www.sakharov-archive.ru/>]
- Феофанов К. А., Сологуб В. И. Евразийский экономический союз: новейший интеграционный старт // Социально-гуманитарные знания. 2017. № 5. С. 175–188.

- [*Feofanov K. A., Sologub V. I. Evrazijskij ehkonomicheskij soyuz: novejsij integracionnyj start // Social'no-gumanitarnye znaniya. 2017. № 5. S. 175–188*]
- Шабров О. Ф. Моделирование политической реальности / отв. ред. В. С. Комаровский. М.: Изд-во РАГС. 2002. С. 448–461.*
- [*SHabrov O. F. Modelirovanie politicheskoy real'nosti / отв. red. V. S. Komarovskij. M.: Izd-vo RAGS. 2002. S. 448–461*]
- Walt S. The Origins of Alliance. N.Y.: Cornell University Press, 1990.*

Статья поступила в редакцию 17 октября 2018 г.

### **Пример оформления библиографических ссылок по стандартам транслитерации**

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15256>

[*Ukaz Prezidenta RF ot 7 maia 2012 g. «O merakh po realizatsii vneshnepoliticheskogo kursa Rossiiskoi Federatsii» // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15256>*]

*Пономарева Е. Г., Рудов Г. А. «Цветные революции»: природа, символы, технологии // Обозреватель–Observer. 2012. № 3. С. 36–48.*

[*Ponomareva E.G., Rudov G.A. «Tsvetnye revoliutsii»: priroda, simvolny, tekhnologii // Obozrevatel'–Observer. 2012. № 3. С. 36–48*]

# Россия и Турция: переход к полицентрической системе международных отношений

Владимир АВАТКОВ

## От биполярности к полицентризму

**М**еждународные отношения, как и мировая политика в целом, являются крайне динамичным явлением. За всю историю существования человечества в мире сменилось большое количество систем, регулирующих отношения между государствами. Сформированная по завершении Тридцатилетней войны многополярная Вестфальская система, а также появившиеся позднее Венская и Версальско-Вашингтонская подсистемы, не смогли преодолеть вызовы в лице Первой мировой и Второй мировой войн, с которыми

столкнулось мировое сообщество того времени, в конечном итоге сменившись системой, просуществовавшей более полувека [1] и получившей название Ялтинско-Потсдамской. Однако послевоенная система биполярности, которая выражалась в противоборстве и конкуренции социалистического и капиталистического блоков и определила ход и направление развития мировых процессов, как и любая из своих предшественниц, очевидно, не была идеальна и поэтому в 90-х годах прекратила своё существование.

---

**АВАТКОВ Владимир Алексеевич** – кандидат политических наук, старший научный сотрудник ИМЭМО РАН им. Е. М. Примакова (Дипломатическая академия МИД России). *SPIN-код:* 7909-2304, *E-mail:* v.avatkov@gmail.com

**Ключевые слова:** полицентризм, миропорядок, Россия, Турция, неоосманизм, астанинский процесс.

<sup>1</sup> Богатуров А. Д. Международные отношения и внешняя политика России. М.: Аспект Пресс, 2017. С. 30.

Конец XX в. с точки зрения мировой политики ознаменовался не только распадом и, как следствие, уходом с международной арены одного из главных центров силы, способных сдерживать империалистические взгляды Соединённых Штатов, – СССР, но и распадом существующей в те времена биполярной системы международных отношений. Мировое сообщество оказалось на рубеже нового этапа развития и было поставлено перед серьёзным выбором. В сложившихся в те годы достаточно благоприятных для США условиях казалось, что после целого ряда споров и дискуссий должен наступить период торжества концепций американских теоретиков – приверженцев идеи о безраздельной гегемонии Соединённых Штатов в рамках неизбежного складывания однополярного мира, где именно США являлись бы главным и единственным центром силы.

Однако сторонники однополярного миропорядка не учли, что самоликвидация Советского Союза не означала отсутствия в будущем новых акторов, способных комплексно влиять на мировые процессы. С годами перспектива всемирного лидерства США стала трудно-реализуемой на практике утопией. В настоящее время мир не знает игрока, способного единолично контролировать мировые процессы, а США, долгие годы претендующие на эту роль, постепенно теряют свои

позиции и вместе с этим мечту о возможности складывания однополярности под эгидой Соединённых Штатов [2]. С годами похожего мнения о неизбежности появления альтернатив однополярному миру стали придерживаться и некоторые американские исследователи. Так, например, Г. Киссинджер писал о том, что «ни одна страна, действуя в одиночку, не в состоянии сформировать мировой порядок [3]».

Современные политические реалии складываются таким образом, что позволяют говорить о формировании абсолютно новой системы международных отношений, в основе которой заложен принцип полицентризма. И даже несмотря на то, что в настоящий период времени данная система находится только на этапе развития и укрепления, предположить, что именно представляет собой идея полицентричной модели мира, представляется возможным уже сейчас.

Полицентризм от ряда других теорий современного миропорядка отличается повышением роли субъектов международных отношений, каждый из которых призван сформировать определённый центр силы, причём в роли субъектов могут выступать не только традиционные суверенные государства, как это было раньше, но и негосударственные акторы. Складывающаяся сегодня система представляет собой такие международные отношения, где нет места для гегемонии какого-либо го-

<sup>2</sup> Солянова М. В. Проблема мирового порядка в современных западных исследованиях // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 5. С. 43.

<sup>3</sup> Киссинджер Г. Мировой порядок / пер. с англ. В. Желнинова, А. Милокова. М.: АСТ, 2016. С. 484.

сударства или двух государств, как это предполагается при однополярности и биполярности. В настоящее время, принимая во внимание полицентричность современного мироустройства, многие государства включают в список главных задач приведение своих внешнеполитических курсов в рамки развивающейся полицентричности.

Что касается Российской Федерации, то ещё со времён распада СССР государство стало придерживаться точки зрения о том, что современное мироустройство должно представлять собой систему, исключаящую гегемонию одного или группы государств и основанную на принципе баланса сил и интересов. Политику России по данному вопросу неоднократно подтверждал президент государства В. В. Путин, в частности, ещё в 2007 г. в своей речи на Мюнхенской конференции, когда заявил о неприемлемости однополярного миропорядка [4]. С того времени многое изменилось, однако Россия осталась верна своим взглядам и принципам. Именно поэтому сегодня одной из наиболее важных целей внешнеполитического курса России является укрепление тенденций к формированию полицентричного мира [5].

В рамках трансформации системы международных отношений Россия исходит из того, что в мире должно быть определённое количество центров силы, играющих ключевую роль в своих региональных

подсистемах и определяющих общую повестку для всей системы международных отношений. Хотя полицентричный мир демократичен, он одновременно несёт ряд потенциальных вопросов, связанных с возникновением хаоса. Подразумеваемая наличие целого ряда центров силы, полицентричное мироустройство ведёт к большей вероятности столкновения их между собой. В отличие от мира биполярного, где есть два полюса, которые чрезвычайно стабильны, полицентричный стабильностью может не отличаться по ряду причин:

– *во-первых*, полицентричный характер международных отношений не исключает возможности переплетения или даже столкновения интересов между основными его участниками, что может привести к негативным последствиям как минимум в виде кризисов, а иногда и вооружённых столкновений;

– *во-вторых*, это не столь авторитарный миропорядок, а значит, не является чрезвычайно жёстким и устойчивым.

Россия после развала СССР оказалась в достаточно сложной ситуации: Соединённые Штаты исходили из того, что сформировался однополярный мир, где есть только одна глобальная держава, способная диктовать всем остальным международным акторам свои правила игры. Однако ситуацию, которая складывалась в период с 1991 г. на международной арене, нельзя было одноз-

<sup>4</sup> Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики и безопасности // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

<sup>5</sup> Актуальные проблемы международных отношений и внешней политики в XXI веке / под ред. Т. В. Кашириной и В. А. Аваткова. М.: Дашков и К°, 2017. С. 7.

начно называть однополярной. Несмотря на то что Соединённые Штаты не без доли высокомерия считали себя сверхдержавой, стоящей над всем остальным миром, Вашингтон не был готов взвалить на себя бремя единоличной ответственности за то, что происходит на международном поле. То, что сформировалось после самоустранения СССР, можно охарактеризовать как «плюралистическая однополярность» [6] – структура, складывающаяся преимущественно в рамках вектора однополярного развития, однако не являющаяся ею в чистом виде. Руководящим полюсом в данном случае являются не исключительно США, а Соединённые Штаты и страны «семёрки», позиции которых влияют на американские интересы, смягчают их и несколько меняют направленность.

В таком случае новый тип однополярности, а именно плюралистический, будет являться гарантом отсутствия единоличной гегемонии одной сверхдержавы, т. е. её жёст-

кого контроля над происходящими событиями на международной арене, при этом сохраняя за Соединёнными Штатами позицию слабо оспариваемого лидера. В этих условиях России, которая стала менее сильным игроком на мировой арене по сравнению с ранее существовавшим Советским Союзом, в рамках концепции «смягчённой однополярности» будет довольно сложно занять соответствующее её амбициям место в новой формирующейся системе международных отношений, поскольку с момента распада СССР доминирование в этой системе Соединённых Штатов стало более ощутимо, а позиции России – значительно слабее. Однако, как отмечалось, фундамент новой структуры международных отношений ещё не выстроен. По этой причине первостепенная задача России может состоять в том, чтобы внести свой собственный вклад в её формирование, сделав новую концепцию миропорядка не только менее однополярной, но и более плюралистической.

## Россия и Турция как одни из центров новой системы миропорядка

**Р**оссия на данном историческом этапе исходит из необходимости построения полицентричной структуры международных отношений [7], которая опирается на взаимодействие ведущих центров силы

в интересах совместного решения глобальных проблем, вызовов и угроз, стоящих сегодня перед лицом мирового сообщества. Важно, что в качестве таких центров силы Россией рассматриваются не только

<sup>6</sup> Богатуров А. Д., Косолапов Н. А., Хрусталева М. А. Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений. М.: НОФМО, 2002.

<sup>7</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации (Указ Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640) // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71452062/#ixzz5XNpLujmQ>

отдельные государства – акторы международных отношений, но также региональные и субрегиональные пространства, которые в рамках складывающейся международной системы способны оказывать прямое воздействие на мировые процессы и не должны исключаться из них.

В этой связи Россия активно взаимодействует с различными региональными центрами силы. Особое внимание сегодня уделяется Ближнему Востоку, а именно государствам, международное влияние которых в рамках полицентричного мира, предположительно, будет только возрастать. Одной из таких точек притяжения можно назвать Турцию, которая в настоящий период времени старается как можно прочнее укрепиться как на региональном пространстве, так и на мировой арене.

Российская Федерация, заинтересованная в поиске союзников на конфликтном Ближнем Востоке, сотрудничает с Турцией в надежде, что она когда-нибудь станет одним из этих центров силы новой системы миропорядка. В связи с этим Москва и Анкара получили новый импульс к построению прочного партнёрства. Например, было сформировано трёхстороннее сотрудничество России, Ирана и Турции по Сирии. При этом важно отметить, что России удалось сделать практически невозможное – усадить за один стол переговоров главных геополитических соперников – Турцию и Иран [8].

Важно иметь в виду, что участие Турецкой Республики в такого рода процессах, как и сотрудничество с Россией в целом, повышает авторитет государства на международном пространстве. Следовательно, в настоящее время Россия своими действиями способствует укреплению позиций Турции в регионе и на международной арене. Тем не менее, проводя подобную политику в отношении Анкары, Россия в каком-то смысле рискует собственноручно взрастить не столько союзника, сколько достаточно сильного игрока с неопределённым внешнеполитическим курсом, ведь нет никаких гарантий, что в результате трансформации своей политики Анкара сохранит существующий курс и будет продолжать вести дружественную политику в отношении Москвы, тем более печальный опыт прошлых лет говорит об обратном. Таким образом, положительным аспектом установления курса на проведение независимой внешней политики может быть только то, что Турция станет самостоятельнее в принятии решений по всем вопросам, включая крупные международные.

Говоря о внешнеполитическом курсе Турецкой Республики и о её взглядах на полицентричный мир, важно отметить, что государство, используя почти все свои ресурсы, пытается интегрироваться в новую систему международных отношений (иногда успешно), однако используя при этом свои подходы, которые не всегда совпадают с теми, сторон-

---

<sup>8</sup> Конфликты и войны XXI века (Ближний Восток и Северная Африка) / отв. ред. В. В. Наумкин, Д. Б. Малышева. М.: ИВ РАН, 2015.

ницей которой является Россия. Важно также и то, что в Турции отсутствуют какие-либо официальные внешнеполитические документы и стратегии, описывающие приоритеты и задачи Турции во внешней политике.

В XX в. Турция выбрала для себя западный путь развития и на протяжении долгих лет являлась главным ближневосточным партнёром и союзником Запада, поэтому внешняя политика государства была вполне предсказуема и во многом соответствовала действиям и взглядам Соединённых Штатов [9].

Говорить о современных турецких внешнеполитических приоритетах можно, исходя только из нескольких источников. Многие из того, что изложено в неофициальных документах Турецкой Республики, соответствует принципам полицентричного мироустройства.

Так, например, концепция национальной безопасности, принятая турецким руководством в 2005 г., говорит о необходимости построения демократичного мира, в основе которого заложены принципы соблюдения норм международного права, уважения государств и международного сотрудничества [10], а принятая Министерством иностранных дел Турции доктрина «Ноль проблем с соседями», в свою очередь, провозглашает принцип невмешательства

во внутренние дела других государств и проведения миролюбивой политики [11], что в целом соответствует основам полицентричности. Тем не менее, несмотря на верно изложенное видение современного мира, Турецкая Республика не всегда следовала и продолжает следовать сформулированным ею же принципам.

В последнее время почти все намерения государства к проведению справедливой внешней политики перечёркиваются таким понятием, как «неоосманизм» [12], подразумевающим неофициальную внешнеполитическую идеологию государства, которой Турция активно придерживается последние годы. Неоосманизм основывается на идее о том, что Турция – не просто региональная держава, а полноправный субъект мировых международных процессов, иными словами, надрегиональный мировой игрок, способный составить конкуренцию существующим сегодня международно признанным мировым державам. Основным доводом, на который, как правило, ссылаются власти государства в подтверждение амбиций Турции, является её историческая связь с Османской империей, наследницей которой является республиканская Турция. Исходя из этого, в планы государства входит не только возвращение утраченного могущества им-

<sup>9</sup> Киреев Н. Г. История Турции XX век. М: ИВ РАН; Крафт+, 2007. С. 278–279.

<sup>10</sup> Гурьев А. А. Новая концепция национальной безопасности Турции // URL: <http://www.imes.ru/?p=3905>

<sup>11</sup> Oğuzlu Tarık. Komşularla Sıfır Sorun Politikası: Kavramsal bir Analiz // orsam.org.tr. 2012. S. 11 // URL: <http://www.orsam.org.tr/files/OA/42/1tarikoguzlu.pdf>

<sup>12</sup> Аватков В. А. Неоосманизм. Базовая идеологема и геостратегия в Турции // Свободная мысль. 2014. № 3. С. 74.

перии, но также и территорий, когда-то входивших в её состав.

По этой причине Турция сегодня пытается играть всё большую роль в региональных и международных процессах.

Одним из примеров может служить то, что Анкара готова направить свои войска в Мьянму для поддержки одной из групп. Такого нельзя было представить ещё около 10–20 лет назад, поскольку Турция, являясь правой рукой Соединённых Штатов в Ближневосточном регионе, совершенно не могла и не стремилась влиять на мировой политический процесс.

Сегодня Турция также проявляет активность на Ближнем Востоке, проводя военные операции в рамках сирийского кризиса, которые в большинстве случаев не координируются с Белым домом и становятся причиной острых разногласий с западными коллегами.

Во многом подобная трансформация внешнеполитического курса произошла из-за неоправданных ожиданий Турецкой Республики в рамках сотрудничества с её западными партнёрами [13]. Соединённые Штаты, как и другие государства западного мира, преследуют политику реализации собственных целей и задач, при этом не принимая во внимание интересы партнёров по диалогу. И если ещё несколько лет назад Турция послушно мирилась с таким положением дел, пренебрегая собственными интересами во имя сохранения партнёрских отношений с США, то сегодня неоосманская по-

литика государства, принятая руководством на вооружение в последние годы, не позволяет амбициозной Турции придерживаться тех же воззрений.

Разочаровавшись в собственных мечтах по построению взаимовыгодного диалога с США, Турция, отходя от своей прозападной политики, становится более самостоятельным игроком, что в какой-то степени соответствует интересам России и её планам по выстраиванию полицентричного мира, ведь Турция, самостоятельно реализующая свой внешнеполитический курс, свободный от прозападных ценностей и постулатов, безусловно, является более привлекательным партнёром, чем Турция, подверженная прозападному влиянию и политике этих стран. По этой причине сейчас Турецкая Республика ведёт свою собственную независимую политику в отношении Ближнего Востока, Африки и ряда других регионов, что, в свою очередь, вызывает большое недовольство Вашингтона.

Кроме того, не может не волновать США и то, что система международных отношений XXI в. также характеризуется укреплением роста и влияния России [1, с. 66], причём не только с точки зрения внутривосточной обстановки, но и на международной арене: у государства появилась возможность формировать свои собственные правила игры, которые идут вразрез с планами Соединённых Штатов. Если изначально укрепление возможностей Москвы реализовывалось

<sup>13</sup> Карнелос М. Приоритеты внешней политики Турции в меняющемся мире // URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/politika-turtsii/>

в виде хорошо проработанной оборонительной политики, как в военной, так и в дипломатической области, то постепенно акценты стали сдвигаться в сторону необходимости перехода к проактивной политике.

Одним из событий, оказавших несомненное влияние на формирование такого рода вектора, можно назвать грузино-южноосетинский конфликт 2008 г. Одностороннее освещение мировыми СМИ происшедших событий укрепило Россию в мысли о необходимости создания максимально объективной и свободной информационной среды с соответствующим инструментарием [14], в том числе с такими проектами, как *Russia Today (RT)*.

Сегодня Россия выступает одной из центральных фигур в рамках новой системы миропорядка. Государство, являясь одним из инициаторов создания этой системы, в отличие от многих других акторов международных отношений, в том числе и Соединённых Штатов, открыто говорит о своём видении будущего мироустройства и предлагает механизмы реализации своих идей. Как неоднократно подчёркивал В. В. Путин в своих заявлениях, Россия готова к участию и активному сотрудничеству при формировании новой системы международных отношений [15].

В настоящее время Российская Федерация стремится стать лидером полицентричного мироустройства, и такие стремления вполне оправданны. Россия с исторической точки зрения всегда являлась одним из важнейших игроков международных отношений, принимавших активное участие в мировых политических процессах. Кроме того, из числа других государств Россию выделяет её выгодное со стратегической точки зрения геополитическое положение и наличие большого запаса природных ресурсов.

В этом контексте актуальность приобретает теория так называемого Хартленда Х. Д. Маккиндера [16], центром которого является именно Россия. Так, ещё в начале XX в. теоретик говорил: «Кто правит Восточной Европой, господствует над Хартлендом; кто правит Хартлендом, господствует над Мировым островом; кто правит Мировым островом, господствует над миром» [17], и если учесть, что пространство России и есть значительная часть территории Хартленда, то сегодня оспорить лидерство государства в рамках создания полицентричного мира достаточно сложно.

Однако принципиально важно, что данное лидерство не означает попытку Российской Федерации сконцентрировать все мировые про-

<sup>14</sup> Паршин П. Б. Проблематика «мягкой силы» во внешней политике России. Аналитические доклады. Вып. 1(36). С. 34. М.: МГИМО-Университет, 2013.

<sup>15</sup> Гузенкова Т. С., Бирюков Е. С. Российский взгляд на будущее мирового порядка и международных отношений // URL: <https://riss.ru/analitics/44651/>

<sup>16</sup> Ismailov E., Papava V. Rethinking Central Eurasia // Central Asia-Caucasus Institute // URL: [http://www.papava.info/publications/2010\\_MONO\\_Ismailov-Papava\\_Rethinking-Central-Eurasia.pdf](http://www.papava.info/publications/2010_MONO_Ismailov-Papava_Rethinking-Central-Eurasia.pdf)

<sup>17</sup> Левчук А. П. Геополитические и социальные истоки участия России (Руси) в международной системе // Вестник Брянского государственного университета. 2009. № 2. С. 35.

цессы исключительно в своих руках, подвергнув систему международных отношений гегемонии. Напротив, Россия нуждается в партнёрах, раз-

деляющих её взгляды по проблемам современного мироустройства, и призывает других игроков к сотрудничеству.

## Российско-турецкие отношения: история и современность

По ряду указанных причин сегодня наблюдается интенсификация двустороннего сотрудничества России с такими игроками, как Турецкая Республика, которую на протяжении всей истории нельзя было назвать союзницей России. Тем не менее в условиях складывающейся сегодня полицентричной системы миропорядка Турция для России, как и Россия для Турции, представляет особый интерес. Российско-турецкие отношения действительно никогда не были простыми и в течение долгого времени оставались напряжёнными. Целый ряд противоречий и, как следствие, войн ещё со времён существования Османской империи не позволяли двум странам перейти от конфронтации к сотрудничеству.

С образованием СССР ситуация изменилась: в 1921 г. два государства подписали Договор о дружбе и братстве, который, однако, не стал залогом успешных отношений, а если быть точнее, стал, но лишь на определённое время. Вскоре «дружба» сменилась турецкой политикой нейтралитета во время Второй мировой войны, которая отража-

ла интересы Германии [9, с. 244], а вступление Турции в НАТО (1952 г.) и вовсе расставило всё по своим местам. Очередной этап осложнения российско-турецких отношений происходил уже в 90-х годах, когда Турция, вдохновлённая распадом Советского Союза, посредством «мягкой силы» активно оказывала влияние на тюркоязычные государства постсоветского пространства и ряд российских регионов [18]. Ситуация во многом изменилась с приходом к власти Партии справедливости и развития (ПСР), нацеленной на развитие взаимовыгодного диалога с Москвой [19]. В настоящее время внешнеполитические ориентиры ПСР заметно изменились, однако Российская Федерация продолжает играть важную роль во внешней политике Турции, как и Турецкая Республика продолжает оставаться одним из ключевых акторов региона для России.

Турция интересна России с точки зрения складывания новой системы мироустройства, в рамках которой Турецкая Республика становится более открытой к диалогу и менее про-

<sup>18</sup> Аватков В. А., Бадранов А. Ш. «Мягкая сила» Турции во внутренней политике России // Право и управление. XXI. 2013. № 2. С. 7.

<sup>19</sup> Шлыков П. В., Ульченко Н. Ю. Динамика российско-турецких отношений в условиях нарастания глобальной нестабильности / под ред. В. В. Наумкина. М.: Институт востоковедения РАН, 2014. С. 6.

западной, что не может не соответствовать российским интересам. Турция, в свою очередь, после ряда неудавшихся попыток выстроить диалог с Западом видит в России союзника, готового к партнёрству на основе взаимовыгодных интересов. В настоящий период времени Россия рассматривает налаживание диалога с Турцией в качестве шанса интегрировать её в систему полицентричного мира как минимум в качестве лояльного к российской политике игрока, а как максимум – в качестве своего союзника. Однако вопрос о том, готова ли Турция стать таким союзником и можно ли будет ему доверять, по-прежнему остаётся открытым.

В свете событий трёхгодичной давности, связанных с инцидентом со сбитым турецкими силами в небе над Сирией российским Су-24, поддержкой Турцией ударов западной коалиции по правительственным войскам Сирии, а также неоднозначными заявлениями об «аннексии» Крыма, говорить о том, что государство действительно готово проводить политику на условиях, выдвинутых Россией, не приходится [20]. Исходя из предпринимаемых турецким руководством действий, становится понятно, что взгляды России и Турции на понятия о союзничестве и мировой полицентричности пусть и не так кардинально, но всё же различаются. Оба государства склонны считать, что принцип справедливого баланса сил и интересов должен стать основой современного миропорядка, однако меха-

низмы и подходы к реализации этих принципов не всегда совпадают.

Таким образом, несмотря на укрепление взаимодействия с Россией, необходимо учитывать, что Турция, как и любой самостоятельный субъект, в построении своей внешнеполитической линии исходит прежде всего из своих собственных интересов, которые в некоторых вопросах противоречат интересам России и от которых Турция, судя по всему, отказываться не планирует. В данном случае эта тенденция характеризуется намерением и активными попытками расширения влияния на пространстве тюркоязычных государств и регионов не только в исламском мире, но и в России. Турция по-прежнему рассматривает тюркоязычные субъекты Российской Федерации как сферу своего влияния и не скрывает этого. По этой причине соотношение интересов двух государств и налаживающийся после событий 2016 г. диалог между двумя государствами не гарантирует отсутствия конфликтов в будущем. Важно понимать, что в рамках реализации своего внешнеполитического курса Турция также основывается не только на национальных интересах, но и на ценностях, продиктованных неоосманскими настроениями. Помимо этого, необходимо учитывать, что Турция является членом НАТО, причём единственным на Ближнем Востоке. Несмотря на то что её положение в Североатлантическом альянсе на сегодняшний момент несколько изменилось, но на данный момент нет никаких гарантий, что

<sup>20</sup> Аватков В. А. Идеологемы внешней политики России: 25 лет поиска // Свободная мысль. 2016. № 5.

Турция когда-либо покинет блок хотя бы по причине отсутствия выгодных альтернатив.

Из этого возникает вопрос, насколько возможно соотнесение взглядов России по вопросу миростройства и двустороннего партнёрства со взглядами Турции.

Невзирая на общепринятый скептицизм относительно российско-турецкого сотрудничества, говорить, что о будущем партнёрстве России и Турции не может быть и речи, постоянно ссылаясь на неблагоприятные периоды истории двусторонних отношений, нельзя. Несмотря на все накопленные за долгие годы противоречия, история знает несколько примеров, которые свидетельствуют о некотором взаимодействии двух стран и их стратегической важности друг для друга.

Одним из наиболее ярких является пример, когда российский император отправил помощь османскому султану для возвращения Египта, захваченного Наполеоном, под юрисдикцию Османской империи.

Следующим шагом стало получение адмиралом Нахимовым от турецкого султана военных

кораблей под общее командование для помощи османскому султану в возвращении тоже захваченных Наполеоном Ионических островов в Адриатическом море.

Эти общие исторические акты, связанные с безопасностью, очень важны, потому что они являлись не просто интересом России, а ценностной ориентацией Российской империи.

В настоящее время одной из приоритетных задач России и Турции является необходимость избавиться от привычки характеризовать российско-турецкие отношения фразой, которая переходит из книги в книгу и звучит следующим образом: «В наших отношениях было множество войн». О войнах, безусловно, нельзя забывать, однако они не должны быть первой ассоциацией, возникающей при словосочетании «российско-турецкие отношения». Когда заглавный тезис начинается с подобных негативных характеристик, положительное отношение к дальнейшему двустороннему развитию автоматически блокируется.

## Россия, Турция и астанинский процесс

Говоря о взаимоотношениях России и Турции, необходимо также обратить внимание на то, что современный мир, как отмечалось, переживает кризис пост-ялтинского состояния. То, что было создано после Ялты, перестаёт отвечать на решения конфликтных ситуаций мирового масштаба.

Россия вместе с Турцией показывали и продолжают показывать, пусть и в зачаточном состоянии,

пример совместного действия и совместного предложения институтов будущего международного миропорядка.

На основе конкретного опыта решения сирийской проблемы, зародился астанинский процесс, которого не могло бы быть без участия России и Турции. При этом принципиально важно иметь в виду, что Астана является не контр-Женевой, а попыткой помочь женевскому про-

цессу выйти из конфликтной ситуации, причём достаточно успешной.

Россия, Турция и Иран, осознав важность разрешения сирийского кризиса и других региональных конфликтов современности для беспрепятственного складывания обновлённого миропорядка, за достаточно короткий срок смогли предложить общественности то, что оказалось невозможным для ведущих мировых игроков. Знаменитая американская теория «управляемого хаоса» [21] на Ближнем Востоке уже давно вышла из-под контроля своих же создателей, превратив ближневосточное пространство в самую горячую точку на планете. И пока Соединённые Штаты вместе с их партнёрами по коалиции задаются вопросами, имеющими очевидный ответ, и выстраивают теории относительно того, кто должен взять ответственность за происходящие на сирийском поле события, при этом регулярно снабжая оппозицию боеприпасами, Россия и Турция давно перешли от не оправдывающей себя теории к практике, предложив реальное и, более того, эффективное решение проблем.

В то время, как за несколько лет существования женевского формата переговоров мировое сообщество не достигло каких-либо значимых результатов, встречи в Астане не только смогли усадить за один стол переговоров представителей официального правительства Сирии и вооружённой оппозиции, что уже является в определённой степени

достижением, но и принесли намного больше других результатов.

К примеру, важным шагом на пути к урегулированию конфликта стало создание зон деэскалации, которые действуют и сегодня.

Следующим шагом стал сочинский этап астанинского процесса, который затем перешёл в анкаринский и тегеранский. Примечательно, что такие привычные мировые игроки, как США и Великобритания, которые участвуют во всех процессах глобального масштаба, в случае с переговорами по Сирии в астанинском формате остались в стороне. При этом Россия и Турция всегда удачно с тактической и стратегической точек зрения подчёркивали, что астанинский процесс не противоречит женевскому, очевидно, намекая на возможность участия в нём других заинтересованных сторон.

Таким образом, акторы современных международных отношений становятся свидетелями по-настоящему уникальных явлений: региональные субъекты помогают мировой общественности найти выход из существующих проблем глобального масштаба и, что важнее – делают это успешнее, чем мировые игроки. Подобная инициатива России и Турции говорит только об успехах двух государств на политическом и дипломатическом направлениях: это не только способствует урегулированию сирийского кризиса, но и позволяет совместно координи-

<sup>21</sup> Mann S. R. Chaos Theory and Strategic Thought // URL: <https://ia801906.us.archive.org/8/items/1992Mann/1992%20mann.pdf>

ровать свою политику, результатом которой стало то, что два государства, несмотря на имеющиеся противоречия, смогли соединить свои ценностные подходы в этом сложном регионе.

На примере достижения компромисса по Идлибу Россия и Турция на практике доказывают мировому сообществу, что переговоры в Астане, трёхсторонние встречи стран-гарантов, а также двустороннее взаимодействие являются не стремлением перехватить роль миротворца, а желанием разрешить длительный сирийский конфликт на основе кон-

структивного диалога и общих интересов. Помимо этого, Турция, также после долгих лет разногласий, пытается выйти на новый уровень в отношениях со своим историческим соперником Ираном (государства вместе с Россией встречались на полях Астаны, Сочи, Анкары и Тегерана).

Таким образом, из мирового кризиса, который является следствием невозможности решать новые проблемы старыми инструментами, предлагаются новые механизмы, безусловно заслуживающие внимания, а также дальнейшего политического и научного развития.

В настоящее время полицентричная система международных отношений возможна только при заинтересованности и непосредственном участии региональных и мировых держав в её формировании.

При этом принципиально важным остаётся тот факт, что участие предполагает не только заинтересованность, но также и способность государств нести ответственность за проводимую ими политику и стремление вырабатывать такие подходы, которые бы учитывали интересы большого количества государств [22].

Сегодня Россия и Турция являются одними из немногих игроков на мировой арене, которые осознают вышеописанные принципы и, несмотря на сохраняющиеся разногласия в некоторых вопросах, предпринимают попытки создать обновлённую систему миропорядка, однако в глобальном масштабе о ней можно будет говорить только после проявления инициативы со стороны других региональных и надрегиональных акторов.

## Библиография • References

- Аватков В. А. Идеологемы внешней политики России: 25 лет поиска // Свободная мысль. 2016. № 5. С. 27–38.  
 [Avatkov V. A. Ideologemy vneshnej politiki Rossii: 25 let poiska // Svobodnaya mysl'. 2016. № 5. S. 27–38]
- Аватков В. А. Неоосманизм. Базовая идеологема и геостратегия в Турции // Свободная мысль. 2014. № 3. С. 71–78.  
 [Avatkov V. A. Neoosmanizm. Bazovaya ideologema i geostrategiya v Turcii // Svobodnaya mysl'. 2014. № 3. S. 71–78]

<sup>22</sup> Мозлов А. Т. Обострение отношений между Россией и Турцией: перспектива сотрудничества // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 2. С. 51.

- Аватков В. А., Бадранов А. Ш. «Мягкая сила» Турции во внутренней политике России // Право и управление. XXI. 2013. № 2. С. 5–11.  
 [Avatkov V. A., Badranov A. Sh. «Myagkaya sila» Turcii vo vnutrennej politike Rossii // Pravo i upravlenie. НКНІ. 2013. № 2. С. 5–11]
- Актуальные проблемы международных отношений и внешней политики в XXI веке / под ред. Т. В. Кашириной и В. А. Аваткова. М.: Дашков и К°, 2017. – 411 с.  
 [Aktual'nye problemy mezhdunarodnyh otnoshenij i vneshej politiki v НКНІ veke / pod red. T. V. Kashirinoj i V. A. Avatkova. M.: Dashkov i K°, 2017. – 411 s.]
- Богатуров А. Д. Международные отношения и внешняя политика России. М.: Аспект Пресс, 2017. – 480 с.  
 [Bogaturov A. D. Mezhdunarodnye otnosheniya i vneshnyaya politika Rossii. M.: Aspekt Press. 2017. – 480 s.]
- Богатуров А. Д., Косолапов Н. А., Хрусталева М. А. Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений. М.: НОФМО, 2002. – 390 с.  
 [Bogaturov A. D., Kosolapov N. A., Hrustaleva M. A. Ocherki teorii i metodologii politicheskogo analiza mezhdunarodnyh otnoshenij. M.: NOFMO, 2002. – 390 s.]
- Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики и безопасности // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>  
 [Vystuplenie i diskussiya na Myunhenskoj konferencii po voprosam politiki i bezopasnosti // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>]
- Гузенкова Т. С., Бирюков Е. С. Российский взгляд на будущее мирового порядка и международных отношений // URL: <https://riss.ru/analytics/44651/>  
 [Guzenkova T. S., Biryukov E. S. Rossijskij vzglyad na budushchee mirovogo porjadka i mezhdunarodnyh otnoshenij // URL: <https://riss.ru/analytics/44651/>]
- Гурьев А. А. Новая концепция национальной безопасности Турции // URL: <http://www.iimes.ru/?p=3905>  
 [Gur'ev A. A. Novaya koncepciya nacional'noj bezopasnosti Turcii // URL: <http://www.iimes.ru/?p=3905>]
- Карнелос М. Приоритеты внешней политики Турции в меняющемся мире // URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/politika-turtsii/>  
 [Karnelos M. Prioritety vneshnej politiki Turcii v menyayushchemsya mire // URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/politika-turtsii/>]
- Киреев Н. Г. История Турции XX век. М: ИВ РАН; Крафт+, 2007. С. 278–279. – 608 с.  
 [Kireev N. G. Istoriya Turcii XX vek. M: IV RAN; Kraft+, 2007. S. 278–279. – 608 s.]
- Киссинджер Г. Мировой порядок / пер. с англ. В. Желнинова, А. Милюкова. М.: АСТ, 2016. – 512 с.  
 [Kissindzher G. Mirovoj porjadok / per. s angl. V. ZHelninova, A. Milyukova. M.: AST, 2016. – 512 s.]
- Конфликты и войны XXI века (Ближний Восток и Северная Африка) / отв. ред. В. В. Наумкин, Д. В. Малышева. М.: ИВ РАН, 2015. – 504 с.  
 [Konflikty i vojny XXI veka (Blizhnij Vostok i Severnaya Afrika) / otv. red. V. V. Naumkin, D. V. Malysheva. M.: IV RAN, 2015. – 504 s.]
- Левчук А. П. Геополитические и социальные истоки участия России (Руси) в международной системе // Вестник Брянского государственного университета. 2009. № 2. С. 33–41.  
 [Levchuk A. P. Geopoliticheskie i sotsialnye istoki uchastiya Rossii (Rusi) v mezhdunarodnoj sisteme // Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. № 2. S. 33–41]
- Мозлов А. Т. Обострение отношений между Россией и Турцией: перспектива сотрудничества // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 2. С. 49–52.

- [Mozloev A. T. Obostrenie otnoshenij mezhdru Rossiej i Turciej: perspektiva sotrudnichestva // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2016. № 2. S. 49–52]
- Паршин П. Б. Проблематика «мягкой силы» во внешней политике России. Аналитические доклады. Вып. 1(36). М.: МГИМО-Университет, 2013. – 38 с.
- [Parshin P. B. Problematika «myagkoj sily» vo vneshnej politike Rossii. Analiticheskie doklady. Вып. 1(36). М.: МГИМО-Университет, 2013. – 38 с.]
- Солянова М. В. Проблема мирового порядка в современных западных исследованиях // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 5. С. 34–47.
- [Solyanov M. V. Problema mirovogo poryadka v sovremennyh zapadnyh issledovaniyah // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2016. № 5. S. 34–47]
- Указ Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71452062/#ixzz5XNpLujmQ>
- [Ukaz Prezidenta RF ot 30 noyabrya 2016 g. № 640 «Ob utverzhenii Konceptcii vneshnej politiki Rossijskoj Federacii» // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71452062/#ixzz5XNpLujmQ>]
- Шлыков П. В., Ульченко Н. Ю. Динамика российско-турецких отношений в условиях нарастания глобальной нестабильности / под ред. В. В. Наумкина. М.: Институт востоковедения РАН, 2014. – 96 с.
- [SHlykov P. V., Ul'chenko N. YU. Dinamika rossijsko-tureckih otnoshenij v usloviyah narastaniya global'noj nestabil'nosti / pod red. V. V. Naumkina. M.: Institut vostokovedeniya RAN, 2014. – 96 s.]
- Ismailov E., Papava V. Rethinking Central Eurasia // Central Asia-Caucasus Institute // URL: [http://www.papava.info/publications/2010\\_MONO\\_Ismailov-Papava\\_Rethinking-Central-Eurasia.pdf](http://www.papava.info/publications/2010_MONO_Ismailov-Papava_Rethinking-Central-Eurasia.pdf)
- Mann S. R. Chaos Theory and Strategic Thought // URL: <https://ia801906.us.archive.org/8/items/1992Mann/1992%20mann.pdf>
- Oğuzlu T. Komşularla Sıfır Sorun Politikası: Kavramsal bir Analiz // orsam.org.tr. 2012. S. 8–17 // URL: <http://www.orsam.org.tr/files/OA/42/1tarikoguzlu.pdf>

Статья поступила в редакцию 19 ноября 2018 г.

# Брюссельский саммит НАТО: прогресс или кризис?

**Александр АЛЕШИН**

**И**тоги состоявшегося 11–12 июля 2018 г. в Брюсселе саммита НАТО неоднозначны. Саммит не привёл ни к пересмотру стратегии альянса, ни к разрешению трансатлантических противоречий. Одновременно не оправдались и пессимистичные прогнозы о деградации трансатлантических связей – по многим признакам саммит можно назвать успешным.

Принятая в 2010 г. Лиссабонская формула стратегии альянса – коллективная оборона, кризисное регулирование и безопасность на основе сотрудничества – остаётся актуальной с идеологическим и практическим сдвигом в сторону коллективной обороны, произошедшем на Уэльском саммите (2014 г.) в ответ на кризис на Украине. Однако внутренний фон в организации значительно изменился.

## «Справедливая оплата»

**К**ризис солидарности, обозначенный президентом США Д. Трампом, вывел на первый план вопросы о равнозначности вкладов членов НАТО в альянс, противопоставив

США их европейским союзникам. Его высказывания о НАТО как «устаревшей организации» были прокомментированы тогдашним советником по национальной безопасности

---

**АЛЕШИН Александр Андреевич** – младший научный сотрудник сектора международных организаций и глобального политического регулирования Отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН. *E-mail:* aleshin.a@imemo.ru

**Ключевые слова:** НАТО, трансатлантические отношения, саммит НАТО – 2018, Трамп, военные расходы, европейская безопасность.

США М. Флинном: «НАТО – модель XX века, а её надо приспособить к угрозам XXI века» [1].

Объединявшее союзников при Б. Обаме «ответственное лидерство» США сменилось риторикой «справедливого вклада» всех членов альянса – в первую очередь европейцев. Трамп не только внёс в политическую повестку вопрос «Зачем Европа Америке?», но и поставил его в ультимативной форме, заявив о необходимости «справедливой оплаты» американских гарантий безопасности [2]. На саммите НАТО 2017 г. это выразилось в требованиях о выполнении установленного решением Уэльского саммита 2014 г. повышения к 2024 г. расходов членов альянса на оборону до 2% ВВП, из которых 20% должно направляться на основные виды вооружений и техники. Накануне саммита 2018 г. многие небезосновательно ожидали ещё более жёсткой риторики президента США.

В 2017–2018 гг. между США и их союзниками нарастали разногласия. Озвученное Трампом на саммите «Группы двадцати» (Гамбург, 2017 г.) решение о выходе из Парижского соглашения по климату противоречило политике всех членов НАТО и вызвало их протесты.

8 мая 2018 г. Трамп объявил о выходе из Совместного всеобъемлющего плана действий по иранской ядерной программе и возобновлении санкций против Ирана. Решение президента не поддержал

ни один из участников Совместного всеобъемлющего плана, более того, санкции нанесут значительный ущерб европейскому бизнесу. В ответ Европейская комиссия обнародовала перечень мер, которые помогут предприятиям Европейского союза продолжить работу с Ираном вопреки санкциям США.

В декабре 2017 г. Трамп объявил о признании Иерусалима столицей Израиля, против чего 18 декабря проголосовало 14 членов Совбеза ООН, а 14 мая США перенесли своё посольство в Израиле из Тель-Авива в Иерусалим.

Ещё большие противоречия между союзниками возникли после вступления 1 июня 2018 г. в силу тарифов на ввоз в США из ЕС и Канады стали в размере 25% и алюминия в размере 10%. Трамп аргументировал это «агрессивными» способами ведения торговли партнёрами, когда дефицит торговли США и ЕС составляет 112,9 млрд долл. В ответ ЕС ввёл ряд ответных пошлин на продукцию из США, что фактически означает торговую войну.

Кульминацией стал отзыв Трампом своей подписи под финальным коммюнике саммита «Группы семи» (Канада, 8–9 июня). Предметом споров стал пункт коммюнике о свободной, прозрачной и взаимовыгодной торговле, противоречивший проводимой США торговой политике. Эти разногласия подогревались регулярными заявлениями Трампа

<sup>1</sup> Прокошев С. В. Дональд Трамп и перспективы Североатлантического альянса // Обозреватель–Observer. 2017. № 6.

<sup>2</sup> Данилов Д. А. НАТО: год «чёрного лебедя» // Год планеты: экономика, политика, безопасность. Ежегодник. Вып. 2017 г. М.: Идея-Пресс, 2017.

о необходимости улучшения отношений с Россией.

Столь агрессивная политика президента США по отношению к своим союзникам привела к появлению у многих опасений о будущем трансатлантических связей. Накануне саммита НАТО ещё большую неопределённость внёс финансовый вопрос членов альянса, вновь остро поставленный Трампом. В конце июня президент США разослал своим союзникам письма с требованиями повысить военные расходы, в частности, ФРГ (расходы ФРГ 1,24% ВВП в 2018 г.). К 2017 г. показателю в 2% ВВП соответствовали всего лишь четыре члена организации: США, Великобритания, Эстония и Греция.

В своих выступлениях накануне саммита генеральный секретарь НАТО Й. Столтенберг стремился смягчить обстановку и делал акцент на росте расходов членов альянса. Так, в 2018 г. военные бюджеты уже восьми стран соответствовали критерию 2% ВВП: присоединились Латвия, Польша, Литва и Румыния. К 2024 г. планируется увеличение общего бюджета НАТО на 266 млрд долл. [3].

Трамп считает свои требования к союзникам справедливыми, ведь в 2018 г. военный бюджет США со-

ставил почти 623 млрд долл., а бюджеты остальных стран НАТО, вместе взятых – 312 млрд долл. [4]. Однако с оценкой взносов государств в НАТО всё не так просто.

*Во-первых*, достижение показателем 2% ВВП на оборону, из них 20% – на основные виды вооружений и техники, является недостаточной мерой для укрепления возможностей и безопасности НАТО, а скорее, сигналом о приверженности организации.

*Во-вторых*, неясные критерии и отсутствие прозрачности данных в альянсе не позволяют уверенно оценить вклад всех стран [5].

*В-третьих*, в эти показатели не входят не связанные с НАТО расходы европейских стран на безопасность, в том числе через Евросоюз и ОБСЕ.

*В-четвёртых*, из 602,8 млрд военного бюджета США (2017 г.) непосредственно на европейскую оборону было потрачено лишь 30,7 млрд. Эта сумма включает прямое финансирование НАТО и закупки, военное присутствие США в Европе и военную помощь союзникам. Аналогичная сумма трат европейских членов НАТО в 2017 г. составила 239,1 млрд. Конечно, в обязательства США входит обеспечение ядерной защиты Европы, а также потенци-

<sup>3</sup> Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the NATO Summit Brussels. NATO. 2018. July 10 // URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_156729.htm?selectedLocale=ru](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_156729.htm?selectedLocale=ru)

<sup>4</sup> Communiqué Defence Expenditure of NATO Countries (2011–2018) // Официальный сайт НАТО. 2018. July 10 // URL: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2018\\_07/20180709\\_180710-pr2018-91-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180709_180710-pr2018-91-en.pdf)

<sup>5</sup> Counting Dollars or Measuring Value // CSIS. July 2018 // URL: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180703\\_Hicks\\_CountingDollars.pdf?ODJoCMVuu4utZMU.R1Y14EFdp.ma7JEC](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180703_Hicks_CountingDollars.pdf?ODJoCMVuu4utZMU.R1Y14EFdp.ma7JEC)

альная переброска войск из США. Но и европейцы и канадцы имеют аналогичные обязательства по защите территории США. К тому же единственный прецедент, когда была задействована 5-я статья Вашингтонского договора о коллективной обороне, стал ответом на теракты на территории США (11 сентября 2001 г.) [6].

На неправомочность требований Трампа на саммите указала канцлер Германии А. Меркель, заявив, что её страна тратит гораздо больше на европейскую безопасность вне НАТО. Однако и Германия, и другие страны НАТО подписались в 2014 г. под обязательством достигнуть необходимых показателей к 2024 г., и для Трампа это является ключевым индикатором евро-атлантической солидарности. Также Трамп назвал Германию «заложницей России» из-за проекта «Северный поток – 2» и потребовал его отмены, угрожая санкциями против компаний, связанных с проектом. Германия и в самом деле оказалась «заложницей», но только евро-атлантических отношений: лишь 15% немцев поддерживают достижение показателя 2% ВВП на оборону, тогда как «Северный поток – 2» сулит ей позицию лидера по поставке газа в Европе и ряд преимуществ внутри ЕС [7].

В первый день в заявлении по итогам саммита все страны подтвердили приверженность уста-

новленным показателям. Однако на следующий день президент США заявил о необходимости увеличить расходы уже до 4% ВВП после достижения предыдущих целей.

Руководствуясь принципом «Америка прежде всего», президент США стремится добиться больших выгод для национальной экономики. Повышение расходов европейцев на собственную оборону – одно из средств компенсировать дефицит торговли с ЕС. Одновременно Трамп требует актуализации антитеррористической повестки НАТО, что будет способствовать перенаправлению части увеличивающегося бюджета альянса на решение задач внешней политики США на Ближнем Востоке. Однако далеко не все в Европе согласны с таким подходом. Сплотившись в 2014 г. на фоне украинского кризиса, сегодня страны НАТО раскололись по двум вопросам: *во-первых*, это продолжение курса поддержки политики Трампа, который внутри организации усиливает акцент на борьбе с терроризмом, а не на сдерживании России, а *во-вторых*, рост самостоятельности Евросоюза в обороне, а следовательно, и во внешней политике. Причём политика США подталкивает европейских лидеров – Францию и Германию – именно ко второму варианту.

Динамика Европейской политики безопасности и обороны может ускориться после выхода из ЕС

<sup>6</sup> Beraud-Sudreau L., Childs N. The US and its NATO allies: costs and value // IISS. 2018. July 9 // URL: <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/07/us-and-nato-allies-costs-and-value>

<sup>7</sup> Dempsey J. President Trump's hectoring of NATO and Germany could prove counterproductive – or the opposite // Carnegie Europe. 2018. July 18 // URL: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/76804>

Великобритании. Это уже проявилось в создании в декабре 2017 г. Постоянного структурированного сотрудничества (PESCO) и заявлениях Франции и Германии о необходимости усиления оборонного сотрудничества ЕС. Добровольный формат участия, использованный при создании PESCO, может быть востребован для преодоления сопротивления стран ЕС с традиционно ат-

лантическими взглядами. Однако маловероятно, что потенциальный рост самостоятельности Евросоюза приведёт к отходу от НАТО. Скорее, у стран ЕС появится больше возможностей проводить политику с минимальным привлечением НАТО в рамках механизма «Берлин плюс», что соответствует и интересам США, уделяющих всё большее внимание Азиатскому региону.

### Решения саммита

**Н**а саммите было утверждено решение февральской встречи министров обороны НАТО о создании трёх новых командных центров НАТО.

*Объединённый штаб командования вооружёнными силами в Норфолке (США)* будет оказывать помощь Атлантическому командованию и обеспечивать защиту трансатлантических линий связи. Это направление работы приобрело особенную актуальность в связи с возросшим беспокойством НАТО из-за деятельности российских судов в Северной Атлантике.

*Объединённое командование по тыловому обеспечению и логистике в Ульме (Германия)* будет обеспечивать логистику войск в тылу для быстрых перебросок войск и военной техники. Для этих же целей было решено к 2019 г. ускорить дипломатические процедуры до пяти дней, чтобы сократить сроки пересечения границ внутри альянса для наземных, морских и воздушных перевозок. Также была принята Декларация ЕС – НАТО, по которой ЕС пообещал увеличить вклад в развитие транспортной ин-

фраструктуры и упростить для НАТО пересечение своего воздушного пространства.

*Центр киберопераций в Монсе (Бельгия)* будет информировать об обстановке и координировать оперативную деятельность НАТО в кибернетическом пространстве, что соответствует всё большей обеспокоенности НАТО по защите от киберугроз и гибридных войн, обозначенной в принятом на Варшавском саммите (2016 г.) Обязательстве по кибернетической обороне.

Также Румыния предложила сформировать командование сухопутными войсками на уровне корпуса на своей территории, а Дания, Эстония и Латвия – создать дополнительный многонациональный дивизионный штаб для укрепления командования на Балтике.

Важным шагом стало принятие инициативы «4 по 30»: формирование к 2020 г. 30 механизированных батальонов, 30 воздушных эскадрилий и 30 боевых кораблей, готовых к развёртыванию в течение 30 дней. Реализация этой инициативы позволит быстро отреагировать на конфликт в любой части мира, что может

быть использовано как для борьбы с терроризмом, так и для сдерживания или потенциального противостояния России. Однако помехой для возможного использования этой инициативы была признана низкая скорость принятия политических решений бюрократическим аппаратом НАТО [8].

В направлении противодействия терроризму союзники по НАТО подтвердили свою приверженность миссии «Решительная поддержка» в Афганистане, продлив её финансирование до 2024 г.

Соединённое Королевство направит дополнительно 440 невоенных специалистов для поддержки миссии.

В ответ на критику Трампа было принято решение развернуть в Ираке небоевую миссию для оказания помощи национальным службам безопасности в обучении и наращивании потенциала. НАТО будет консультировать соответствующих должностных лиц Ирака, главным образом в Министерстве обороны и Бюро советника по национальной безопасности, обучать и консультировать инструкторов и профессиональных военных в образовательных учреждениях. Миссия будет опираться на поддержку Глобальной коалиции и продлится от трёх до пяти лет. Возглавит её Канада, предоставив половину персонала из планируемых 500 специалистов.

На саммите был принят пакет мер по югу, включающий ряд политических и практических инициатив в области сотрудничества со странами Ближнего Востока и Северной

Африки. Было объявлено о полной оперативной готовности регионального центра для юга в Неаполе. Задача центра – собирать информацию и анализировать широкий спектр вопросов дестабилизации, терроризма, радикализации и миграции и разрабатывать решения для предотвращения кризисов и оказания помощи странам – партнёрам НАТО в Африке и на Ближнем Востоке.

В рамках Средиземноморского диалога была отмечена важность отношений с Иорданией и Тунисом, в партнёрстве с которыми реализуются инициативы по укреплению их оборонных потенциалов, гражданской готовности и кризисного регулирования. Также было заявлено о готовности развивать долгосрочное партнёрство НАТО с Ливией, которое, возможно, приведёт к её участию в Средиземноморском диалоге [9].

Одним из важнейших политических инструментов НАТО является политика «открытых дверей». В её рамках альянс пригласил Республику Македония начать переговоры о вступлении в организацию. Это стало возможным после завершения её длительных переговоров с Грецией – членом НАТО, в результате которых правительство Македонии приняло решение о переименовании страны в Республику Северная Македония.

На саммите также были проведены встречи с президентами Грузии

<sup>8</sup> *Tigner B.* NATO Summit a Success, For Now // Atlantic Council. 2018. July 18 // URL: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/nato-summit-a-success-for-now>

<sup>9</sup> Brussels Summit Declaration // NATO. 2018. July 11 // URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_156624.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=en)

и Украины. Ещё в 2008 г. в Бухаресте альянс принял решение, что эти страны станут в перспективе его членами. С тех пор сотрудничество между ними и НАТО нарастало и распространялось на новые сферы, в том числе содействие в проведении внутренних реформ в этих странах и их участие в Силах реагирования и учениях НАТО. Однако на саммите 2018 г., как и прежде, альянс не предоставил этим странам Плана действий по членству, ограничившись заявлениями о поддержке и приветствиями их атлантических устремлений. Более того, встреча с ними была прервана Трампом и объявлением экстренной сессии, после чего членов грузинской и украинской делегаций попросили покинуть зал.

Официально Грузия и Украина не соответствуют ряду критериев НАТО, в том числе из-за недостаточности внутривластных реформ и низкого уровня оперативной совместимости между вооружёнными силами этих стран и НАТО. Однако важную роль в вопросе их вступления в альянс играет позиция Российской Федерации.

Постсоветское пространство является полем пересечения интересов ряда крупных игроков, которые используют политические инструменты для укрепления своих позиций в регионе, в том числе и инструменты «мягкой силы». Закономерно, что деятельность НАТО в регионе, развитие её политического влияния вызывают опасения у России. Про-

тиворечия Грузии с Россией из-за суверенитета Южной Осетии и Абхазии, а также гражданская война на юго-востоке Украины и присоединение Крыма к России объективно не соответствуют ст. 10 Вашингтонского договора, по которой вступающая в альянс страна должна быть способна вносить свой вклад в безопасность Североатлантического региона [10] – вступление этих стран, наоборот, приведёт к серьёзному нарушению международной стабильности. Регулярные заявления НАТО о будущем вступлении Украины и Грузии в организацию скорее являются сигналом для этих стран и инструментом давления на Российскую Федерацию. Маловероятно, что альянс примет их в свои ряды в современной международной ситуации.

На саммите также были проведены встречи с представителями Швеции и Финляндии. Разговоры о потенциальном вступлении этих стран в НАТО пока не имеют достаточной обоснованности. Свою оборону они предпочитают укреплять с помощью Североамериканского оборонительного союза *Nordefco*, их расходы на оборону составляют 1 и 1,2% ВВП соответственно. Опросы общественного мнения показывают высокую степень неприятия НАТО, и при этом вступление в альянс приведёт к серьёзной милитаризации региона, в особенности Финляндии с её 1200-километровой границей с Российской Федерацией.

<sup>10</sup>The North Atlantic Treaty. Washington D. C. 4 April 1949 // NATO. 2008. December 9 // URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm)

## Отношения с Россией

**В** разделе итогового заявления саммита о России помимо обвинений, указанных в документах предыдущих саммитов, добавилось осуждение нападений (якобы России) с применением нервно-паралитического вещества военного класса в Солсбери, а также во вмешательстве в выборы в Черногории. При этом вновь была подтверждена формула «предметный диалог, сильное сдерживание», принятая в 2014 г.

Для диалога отводится роль Совету Россия – НАТО (СРН), последнее заседание которого состоялось 31 мая. После событий на Украине в 2014 г. практическое сотрудничество между Россией и НАТО было приостановлено. Заседания СРН возобновились с 2016 г., и на последнем, седьмом с 2014 г. заседании СРН на посольском уровне обсуждались вопросы Украины, военной деятельности, транспарентности и снижения рисков, а также доктрины и стратегии сторон. Важнейшим итогом стало обсуждение предстоящих военных учений, в том числе *Trident Juncture 2018*.

Обеим сторонам очевидно, что необходимо приходиться к конкретным соглашениям и договорённостям. Однако сейчас среди военных налажены контакты лишь между военными руководителями России и НАТО, а также между Верховным главнокомандующим объединёнными ВС НАТО в Европе и начальни-

ком генштаба ВС России. Такого ограниченного диалога недостаточно для снижения вероятности военных рисков, но из-за отсутствия практического сотрудничества расширить его невозможно. Не способствовала диалогу и высылка семи российских дипломатов из-за инцидента в Солсбери, аккредитованных при НАТО. При этом страны НАТО по-прежнему расходятся во мнениях насчёт того, как относиться к России: как к бывшему партнёру, который когда-нибудь снова станет партнёром, как к почти равному сопернику, как к потенциальному противнику или как к врагу, уже вступившему в конфликт с Североатлантическим альянсом [11].

Ещё одна сложность состоит в различии подходов НАТО и России к совместной работе. Российская сторона стремится к заключению основополагающих договорённостей, а НАТО предлагает подход «маленьких шагов». Несмотря на это, заседания СРН даже в таком ограниченном формате сигнализируют о заинтересованности сторон в сотрудничестве. Следующий необходимый шаг – включение в их повестку контактов военных экспертов. Это позволит как повысить предсказуемость сторон, так и снизить военные риски. В дальнейшем можно будет искать точки пересечения интересов для взаимодействия, такие, например, как борьба с терроризмом, совмест-

<sup>11</sup> Paulauskas K. The Alliance's evolving posture: towards a theory of everything // NATO Review. 2018. July 6 // URL: <https://www.nato.int/docu/review/2018/Also-in-2018/the-alliances-evolving-posture-towards-a-theory-of-everything-nato/EN/index.htm>

ная работа по которой активно велась до 2014 г.

Для сдерживания России в этом году не было предпринято специальных шагов. Однако ряд решений альянса влияет именно на это направление.

Инициатива «4 по 30», создание новых командных центров и укрепление системы ПРО НАТО усиливает оперативные возможности альянса и потенциал для противостояния потенциальным угрозам со стороны любого противника, в том числе и России. При перечислении главных угроз Россия указывается первой и лишь после – нестабильность на Ближнем Востоке и в Северной Африке, а также распространение оружия массового уничтожения.

Однако между членами НАТО существуют разногласия в отношении России. Самое известное – отношение к этому вопросу Трампа. На последнем саммите «Группы семи» он предложил вернуть Россию в эту организацию, а его встреча с прези-

дентом России В. В. Путиным была назначена на 16 июля – через четыре дня после саммита НАТО. Несмотря на последовавшую эскалацию санкционной политики Соединённых Штатов Америки, Трамп не оставляет идеи улучшить отношения с Россией. Однако важным фактором в этом вопросе является внутривнутриполитическая ситуация в США: большая часть американского истеблишмента не настроена на сближение с Россией. Одновременно с этим европейские страны терпят убытки из-за введённых Россией контрсанкций, а также экстерриториальных санкций США и стремятся к ограничению их воздействия и даже к отмене. В будущем двусторонний диалог России и отдельных членов НАТО мог бы способствовать улучшению отношений, в том числе и с НАТО. Но вряд ли это возможно до выполнения Минских соглашений, что пока видится трудноосуществимым всеми сторонами.

На прошедшем 11–12 июля 2018 г. саммите не было принято каких-либо основополагающих решений. Новые инициативы продолжили курс на сдерживание России, противостояние терроризму и расширение сотрудничества с другими странами. Однако не были устранены и разногласия членов альянса, в первую очередь США с их европейскими союзниками.

Существует мнение, что НАТО нужно «пережить» Трампа, а после всё вернётся на свои места. Однако Трамп не привнёс каких-либо новых проблем, он лишь поднял старые.

Рост значимости Азиатско-Тихоокеанского региона и ужесточение глобальной конкуренции государств требует усиления и единства НАТО, создания новых возможностей для реагирования на кризисы. И подход Трампа, несмотря на кажущийся разлад в альянсе, на деле ведёт к переосмыслению ролей союзников и организации в целом и подталкивает НАТО к трансформации, необходимой для успешного выполнения её глобальной роли. В период кризиса старых институтов глобального управления НАТО во главе с США взяли на себя роль «жандарма» в Европе, Северной Африке и на Ближнем Востоке, и в дальнейшем их влияние будет только увеличиваться.

## Библиография • References

- Данилов Д.* НАТО: год «чёрного лебедя» // Год планеты: экономика, политика, безопасность. Ежегодник. Вып. 2017 г. М.: Идея-Пресс, 2017. С. 76–88.  
 [Danilov D. NATO: god «chyornogo lebedya» // God planet: ehkonomika, politika, bezopasnost'. Ezhegodnik. Vyp. 2017 g. M.: Ideya-Press, 2017. S. 76–88]
- Прокошев С. В.* Дональд Трамп и перспективы Североатлантического альянса // Обозреватель–Observer. 2017. № 6. С. 14–22.  
 [Prokoshev S. V. Donal'd Tramp i perspektivy Severoatlanticheskogo al'yansa // Obozrevatel'–Observer. 2017. № 6. S. 14–22]
- Beraud-Sudreau L., Childs N.* The US and its NATO allies: costs and value // IISS. 2018. July 9 // URL: <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/07/us-and-nato-allies-costs-and-value>
- Brussels Summit Declaration // NATO. 2018. July 11 // URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_156624.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=en)
- Communique Defence Expenditure of NATO Countries (2011–2018) // NATO. 2018. July 10 // URL: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2018\\_07/20180709\\_180710-pr2018-91-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180709_180710-pr2018-91-en.pdf)
- Counting Dollars or Measuring Value // CSIS. July 2018 // URL: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180703\\_Hicks\\_CountingDollars.pdf?ODJoCMVuu4utZMU.R1Y14EFdp.ma7JEc](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180703_Hicks_CountingDollars.pdf?ODJoCMVuu4utZMU.R1Y14EFdp.ma7JEc)
- Dempsey J.* President Trump's hectoring of NATO and Germany could prove counterproductive – or the opposite // Carnegie Europe. 2018. July 18 // URL: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/76804>
- Paulauskas K.* The Alliance's evolving posture: towards a theory of everything // NATO Review. 2018. July 6 // URL: <https://www.nato.int/docu/review/2018/Also-in-2018/the-alliances-evolving-posture-towards-a-theory-of-everything-nato/EN/index.htm>
- Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the NATO Summit Brussels. NATO. 2018. July 10 // URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_156729.htm?selectedLocale=ru](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_156729.htm?selectedLocale=ru)
- The North Atlantic Treaty. Washington D. C. 4 April 1949. // NATO. 2008. December 9 // URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm)
- Tigner B.* NATO Summit a Success, For Now // Atlantic Council. 2018. July 18 // URL: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/nato-summit-a-success-for-now>

Статья поступила в редакцию 23 октября 2018 г.

# Босния и Герцеговина: этнополитический фактор проблемной государственности

Елена ПОНОМАРЕВА

Татьяна ПОПАДЬЕВА

История скрутила боснийцев в узел, поставила перед ними тысячу проблем и наложила на них сильную печать своей долгой безжалостности.

*Меша Селимович. Дервиш и смерть*

**С**лова Мешы Селимовича, одной из самых значительных фигур сербохорватской литературы XX в., вынесенные в эпиграф, спустя более полувека не только не потеряли своей актуальности, но стали яркой характеристикой современной Боснии и Герцеговины (БиГ). Печать безжалостности, «молчаливое ожидание неминуемого и страшного развала» [1] довлеют над этой страной и по сей день. Одной из причин такого положения является этнокультурная и религиозная чересполосица, формирующая «граничные» территории – анклавные зоны проживания этносов, с которых в зависимости от геополитической ситуации всегда начинался «этнический ренессанс»,

---

**ПОНОМАРЕВА Елена Георгиевна** – профессор, доктор политических наук, профессор кафедры сравнительной политологии МГИМО(У) МИД России. *E-mail:* nastya304@mail.ru

**ПОПАДЬЕВА Татьяна Игоревна** – аспирантка кафедры сравнительной политологии МГИМО(У) МИД России. *E-mail:* popadeva.t.i@my.mgimo.ru

**Ключевые слова:** Босния и Герцеговина, государственность, этнополитический конфликт, разделённое общество, гражданская идентичность, мультикультурализм.

<sup>1</sup> Андрич И. Травницкая хроника. Консульские времена. М.: Панорама, 1996. С. 35.

связанный с «борьбой за автономию, политические ресурсы и даже суверенитет» [2].

С одной стороны, национальные и культурные различия могут использоваться как ресурс уникального развития полиэтничного социума, интегрируемого поверх этих различий в политическое тело нации. Так было в период формирования первой (монархической) и второй (социалистической) Югославии.

С другой – этнорелигиозные противоречия являются одним из инструментов дестабилизации общего государства, источником противоречий и размежеваний, угрожающих единству и целостности национального общества. Так было в период разрушения СФРЮ в 90-е годы.

Однако во всех случаях трансформаций этничность связана с политикой и её главным атрибутом – властью, формируя этнополитический фактор развития социумов.

Случай Боснии и Герцеговины, демонстрирующий устойчивую связь фактора этнополитической конфликтности с проблемной («слабой», «протекторатной» [3]) государственностью, является весьма репрезентативным. Политическая архитектура БиГ, сформированная согласно Дейтонским соглашениям на этнической основе, закрепила, во-первых, историческое размежевание между православным, католическим и мусульманским миром. Во-вторых, чётко сфокусировала союзнические отношения между католиками (хорватами) и боснийскими сербами (мусульманами), институционально включёнными в Федерацию БиГ, против православных боснийских сербов, отстаивших в войне 1992–1995 гг. своё право на собственное государственное образование – Республику Сербскую (РС).

Будущее не только страны, но и всего Балканского региона во многом зависит от того, как будут развиваться отношения между этими этнополитическими единицами: станут ли они действительно единым государством или произойдёт очередной «неминуемый и страшный развал». Кроме того, боснийский казус актуален для других полиэтничных стран, поскольку, несмотря на низкий рейтинг процесса нацистроительства, апробированные здесь политические практики и консоциативные модели [4] имеют как позитивные результаты регулирования этнополитического конфликта, так и важный, даже если он отрицательный, эмпирический опыт.

Случай БиГ позволяет практически со стопроцентной уверенностью утверждать, какие институты и почему оказываются эффективными или же неприемлемыми в процессе формирования государственности гетерогенных социумов.

<sup>2</sup> Пономарева Е. Г., Младенович М. Урегулирование этнополитических конфликтов: балканский опыт // Международная жизнь. 2012. № 5. С. 118.

<sup>3</sup> Пономарева Е. Г. Босния и Герцеговина: государство без государственности // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 1. С. 68–69.

<sup>4</sup> Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М.: Аспект-пресс, 1997. С. 60.

## Проблемная государственность Боснии и Герцеговины

Государственность – особая характеристика национального образования, показывающая его способность «создать собственные государство и правовую систему или восстановить эти институты, утраченные в силу различных причин» [5]. Тем самым государственность раскрывает сущность, определяет внутренне качество государства, его «форму жизни» [6].

Понятие «государственность» принято концептуализировать через статусность (*statehood*) и состоятельность (*stateness*). Впервые на это обратил внимание в конце 60-х годов Дж. П. Неттл [7]. Вслед за американским учёным в современном научном дискурсе под состоятельностью понимается внутреннее развитие социума, результатом которого может стать государство. В свою очередь, статусность есть определение места страны в системе международных отношений в зависимости от её политического масштаба и международных функций.

Эвристическая ценность такого членения государственности заключается в возможности выявления не только факторов, влияющих в каждом конкретном случае на её формирование, но определения и даже предсказания результатов её разви-

тия. Формально государство может возникнуть и без государственности. Современная политическая карта мира является прекрасным доказательством наличия множества «куч геополитической щепёнки» [8].

Самыми яркими тому примерами являются самопровозглашённые и несостоявшиеся государства, которые всё чаще появляются на пространных некогда целостных государственных образований.

Систематизировать процессы становления и развития государственности, определить её типологию позволяет комплекс внутренних и внешних факторов. К первым относятся размерность, демографические и этнорелигиозные, социально-экономические, политические и социокультурные конструкты конкретного социума. Ко вторым – индикаторы, показывающие уровень экономической, военной и политической зависимости/независимости от других стран, наднациональных структур и глобальных проблем современности. Каждый фактор можно оценить от одного до четырёх баллов в зависимости от эмпирики изучаемой страны. Соотношение и шкалирование названных факторов показывает способность/неспособность государства состояться и занять

<sup>5</sup> Государственность – национальная идея Беларуси. М.: Книжный мир, 2016. С. 132.

<sup>6</sup> Челлен Р. Государство как форма жизни. М.: РОССПЭН, 2008. С. 48.

<sup>7</sup> Nettl J. P. The State as a Conceptual Variable // World Politics. Princeton. 1968. Vol. 20. № 4.

<sup>8</sup> Цымбурский В. Л. Остров Россия. Геополитические и хронополитические работы. 1993–2006. М.: РОССПЭН, 2007. С. 25.

определённое место в мировой системе [9].

Согласно не раз апробированной классификации, выделяющей четыре типа государственности (устойчивая, перспективная, проблемная и квазийная), БиГ относится к третьему кластеру. Существенное влияние на закрепление страны в статусе

«проблемной государственности» оказывает латентный этнополитический конфликт по линии хорваты – сербы – боснийские мусульмане, а также «неограниченные полномочия институтов внешнего управления» [10], что мешает развиваться самостоятельным и самодостаточным политическим институтам.

### Дейтон, которым все (не)довольны

**З**наковое событие Новейшей истории произошло на базе военно-воздушных сил США в г. Дейтоне, где было парафировано Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине (Дейтонские соглашения, 21 ноября 1995 г.). Документ вступил в силу 14 декабря 1995 г. после его подписания в Париже президентами БиГ, Хорватии и Югославии. Гарантами соглашения стали США, Великобритания, Франция, Германия и Россия. В целях осуществления международного мониторинга выполнения гражданской части Дейтонских договорённостей был создан Совет по выполнению Мирного соглашения (55 стран) и его исполнительный орган – Руководящий комитет (США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Канада, Россия, Япония, ЕС и Организация Исламская конференция, представленная Турцией). Координатором международных

усилий до сих пор остаётся Высокий представитель, назначаемый ООН и являющийся с февраля 2002 г. ещё и Спецпредседителем Европейского союза.

Соглашение положило конец вооружённому конфликту 1992–1995 гг., разграничило враждующие стороны и обособило территории (энтитеты) Республики Сербской и Мусульmano-Хорватской Федерации. В соответствии с документом в общепоснийских органах (Президиум, двухпалатная Парламентская ассамблея, Совет министров) были предусмотрены консоциативные механизмы учёта интересов обоих энтитетов и трёх государствообразующих народов – боснийских мусульман, сербов и хорватов.

Годы постконфликтного урегулирования закрепили существовавшую в социалистический период в латентном виде этнорелигиозную картину.

<sup>9</sup> Пономарева Е. Г. Формирование государственности на постъюгославском пространстве: внутренние и внешние факторы. Дисс. ... д-ра полит. наук. М.: МГИМО-Университет, 2010. С. 33–36.

<sup>10</sup> Пономарева Е. Г. Дейтон: ловушки и дилеммы Мирного соглашения // Международная жизнь. 2011. № 2. С. 119.

Согласно последней переписи населения [11], 50,7% граждан БиГ считают себя мусульманами (в этническом смысле это преимущественно сербы, принявшие ислам в период турецкого владычества), 30,7% – православными, а 15,2% – католиками.

Этническая и религиозная самоидентификация почти полностью совпадают: 50,1% назвали себя боснийцами, 30,8% – сербами и 15,4% – хорватами. Однако в стране существует довольно значительный сегмент тех, кто не определился со своей национальной идентификацией – 3,62%.

Получается, что более 130 тыс. чел. оказываются за «бортом» политической жизни, поскольку их интересы не защищены Соглашением о мире в БиГ; они не могут быть представлены в парламенте – отказ от этнокультурной самоидентификации, по сути, закрывает для таких людей вход в государственные органы, так как квоты распределяются исключительно по трём этническим группам.

За ситуацией в БиГ до сих пор внимательно следят на площадке Совета Безопасности ООН, а ход урегулирования всё ещё существующих последствий конфликта контролируют Совет по выполнению Мирного соглашения (МС) и его исполнительный орган – Руководящий комитет, который дважды в год даёт оценку ситуации в стране и предлагает набор установок по решению текущих проблем.

Надзор над выполнением военных аспектов Дейтонского соглашения осуществляют Силы ЕС (операция «Алтея» в рамках Европейской общей

политики безопасности и обороны и договорённостей «Берлин плюс»). Их численность в 2018 г. составляла около 600 военнослужащих.

Гражданские аспекты Мирного соглашения координирует Высокий представитель (ВП). С 2009 г. этот пост занимает австрийский дипломат со словенскими корнями В. Инцко. Показательно, что за время существования дейтонской Боснии полномочия Высокого представителя были не только не сокращены, но существенно расширены. Он получил право принимать более решительные меры по активизации деятельности центральных институтов власти, в том числе снимать с постов любых должностных лиц, вводить в действие и отменять законы. Подобных применений полномочий Аппарата Высокого представителя (АВП) к 2010 г. насчитывалось более 900, в подавляющем большинстве они применялись против боснийских сербов [12]. В последние годы их интенсивность снизилась, хотя В. Инцко продолжает регулярно заявлять о готовности немедленно их использовать в случае необходимости.

За прошедшие с момента подписания Соглашений годы – а это уже почти четверть века – приоритеты деятельности Аппарата Высокого представителя менялись, но неизменным оставалось «окончательное право толкования гражданских аспектов осуществления МС, вынесения рекомендаций, а также обязательных решений, которые он считает необходимыми» (Резолюция СБ ООН № 1845, 2008). Кроме того, работает принцип согласования политических, экономических и иных ре-

<sup>11</sup> Census of population, households and dwellings in Bosnia and Herzegovina, 2013: Final results // Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina. July 2016 // URL: <http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvolzdanje.pdf>

<sup>12</sup> *Szewczyk B. M.J.* The EU in Bosnia and Herzegovina: Powers, Decisions and Legitimacy (2010). EUISS Occasional Paper № 83/2010 // URL: <http://onscene.ru/The-EU-in-Bosnia-and-Herzegovina-powers-decisions-and-legitimacy-Bart-MJ-Szewczyk/2/djedeic>

шений, который распространяется даже на послов, аккредитованных в БиГ. Такая вопиющая недипломатическая практика мотивируется необходимостью минимизации конфликтных ситуаций. К сказанному следует добавить, что АВП имеет довольно внушительный для небольшой республики штат – около 100 чел., содержание которого выливается в серьёзную сумму, которую выделяет ООН, а значит, и наша страна – бюджет на 2018 г. был одобрен в размере 5,33 млн евро.

Уже более 10 лет предпринимаются попытки закрытия АВП. Руководящий комитет Совета по выполнению Мирного соглашения разработал план «5 + 2»: пять целей и два условия, выполнение которых позволило бы перейти к свёртыванию институтов внешнего управления протекторатного присутствия. Однако пока воз и ныне там. Возможно, в ближайшее время ситуация изменится.

Во время визита 21 сентября 2018 г. в БиГ министр иностранных дел России С. Лавров чётко зафиксировал позицию Москвы по этому вопросу: «Мы считаем абсолютно своевременным, если даже не перезревшей задачей, освобождение БиГ от элементов внешнего управления и окончательное превращение страны в независимое суверенное государство, которое распоряжается своей судьбой» [13].

Очевидно, что присутствие Высокого представителя в республике продиктовано геополитическими интересами внешних игроков, прежде всего США и НАТО. В процессе замы-

кания кольца «НАТО – власть» Босния и Герцеговина наряду с Сербией является важной стратегической зоной. Подготовкой БиГ к вступлению в НАТО фактически и озабочен Высокий представитель – он должен снять оставшиеся между энтитетами и общинами противоречия, что возможно лишь в случае полного поглощения центральной властью Республики Сербской. На поверхности же в настоящее время лежит проблема госсобственности, которая является формальным обоснованием необходимости института ВП, поскольку сторонам пока не удаётся договориться о принципах её распределения между различными уровнями власти.

Итак, в данный момент оценки Дейтонских соглашений прямо противоположны.

Главными сторонниками политической конфигурации и практики МС являются его инициаторы – внешние игроки, а также фактически проигравшая во время войны 1992–1995 гг. сторона – боснийские мусульмане и хорваты, поскольку именно Дейтон дал им возможность создать собственное протогосударственное образование в рамках БиГ.

Формально Босния и Герцеговина – независимое государство, имеющее статусность/международное признание.

Фактически – это территория под международным управлением, что формирует пул критиков Мирного соглашения.

«Казус Дейтона заключается в том, что перераспределение суве-

<sup>13</sup> Лавров: настало время освободить Боснию и Герцеговину от элементов внешнего управления // URL: <https://tass.ru/politika/5591934>

ренных полномочий государства в пользу международных структур, позиционируемое как временная и вынужденная мера, приводит в конечном итоге к поглощению некогда строптивных и неконтролируемых территорий наднациональными институтами» [10, с. 125].

Это с одной стороны.

С другой – все стороны конфликта, как и внешние игроки, признают несомненное гуманитарное значение Дейтонских соглашений – прекращение открытого конфликта. Однако, как известно, дьявол кроется в деталях. Именно «детали» вызывают недовольство со стороны православных боснийских сербов. Дело в том, что Дейтон они рассматривали как временную меру на переходный период, предполагающую передачу всей полноты власти энтитетам и временное участие ООН, ЕС и НАТО в системе государственного управления и контроле над политическими институтами страны. Тем не менее, как было показано, временное (внешнее управление посредством АВП) стало не только постоянным, но происходит ускоряющаяся с каждым годом ревизия базового принципа МС – поглощение властных полномочий энтитетов центральной властью (реформа армии, полиции, судебной системы), что имеет очень конкретную

цель. Речь идёт о завершении процесса натоизации Балкан, что невозможно без централизации БиГ, а значит, «удушения в боснийских объятиях» Республики Сербской и окончательного решения сербского вопроса.

Итак, Дейтон представляет многоходовую операцию.

*На первом этапе* под прикрытием гуманитарного занавеса было сформировано неустойчивое переходное образование под внешним управлением.

*На втором* – мягкая и перманентная ревизия Мирных соглашений ведёт к централизации страны при доминирующей роли мусульмано-хорватского сегмента.

*На третьем этапе* прогнозируется вступление страны с реформированной политической системой в НАТО.

Таким образом, Дейтонские соглашения суть ещё одна технология реформатирования Балканского региона и окончательного выдавливания из этой части мира России как исторического союзника православных народов. Возможно, после президентских и парламентских выборов 7 октября 2018 г. ситуация начнёт меняться – будет наконец демонтирован АВП как институт внешнего управления.

## Проблема формирования гражданской идентичности и вопросы государственности

**Ф**ормирование устойчивой государственности невозможно без конструирования институтов гражданского участия. Достижение этой цели требует не только создания символического пространства общей

гражданской идентичности (государственная символика, национальные праздники, общее культурное и политическое наследие, выражающееся в разделении единых ценностных ориентиров, в почитании историче-

ских деятелей, мыслителей, писателей и т. п.), но и вовлечения индивидов в социально-политическое взаимодействие. В условиях современной демократии политическая социализация – задача политических партий, которая, в свою очередь, требует разработки парадигмы консенсуса относительно будущего в общем, едином государстве. Если политические институты способны замирить некогда враждующие стороны и сформировать благоприятный социальный климат (ярким примером успеха в этом смысле является российский опыт выхода из кризиса гражданской идентичности для жителей Чеченской республики, где к настоящему времени сложился «триединый – гражданский, этический и религиозный – кластер идентичности» [14]), то в перспективе это может стать залогом экономического роста, повышения качества жизни, способствовать развитию нации как культурно-ценностной единицы обществ политической рамки.

По мнению экспертов, основанных на опросах общественного мнения [15, с. 64], Босния и Герцеговина довольно далека от формирования надэтнической гражданской идентичности. Учитывая наполненный трагизмом и взаимными претензиями исторический опыт проживания славянских народов на этой территории, боснийское общество вряд ли в обозримой перспективе сможет преодолеть сложившиеся не только социально-политические размежи-

вания/кливеджи, но – и это самое главное – ценностные расколы, что естественным образом отражается в партийном строительстве и уровне государственности.

В артикуляции и агрегировании политических интересов боснийских мусульман ключевую роль играет Партия демократического действия (ПДД), возглавляемая сыном первого президента республики, автора «Исламской декларации» Али Иетбеговича – Бакиром. Откровенно националистическая риторика Иетбеговичей способствовала и способствует не просто сохранению, но усилению трений как с политическими оппонентами, так и внутри самой ПДД. Особняком стоит формально входящий в коалицию с ПДД «Союз за лучшее будущее БиГ», который также разыгрывает националистическую карту.

На условно левом фланге действуют Социал-демократическая партия (СДП) БиГ и Демократический фронт (ДФ), которым удалось на муниципальных выборах 2016 г. усилить своё влияние.

Так, СДП сохранила за собой крупный город Тузла и сумела провести нескольких кандидатов в органы управления в Центральной Боснии.

Однако существующие противоречия между лидерами этих «левых» партий не позволяют им выступать единым фронтом.

Спецификой мусульманского общества БиГ является значитель-

<sup>14</sup> Арляпова Е. С. Ислам как источник легитимации и консолидации власти в Чеченской республике // Политическая наука. 2013. № 2. С. 178.

<sup>15</sup> Skoko B. Što Hrvati, Bošnjaci i Srbi misle jedni o drugima, a što o Bosni i Hercegovine. Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

ное влияние на формирование как ценностных установок, так и политической повестки исламской общины. Именно Исламское сообщество БиГ остаётся единственной официально зарегистрированной структурой, объединяющей всех боснийских мусульман и имеющей статус юридического лица. Формальной целью организации является руководство духовной жизнью боснийских приверженцев ислама и сохранение в обществе соответствующих религиозных традиций. Согласно своему уставу Исламское сообщество в БиГ распространяет свою компетенцию на мусульман Санджака (Сербия), Хорватии, Словении, а также боснийцев, проживающих в других странах.

Серьёзным дестабилизирующим ситуацией в стране фактором являются внезаконные ваххабитские параджматы («зоны неправа» – деревни, живущие по законам ислама и не подчиняющиеся правовым нормам БиГ), которые способствуют созданию питательной среды для радикальных исламистских элементов [16].

Через Сирию и Ирак в последние годы прошли порядка 300 совершеннолетних граждан БиГ, участвовавших в деятельности антиправительственных вооружённых формирований [17]. Их возвращение из горячих точек чревато дальнейшей радикализа-

цией и повышением террористической угрозы в мусульманонаселённых районах страны [18].

Интересы боснийских сербов (православный сегмент) представляет занимающая центр политического спектра коалиция оппозиционных сил Союз за перемены (СЗП), в который входят Сербская демократическая партия (СДП), Партия демократического прогресса (ПДП) и Народное демократическое движение (НДД). Сложность в отстаивании позиций второй по численности группы населения заключается не только в отсутствии единства среди сербских партий, но и в жёсткой конкуренции между ними.

Так, коалиция активно критикует ведущую партию – Союз независимых социал-демократов (СНСД) и одного из самых влиятельных и авторитетных политиков – президента Республики Сербской (2010–2018 гг.) М. Додика.

На президентских выборах в БиГ 7 октября 2018 г. Додик победил, набрав 54,15% голосов избирателей и стал одним из трёх сопresidentов республики [19].

По итогам прошедших муниципальных выборов 2016 г. блок СНСД – Демократический народный союз (ДНС) – Социалистическая партия (СП) победил в 42 муниципалитетах из 64. Это произошло благодаря общему подъёму патриотических на-

<sup>16</sup> Мир в XXI веке: прогноз развития международной обстановки по странам и регионам: монография / под ред. М. В. Александрова, О. Е. Родионова. М.: МГИМО-Университет, 2018. С. 215.

<sup>17</sup> Isis targets vulnerable Bosnia for recruitment and attack // URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/25/isis-targets-vulnerable-bosnia-for-recruitment-and-attack>

<sup>18</sup> Пономарева Е. Г., Димитровска А. Балканский узел международного терроризма // Обозреватель–Observer. 2018. № 5. С. 44–45.

<sup>19</sup> ЦИК: Додик 55 одсто // URL: <https://rs.sputniknews.com/vesti/201810081117427617-cik-rezultati/>

строений в Республике Сербской на фоне инициированного СНСД референдума о Дне Республики Сербской. Процедура волеизъявления граждан РС состоялась 25 сентября 2016 г. вопреки решению Конституционного суда БиГ (к слову, три члена суда назначаются председателем Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), при этом они не могут быть гражданами БиГ или соседних с ней государств [20]) о запрете плебисцита.

Участие в референдуме приняли 55,7% из имеющих право голоса, 99,8% из которых поддержали сохранение Дня РС [21]. Народная скупщина (парламент) РС 25 октября 2016 г. приняла закон «О Дне Республики Сербской», утвердивший светский и недискриминационный характер этого праздника.

Вопрос национальных праздников является ещё одним свидетельством расколотости боснийского общества и невозможности, по крайней мере в ближайшем будущем, сконструировать некую общую гражданскую идентичность: у представителей общин страны принципиально несовместимая оценка событий 90-х годов.

Баня-Лука не празднует и не может праздновать 1 марта – День независимости БиГ, а Сараево не желает признавать сербский праздник 9 января.

Дело в том, что 1 марта 1992 г., в день референдума о независимости БиГ, на который сербы не вышли, поскольку ещё 9 января 1992 г. высказались за сохранение реформированной Югославии,

в Сараево в центре города перед церковью в ходе сербской свадьбы мусульманами был убит отец жениха и ранен священник [22]. Именно этот, как справедливо полагают сербы, хорошо продуманный политический акт положил начало кровавым событиям, окончательно разделившим народы. И если бы не вмешательство внешних сил, то сербы, хорваты и боснийцы никогда бы не жили в одном государстве.

Доминирующей политической силой в хорватском лагере является Хорватское демократическое содружество (ХДС) БиГ. Стратегическая цель этой партии – административное переустройство Боснии и Герцеговины с формированием отдельной федеральной единицы с хорватским большинством. В тактическом плане предпринимаются шаги в целях укрепления хорватского представительства в общепоснийских органах власти и в Федерации БиГ. Речь прежде всего идёт о внесении изменений в избирательное законодательство БиГ в части, касающейся выборов членов Президиума от Федерации, депутатов Палаты народов ФБиГ, а также статуса города Мостара со смешанным христианско-мусульманским населением.

Таким образом, с момента подписания Дейтонских соглашений, составной частью которых стала Конституция БиГ (Приложение IV), и до настоящего времени фактор этничности является определяющим в формировании политической по-

<sup>20</sup> Конституция Боснии и Герцеговины // Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине. Приложение IV, ст. 6 // URL: <http://undocs.org/ru/A/50/790>

<sup>21</sup> Референдум в Республике Сербской // URL: <https://ria.ru/world/20160926/1477873427.html>

<sup>22</sup> Гуськова Е. Ю. История югославского кризиса (1990–2000). М.: Русское право, 2001. С. 233.

вестки и, соответственно, консервирует проблемность государственности. Более того, все три национальные общины готовы к ревизии основных положений Дейтона в части территориальных рамок и политических полномочий энтитетов. Если руководство боснийских мусульман работает в направлении полной централизации страны, то сербский и хорватский сегменты заинтересованы в усилении прерогатив своих национальных институтов [23].

При этом результаты исследований, проведённых *Prism Research* по заказу ООН, показывают, что большая часть молодёжи (78,9%) не готова участвовать в политической жизни страны и не верит в возможные изменения к лучшему. Процент жителей БиГ старше 30 лет, придерживающихся пессимистических настроений, ещё больше – 84,2% [24].

В ряду детерминант, препятствующих созданию надэтнической гражданской идентичности в БиГ, прежде всего стоит выделить фактор исторической памяти.

Политизация исторической памяти в рамках пережитой населением страны войны 1992–1995 гг.

Итак, в ряду детерминант проблемной государственности БиГ можно выделить следующие.

*Во-первых*, это сохраняющийся пока в латентной форме этнополитический раскол, осложняющий процесс конструирования гражданской иден-

до сих пор является активным ресурсом политических партий и лидеров, а в обществе, как показывают опросы общественного мнения, в БиГ до сих пор отсутствует консенсус в оценке результатов событий 90-х годов [15, s. 16–17]. Пока не будет решён вопрос «войны памяти» [25], стороны не смогут сформировать общую стратегию развития государства, заложить основы его состоятельности. Искусственное разделение страны на две части (округ Брчко разрезает Республику Сербскую почти поровну и де-факто находится под международным управлением) с тремя государствообразующими народами, без общепризнанных победителей и проигравших в конфликте, без явно обозначенных жертв и наказанных преступников является одним из главных препятствий формирования гражданской идентичности, что, в свою очередь, способствует не преодолению, но «замораживанию» проблемной государственности. С нашей точки зрения, процесс «разморозки» неизбежен. Однако в большей степени он будет определён внешнеполитическими обстоятельствами.

<sup>23</sup> Bieber F. After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace // *Ethnopolitics*. Vol. 5. № 1. 2006. P. 21–22.

<sup>24</sup> Public poll opinion results, Prism Research for UN RCO // URL: [http://www.undp.org/content/dam/unct/bih/PDFs/Prism%20Research%20for%20UN%20RCO\\_Report.pdf](http://www.undp.org/content/dam/unct/bih/PDFs/Prism%20Research%20for%20UN%20RCO_Report.pdf)

<sup>25</sup> Sokol A. War Monuments: Instruments of Nation-building in Bosnia and Herzegovina // URL: [http://www.academia.edu/16335056/War\\_Monuments\\_-\\_Instruments\\_of\\_Nation-building\\_in\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina](http://www.academia.edu/16335056/War_Monuments_-_Instruments_of_Nation-building_in_Bosnia_and_Herzegovina)

тичности, общей символической политики, общих целей и институтов участия. Каждая этническая группа имеет свои собственные повестки и своё видение будущего. Парадигма евроинтеграции не является достаточным объединяющим стимулом. Более того, значительная часть сербов выступает против вступления в ЕС [26].

*Во-вторых*, это отсутствие консенсуса в оценке войны 1992–1995 гг. Нерешённость вопроса «войны памяти» не позволяет создать прочный фундамент государственности. В такой ситуации БиГ продолжает оставаться государством переходного периода, где определяющим политическую повестку институтом является Аппарат Высокого представителя.

Последняя по перечислению, но не по значению причина слабой государственности БиГ связана с АВП. При всей своей значимости – размежевания сторон в условиях постконфликтного урегулирования – этот институт уже давно стал рудиментом мировой политики.

Как справедливо отметил министр иностранных дел России С. В. Лавров, «деятельность Аппарата Высокого представителя, назначаемого Западом и имеющего право отменять любые договорённости между тремя конституционными народами, недопустимое явление на данном историческом этапе» [13].

Сохранение присутствия АВП в стране мешает свободному развитию сербского этнитета, сдерживает процессы суверенизации национальных образований, закрепляет за страной статус протектората и фиксирует проблемность государственности.

## Библиография • References

- Андрич И.* Травницкая хроника. Консульские времена. М.: Панорама, 1996. – 448 с.  
[*Andrich I.* Travnickaya hronika. Konsul'skie vremena. M.: Panorama, 1996. – 448 s.]
- Арляпова Е. С.* Ислам как источник легитимации и консолидации власти в Чеченской республике // Политическая наука. 2013. № 2. С. 177–192.  
[*Arlyapova E. S.* Islam kak istochnik legitimacii i konsolidacii vlasti v Chechenskoj respublike // Politicheskaya nauka. 2013. № 2. S. 177–192]
- Государственность – национальная идея Беларуси. М.: Книжный мир, 2016. – 384 с.  
[*Gosudarstvennost' – nacional'naya ideya Belarusi.* M.: Knizhnyj mir, 2016. – 384 s.]
- Гуськова Е. Ю.* История югославского кризиса (1990–2000). М.: Русское право, 2001. – 720 с.  
[*Gus'kova E.YU.* Istoriya yugoslavskogo krizisa (1990–2000). M.: Russkoe pravo, 2001. – 720 s.]

---

<sup>26</sup> Скепсис и разочарование: почему молодые сербы не хотят в ЕС // URL: <http://www.warandpeace.ru/ru/news/view/113990/>

- Конституция Боснии и Герцеговины // Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине. Приложение IV, ст. 6 // URL: <http://undocs.org/ru/A/50/790>
- [Konstitucija Bosnii i Gercegoviny // Obshchee ramocnoe soglasenie o mire v Bosnii i Gercegovine. Prilozhenie IV, st. 6 // URL: <http://undocs.org/ru/A/50/790>]
- Лавров: настало время освободить Боснию и Герцеговину от элементов внешнего управления // URL: <https://tass.ru/politika/5591934>
- [Lavrov: nastalo vremya osvobodit' Bosniyu i Gercegovinu ot ehlementov vneshnego upravleniya // URL: <https://tass.ru/politika/5591934>]
- Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М.: Аспект-пресс, 1997. – 287 с.
- [Lejphart A. Demokratiya v mnogostostavnyh obshchestvah. Sravnitel'noe issledovanie. M.: Aspekt-press, 1997. – 287 s.]
- Мир в XXI веке: прогноз развития международной обстановки по странам и регионам: монография / под ред. М. В. Александрова, О. Е. Родионова. М.: МГИМО-Университет, 2018. – 768 с.
- [Mir v XXI veke: prognoz razvitiya mezhdunarodnoj obstanovki po stranam i regionam: monografiya / pod red. M. V. Aleksandrova, O. E. Rodionova. M.: MGIMO-Universitet, 2018. – 768 s.]
- Пономарева Е. Г. Босния и Герцеговина: государство без государственности // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 1. С. 64–76.
- [Ponomareva E. G. Bosniya i Gercegovina: gosudarstvo bez gosudarstvennosti // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2011. № 1. S. 64–76]
- Пономарева Е. Г. Дейтон: ловушки и дилеммы Мирного соглашения // Международная жизнь. 2011. № 2. С. 114–126.
- [Ponomareva E. G. Dejton: lovushki i dilemmy Mirnogo soglasheniya // Mezhdunarodnaya zhizn'. 2011. № 2. S. 114–126]
- Пономарева Е. Г. Формирование государственности на постъюгославском пространстве: внутренние и внешние факторы. Дисс. ... д-ра полит. наук. М.: МГИМО-Университет, 2010. – 373 с.
- [Ponomareva E. G. Formirovanie gosudarstvennosti na post'yugoslavskom prostranstve: vnutrennie i vneshnie faktory. Diss. ... d-ra polit. nauk. M.: MGIMO-Universitet, 2010. – 373 s.]
- Пономарева Е. Г., Димитровска А. Балканский узел международного терроризма // Обозреватель–Observer. 2018. № 5. С. 37–51.
- [Ponomareva E. G., Dimitrovska A. Balkanskij uzel mezhdunarodnogo terrorizma // Obozrevatel'–Observer. 2018. № 5. S. 37–51]
- Пономарева Е. Г., Младенович М. Урегулирование этнополитических конфликтов: балканский опыт // Международная жизнь. 2012. № 5. С. 117–132.
- [Ponomareva E. G., Mladenovich M. Uregulirovanie ehtnopoliticheskikh konfliktov: balkanskij opyt // Mezhdunarodnaya zhizn'. 2012. № 5. S. 117–132]
- Референдум в Республике Сербской // URL: <https://ria.ru/world/20160926/1477873427.html>
- [Referendum v Respublike Serbskoj // URL: <https://ria.ru/world/20160926/1477873427.html>]
- Скепсис и разочарование: почему молодые сербы не хотят в ЕС // URL: <http://www.warandpeace.ru/ru/news/view/113990/>
- [Skepsis i razocharovanie: pochemu molodye serby ne hotyat v ES // URL: <http://www.warandpeace.ru/ru/news/view/113990/>]
- Челлен Р. Государство как форма жизни. М.: РОССПЭН, 2008. – 319 с.
- [Chellen R. Gosudarstvo kak forma zhizni. M.: ROSSPEHN, 2008. – 319 s.]

- Цымбурский В. Л. Остров Россия. Геополитические и хронополитические работы. 1993–2006. М.: РОССПЭН, 2007. – 544 с.  
 [Cymburskij V. L. Ostrov Rossiya. Geopoliticheskie i hronopoliticheskie raboty. 1993–2006. M.: ROSSPEHN, 2007. – 544 s.]
- ЦИК: Додик 55 одсто // URL: <https://rs.sputniknews.com/vesti/201810081117427617-cik-rezultati/>
- Bieber F. After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace // *Ethnopolitics*. Vol. 5. № 1. 2006. P. 15–31.
- Census of population, household and dwellings in BiH, 2013 // Agency of Statistics of Bosnia and Herzegovina. July 2016 // URL: <http://popis2013.ba/>
- Isis targets vulnerable Bosnia for recruitment and attack // URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/25/isis-targets-vulnerable-bosnia-for-recruitment-and-attack>
- Nettl J. P. The State as a Conceptual Variable // *World Politics*. Princeton, 1968. Vol. 20. № 4. P. 559–592.
- Public poll opinion results, Prism Research for UN RCO // URL: [http://www.undp.org/content/dam/unct/bih/PDFs/Prism%20Research%20for%20UN%20RCO\\_Report.pdf](http://www.undp.org/content/dam/unct/bih/PDFs/Prism%20Research%20for%20UN%20RCO_Report.pdf)
- Skoko B. Što Hrvati, Bošnjaci i Srbi misle jedni o drugima, a što o Bosni i Hercegovine. Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung, 2011. – 78 p.
- Sokol A. War Monuments: Instruments of Nation-building in Bosnia and Herzegovina // URL: [http://www.academia.edu/16335056/War\\_Monuments\\_-\\_Instruments\\_of\\_Nation-building\\_in\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina](http://www.academia.edu/16335056/War_Monuments_-_Instruments_of_Nation-building_in_Bosnia_and_Herzegovina)
- Szewczyk B. M. J. The EU in Bosnia and Herzegovina: Powers, Decisions and Legitimacy (2010). EUISS Occasional Paper № 83/2010 // URL: <http://onscene.ru/The-EU-in-Bosnia-and-Herzegovina-powers-decisions-and-legitimacy-Bart-MJ-Szewczyk/2/djedeic>

Статья поступила в редакцию 16 октября 2018 г.

# Каталония в зоне турбулентности: новые грани напряжённости\*

## Часть 2

**Александр ОРЛОВ**

**Б**еспрецедентная в условиях современной Испании операция по смене власти путём вынесения нижней палатой парламента вотума недоверия консервативному правительству Народной партии (НП) во главе с Мариано Рахоем дала неожиданный результат в виде резкого скачка популярности Испанской социалистической рабочей партии (ИСРП), лидер которой Педро Санчес стал новым испанским премьером. Если ещё в январе 2018 г. разрыв между «народниками» и социалистами, по социологическим опросам, составлял вполне комфортные для НП 3,2% (26,3% против 23,1%), то в августе, т. е. через два месяца после прихода к власти новой администрации, ИСРП опережала «народников» по популярности на 9,5% (29,9% против 20,4%), а в конце октября – уже более чем на 13% (31,6% против 18,2%). Причём Народная партия уступила третье место в рейтинге своему главному конкуренту на правом фланге политического ландшафта партии «Граждане» (октябрьский опрос выявил уровень поддержки «граждан» в 21%)\*\*.

---

**ОРЛОВ Александр Арсеньевич** – кандидат исторических наук, директор Института международных исследований МГИМО(У) МИД России (2004–2018 гг.). *E-mail:* al.or-2012@yandex.ru

**Ключевые слова:** Каталония, Испания, националисты, сепаратисты, референдум, Женебралитат, Генеральные кортесы.

\* Окончание. Начало см.: Обозреватель–Observer. 2018. № 10.

\*\* Статистические данные приведены на основе материалов, опубликованных в газете «Эль Паис» ([https://elpais.com/politica/2018/08/02/actualidad/1533200183\\_595607.html](https://elpais.com/politica/2018/08/02/actualidad/1533200183_595607.html); [https://elpais.com/2018/09/25/media/1537870390\\_639786.html](https://elpais.com/2018/09/25/media/1537870390_639786.html); [https://elpais.com/politica/2018/10/25/actualidad/1540451835\\_657473.html](https://elpais.com/politica/2018/10/25/actualidad/1540451835_657473.html))

**М**ариано Рахой сразу после отставки с должности главы испанского правительства заявил о завершении своей политической карьеры и уходе со всех публичных постов, включая пост председателя Народной партии. Такой шаг руководителя «народников» оказался полной неожиданностью для его сторонников. Хотя Рахой в последние месяцы своего премьерства был объектом всё более острой критики со стороны его политических оппонентов, но он оставался ключевой фигурой испанской «большой политики» и безусловным лидером консервативной Испании.

Уход с политической арены М. Рахой обозначил глубокий вакуум власти в рядах Народной партии. Несмотря на то что вокруг Рахой всегда существовал «узкий круг» его особо приближённых и доверенных лиц, среди них не оказалось сильного лидера, способного заменить уходящего кумира. При этом необходимо отметить, что сам Рахой наотрез отказался назначать своего преемника, отдав предпочтение процедуре демократического избрания нового председателя партии всеми её членами. В результате острых внутрипартийных баталий новым лидером Народной партии стал молодой и амбициозный Пабло Касадо, известный своими гораздо более правыми, чем его предшественник, воззрениями. Однако как показали опросы общественного мнения, в случае с Касадо не сработал эффект возвышения «нового политического лидера», который, как правило, вызывает «волну энтузиазма» среди его сторонников, пусть даже кратковременную. Наоборот, обозначилась тенденция стремитель-

ной потери «народниками» популярности среди испанского электората. Такое развитие событий только добавило неопределённости в каталонский сюжет, подстегнув националистов к новым активным шагам.

Учтя опыт предыдущего этапа борьбы за независимость Каталонии, завершившегося в конце октября 2017 г. роспуском всех основных региональных органов власти (Женералитата и парламента) и введением в Каталонии прямого правления Мадрида на основании ст. 155 Конституции Испании, сепаратисты предпочли выдержать некоторую паузу, не создавая до поры до времени больших проблем для нового испанского правительства, которое, судя по всему, устраивало их больше предыдущего. Тем не менее до бесконечности ситуация «ни войны, ни мира» продолжаться не могла, и точкой отсчета нового витка напряжённости стало празднование 11 сентября Дня Каталонии – так называемой «Диады».

**Д**ень Каталонии является официальным региональным праздником, законодательно провозглашённым каталонским парламентом в 1980 г. и закреплённым в Автономном статуте от 2006 г.

Сама дата – 11 сентября – относится к событиям Войны за испанское наследство начала XVIII в., когда в этот день в 1714 г. Барселона пала после 14-месячной осады войсками одного из претендентов на испанский престол Филиппа V Бурбона. Сами же каталонцы поддерживали в ходе той войны, которая в Испании переросла в гражданскую, другого претендента на престол – Карла III из династии Габсбургов, ставшего в 1711 г. императором Священной Римской империи (под именем Карла VI).

Отсюда давняя нелюбовь и даже ненависть части каталонцев к династии Бурбонов, которые в 1716 г. реализовали идею монархической централизации и унификации Испании (по примеру Франции), ликвидировав все местные политические структуры и отменив различные территориальные преимущества (*fueros*), оставшиеся со времён Средневековья (исключение было сделано только для Страны Басков и Наварры) [1].

Многие современные испанские учёные считают, что сам праздник День Каталонии 11 сентября является плодом мифотворчества каталонских националистов.

Доктор философии Барселонского университета Х. Баррайкоа Мартинес, в частности, отмечает: «Примечательно, что когда в первый раз появилось желание отметить поражение 11 сентября, это не имело никакой политической подоплёки, а главным образом религиозный подтекст. Было это в 1886 г., когда ещё не сформировалась ни одна каталанистская партия. Тогда действительно существовало то, что можно назвать культурным, литературным каталанизмом\*, связанным с желанием воссоздать (или смоделировать) историю Каталонии на основе преобладавших в ту пору канонів романтизма. Это движение было в основном католическим и консервативным по своей природе» [2].

Ещё более определённо высказывается по этому поводу в прошлом крупный испанский политик и учёный Х. Легина.

Оппонируя каталонским националистам, которые стремятся интерпретировать события 1714 г. как испано-каталонскую войну, он пишет следующее: «На всех землях Испанской короны были проавстрийцы и сторонники Бурбонов: например, Мадрид, Алкала и Толедо сражались на той же стороне, что и Барселона. Ни одна из сторон конфликта никогда не стремилась разорвать династическое единство Кастилии и Арагона\*\*, ни осуществить отделение Каталонии. Диада (*La Diada*) – это ещё один миф» [3].

Тем не менее в наши дни Диада – это один из главных символов каталонского национализма и сепаратизма. Многотысячные манифестации (в отдельные годы они, по сведениям организаторов шествия, собирали и по миллиону участников), проходящие по проспекту Диагональ, центральной магистрали Барселонны, традиционно выливаются в демонстрацию силы и сплочённости каталонских националистов перед лицом нелюбимого ими Мадрида, который испокон веков, как они считают, притесняет Каталонию и попирает права её жителей.

**П**разднование Диады в 2018 г. проходило под лозунгом «Построим каталонскую республику». Главными требованиями манифестантов, которых в этот раз собра-

<sup>1</sup> Филипп V (1700–1724/1724–1746) // Испанские короли / под. ред. В. Л. Бернекера, К. Колядо Сейделя, П. Хозера. Ростов-на-Дону: Феникс, 1998.

<sup>2</sup> *Barraicoa J.* Eso no estaba en mi libro de Historia de Cataluña. España: Editorial Almuzara, 2018. P. 178.

<sup>3</sup> *Leguina J.* Los 10 mitos del nacionalismo catalán. Barcelona: Editorial Planeta, 2014. P. 21.

\* Каталанизм – каталонское национальное движение, или каталонский национализм, который может иметь своё выражение в политической, культурной, лингвистической и иных областях.

\*\* Каталония исторически была частью Королевства Арагон.

лось на улицах Барселоны порядка полумиллиона человек, были освобождены из тюрем лидеров каталонского сепаратизма (на момент проведения акции в ожидании суда в местах заключения находились девять националистических вождей, и ещё столько же пребывали под подпиской о невыезде) и возвращение на родину политических эмигрантов во главе с бывшим председателем Женеалитата Пучдемоном.

Диада-2018 фактически стала репетицией более активных действий сепаратистских сил, приуроченных к первой годовщине референдума об отделении Каталонии от Испании, состоявшегося годом ранее и не признанного испанскими властями.

29 сентября в Барселоне произошли знаковые по своей сути события, которые могут стать предвестником перехода борьбы за отделение Каталонии на новый уровень. Каталонские националисты-сепаратисты традиционно делают упор в пропагандистском обрамлении своего движения на мирные политические средства борьбы, исключая насилие. Они активно и довольно успешно использовали в своих интересах факт противодействия со стороны силовых структур, подчиняющихся Мадриду, проведению референдума 1 октября 2017 г., когда в ряде случаев силовики применили силу, причём зачастую чрезмерную, против участников плебисцита. Такие действия подконтрольных Мадриду полицейских структур и гражданских гвардейцев были осуждены целым рядом государств,

прежде всего из Евросоюза, а также международными организациями.

На сей раз инициаторами насилия стали активисты из так называемых комитетов защиты республики (КЗР), объединяющих главным образом представителей леворадикальных националистических течений, которые спровоцировали в центре Барселоны беспорядки, пытаясь предотвратить демонстрацию членов профсоюза полицейских «Хусапол» (*Jusapol*) в поддержку своих товарищей, участвовавших в операции по недопущению проведения референдума «1-О» (т. е. 1 октября 2017 г.). В результате стычек леворадикалов уже с каталонской региональной полицией (*Mossos d'Esquadra*), представители которой в прошлом году фактически устранились от противодействия проведению референдума, более 20 человек получили ушибы и контузии, а шесть активистов КЗР были задержаны. Разгневанные КЗР в распространённом заявлении по поводу событий в центре Барселоны потребовали отставки главы Женеалитата Кима Торры и советника (министра) внутренних дел регионального правительства Каталонии Микеля Буча, назвав их «предателями» [4].

Большинство аналитиков оценили это как свидетельство растущего раскола в рядах сепаратистов на радикалов и умеренных и готовность радикального крыла перейти к действиям по типу *kale barroka* – организации уличных беспорядков, активно использовавшихся сторонниками террористической органи-

<sup>4</sup> Los Mossos cargan con dureza contra secesionistas radicales en vísperas del 1-O // El País (Edición nacional). 30 de septiembre de 2018. P. 20.

зации ЭТА для нагнетания напряжённости в Стране Басков.

Ким Торра, откровенно заигрывающий с радикалами, без поддержки которых его правительство рискует потерять большинство в автономном парламенте, утром 1 октября сделал жест в их адрес, заявив следующее: «Оказывайте давление, у вас это хорошо получается» [5].

Цель этого заявления всем была понятна: переклЮчить гнев радикалов с Жене­ралитата (автономного правительства Каталонии) на официальный Мадрид.

Этот заведомо провокационный ход Торры получил своё развитие в течение дня 1 октября. Массовая манифестация сторонников независимости, которая поначалу проходила мирно, завершилась серьёзными стычками региональной полиции с радикалами, когда последние попытались занять автономный парламент и осадили здание Центрального управления полиции в центре Барселоны.

Беспорядки в столице Каталонии дали основание экспертам сделать ещё один тревожный вывод: Жене­ралитат и поддерживающие независимость партии, которые до этого полностью управляли сепаратистским процессом, начали терять контроль над ним, что чревато самыми серьёзными последствиями в виде дестабилизации ситуации в Каталонии. Кроме того, автономная каталонская полиция (*Mossos d'Esquadra*), противостоявшая агрессивно настроенной части демонстрантов, открыто выразила своё

неудовольствие действиями правительства Торры, которое фактически пошло на поводу у радикалов.

Это обстоятельство может иметь для Торры и пытающегося руководить им из-за рубежа Пучдемона существенный негативный эффект, поскольку ранее *Mossos* всегда были лояльны Жене­ралитату.

Загнанный в тупик Торра на первой за последние 10 недель сессии автономного парламента, открывшейся 2 октября, выступил с новым провокационным заявлением, пригрозив Педро Санчесу тем, что каталонские националисты откажут его правительству в поддержке, если оно в течение месяца не предложит «ясного и конкретного» пути по проведению нового референдума по самоопределению Каталонии, на сей раз согласованного с Мадридом, итоги которого будут носить обязательный для исполнения характер (*referendum acordado y vinculante*).

Суть шантажа, а никто не усомнился в том, что это именно шантаж, состояла в том, что без участия каталонских националистов правительство Санчеса лишается необходимой парламентской поддержки и новые выборы станут неизбежными. Однако реакция центрального правительства на демарш Торры была на удивление спокойной. Главе Жене­ралитата ответила министр – официальный представитель кабинета Исабель Селаа, заявившая, что не нужно ожидать до ноября (т. е. до истечения отведённого Торрой срока), чтобы по-

<sup>5</sup> Los Mossos cargan contra radicales que querían ocupar el Parlament // El País (Edición nacional). 2 de octubre de 2018. P. 14.

лучить ответ Мадрида, который состоит в следующем: да – самоуправлению, нет – независимости [6].

Ультиматум Торры не был поддержан даже его партнёрами по правящей в Каталонии коалиции, в частности, Левыми республиканцами. Оставшись у разбитого корыта, председатель Женералитата был вынужден пойти на попятную и на какое-то время предпочёл «забыть» о своей угрозе.

Не прошло и недели, как само автономное правительство Торры оказалось на грани недееспособности. Дело в том, что Верховный суд Испании вынес в своё время решение, что находящиеся под стражей либо беглые (типа Пучдемона) депутаты автономного парламента Каталонии должны быть заменены другими лицами, не имеющими проблем с правосудием. Однако Пучдемон и ещё трое избранных депутатов от возглавляемой им коалиции «Вместе за Каталонию» не пожелали отказаться от своих мандатов, в то время как их союзники по сепаратистскому блоку из партии Левых республиканцев согласились на подобную замену. Мало того, что такая несогласованность стала новым поводом для раздоров в правящем большинстве, правительство Торры оказалось в состоянии технического равновесия по голосам в парламенте со своими противниками из тех партий, которые не поддерживают идею независимости Каталонии.

Как писала в этой связи «Эль Паис» в редакционной статье, «две каталонские группы сторонников независимости – “Вместе за Каталонию” Карлеса Пучдемона и Левые республиканцы Ориоля Жункераса\* засвидетельствовали де-факто конец legislatury (в каталонском парламенте. – Авт.), которая продлилась всего четыре месяца» [7].

**П**учдемон, продолжающий выстраивание своей стратегии руководства сепаратистским процессом из-за рубежа, предпринял в течение октября ряд новых шагов, призванных поддержать высокий накал напряжённости в Каталонии. Сначала 27 октября был запущен проект создания массового движения под названием «Национальный призыв за Республику» (*Crida Nacional per la República* – на каталанском языке), призванного стать «инструментом политических акций» и участия в выборах. Целью «Призыва» является образование Каталонской республики после «эффективного и согласованного» (с испанскими властями) референдума. В случае, если Мадрид откажется от проведения такого референдума, то сепаратисты грозят вновь перейти к тактике односторонних действий, приведшей к современному кризису в этом регионе.

Примечательно, что учредительная ассамблея нового движения состоялась в городке Манреса (под Барселоной), где в 1882 г. были опубликованы

<sup>6</sup> Torra responde a la fractura del 1-O con amenazas a Sánchez // El País (Edición nacional). 3 de octubre de 2018. P. 1.

<sup>7</sup> Ruptura 'indepe' // El País (Edición nacional). 10 de octubre de 2018. P. 10.

\* Ориоль Жункерас уже более года находится в предварительном заключении в ожидании судебного процесса.

так называемые Манресские принципы (*Bases de Manresa*), считающиеся фундаментом политическо-го каталанизма [8].

Через три дня во Дворце Жене-ралитета прошла презентация так называемого Совета для республики, который призван подготовить создание каталонской республики из-за границы. Как разъяснил Пучдемон, который участвовал в режиме видео-конференции, Совет (к нему не могут быть применены положения ст. 155 Конституции Испании. – *Авт.*) будет проводить дебаты, которые невозможны в стенах каталонского парламента. Функции правительства Каталонии и Совета, по словам Пучдемона, будут «различными, но взаимодополняющими». Совет будет образован как частный фонд по бельгийским законам. Участвовавший в презентации Ким Торра пояснил, что создание Совета – это «ещё один шаг на пути к независимости» [9].

Несмотря на усилия Пучдемона, Торры и их сторонников поддерживать высокий градус давления на правительство, создавалось впечатление, что Педро Санчесу и его кабинету в целом удалось взять под контроль ситуацию, обострившуюся в связи с попытками радикальных националистов использовать первую годовщину с момента проведения референдума об отделении Каталонии от Испании как повод для нагнетания напряжённости в этом регионе. Однако относительное спокойствие было недолгим.

Уже 2 ноября хрупкая конструкция политического равновесия во взаимоотношениях Мадрида и Барселоны, которую с большим трудом пытаются выстроить Санчес, оказалась под угрозой полного разрушения. В этот день были опубликованы предложения по срокам наказания 18 лидерам сепаратистского движения, с которыми выступили Генеральная прокуратура и Государственная адвокатура.

Первое, на что обратили внимание все наблюдатели – это значительное несоответствие в запросах указанных органов. Сроки наказаний, которые требовала Генеральная прокуратура, вдвое превышали предложения Государственной адвокатуры. Прокуратура настаивает на сроке заключения для руководителя Левых республиканцев и бывшего вице-председателя Жене-ралитета Ориоля Жункераса в 25 лет за организацию мятежа с отягчающими обстоятельствами в виде растраты государственных средств (на проведение референдума).

Государственная адвокатура, в свою очередь, предлагает осудить его на 12 лет, заменив обвинение в организации мятежа на обвинение в призыве к мятежу. Примечательно, что здесь налицо сложная игра с использованием юридических терминов.

Прокуратура предлагает судить Жункераса за *rebelión*, а государственная адвокатура – за *sedición*. Оба эти термина переводятся одинаково

<sup>8</sup> Puigdemont lanza un nuevo partido que amenaza con diluir al PDeCAT // URL: [https://elpais.com/politica/2018/10/27/actualidad/1540667763\\_361432.html](https://elpais.com/politica/2018/10/27/actualidad/1540667763_361432.html)

<sup>9</sup> Puigdemont activa un consejo «para preparar la república» pero sin atribuciones // URL: [https://elpais.com/ccaa/2018/10/30/catalunya/1540925466\\_611223.html](https://elpais.com/ccaa/2018/10/30/catalunya/1540925466_611223.html)

на русский язык как «мятеж» и являются синонимами. Разница в преступлениях, которые подпадают под эти термины, состоит в том, что *rebelión* относится к преступлениям против конституционного строя, связанным с насилием, и может, в частности, выражаться в «объявлении независимости части национальной территории», а *sedición* – это форма преступления против общественного порядка и предполагает публичное, в том числе с организацией беспорядков, воспрепятствование «исполнению законов» администрацией или судьями [10].

Жункерас, как и Пучдемон, рассматривается прокуратурой как одно из двух главных действующих лиц так называемого процесса (*procés* – на каталанском), т. е. последовательности шагов по обретению Каталонией независимости. Поэтому его предполагаемое наказание – самое суровое. Хотя и другие руководители каталонского «индепендентизма» не обделены вниманием правоохранительных органов.

Так, бывшим советникам (министрам) Жене-ралитата Форну, Турулю, Рулю, Ромеве и Басса, которые находятся в предварительном заключении, прокуратура спрашивает срок наказания в 16 лет (государственная адвокатура – 11 лет), бывшему председателю автономного парламента Карме Форкадель соответственно 17 и 10 лет.

В чём причина существенного расхождения в квалификации характера и тяжести преступлений, совершённых лидерами каталонского сепаратизма, со стороны различ-

ных правоохранительных структур Испании?

Государственная прокуратура формально является органом, независимым от правительства. Поэтому она действует в вопросах своей компетенции самостоятельно, причём зачастую с явно завышенным обвинительным уклоном, который объясняется необходимостью строгого исполнения предписаний законов.

В частности, прокуроры стремятся трактовать действия обвиняемых каталонцев в соответствии со ст. 472 УК Испании, предполагающей наиболее суровое наказание за преступления, о которых речь шла выше.

Основная функция Государственной адвокатуры, подчиняющейся Минюсту, состоит в защите интересов государства, и поэтому её действия во многом зависят от политических решений, т. е. решений правительства.

Правительство Педро Санчеса находится под постоянным давлением со стороны Жене-ралитата и сепаратистски настроенной части каталонского общества, которые требуют от него принять меры к освобождению «политических заключённых» и разрешить вернуться на родину Пучдемону и другим скрывающимся за рубежами Испании руководителям «процесса». Одновременно Санчес должен учитывать позицию своего основного (на данном этапе) партнёра в Генеральных кортесах – левого блока «Унидос-Подемос», который настаивает на нахождении политического решения каталонского вопроса

<sup>10</sup> La fiscalía pide 25 años de cárcel para Junqueras y la Abogacía del Estado solicita la mitad // URL: [https://elpais.com/politica/2018/11/02/actualidad/1541147101\\_923073.html](https://elpais.com/politica/2018/11/02/actualidad/1541147101_923073.html)

и не одобряет вмешательства прокуратуры и других правоохранительных структур в ту сферу, которая, на взгляд «Унидос-Подемос», не является однозначно юридической.

Подобное несовпадение во взглядах на то, какие принципы – политические или юридические – должны быть положены в основу каталонского урегулирования, привело к серьёзному обострению ситуации, причём не только в самой Каталонии.

Ким Торра, отражая позицию многочисленного сегмента каталонских националистов-сепаратистов, которые весьма негативно, с гневом и возмущением, восприняли предложения и прокуратуры и адвокатуры по срокам наказания и правовой квалификации содеянного их лидерами, заявил, что «Санчес не использовал золотую возможность вывести каталонский конфликт из судебной сферы и вернуть его в сферу политики». «Теперь мы имеем ответ государства: более 200 лет тюрьмы (возможный совокупный срок наказания 18 руководителям «процесса». – Авт.), – продолжал Торра, – и поэтому мы не остановимся до тех пор, пока заключённые не будут свободны, эмигранты не вернуться в свои дома и пока не прекратятся репрессии» [11].

Конфликт в Каталонии по-прежнему далёк от своего разрешения. Каждая из его сторон остаётся при своём мнении и не хочет ни при каких обстоятельствах поступиться принципами. Ситуация ещё более усложняется тем, что в рамках двух больших лагерей – националистов/сепаратистов в Каталонии и тех сил, кто им противостоит (и в самой Каталонии, и в целом в Испании), – нет внутреннего единства. У сепаратистов налицо конфликт между умеренными и радикалами; в лагере умеренных – между сторонниками Пучдемона и сторонниками Жункераса. Противники независимости Каталонии разделены на правых (Народная партия и «Граждане») и левых (Испанская социалистическая рабочая партия и «Унидос-Подемос»), которые начали собственную политическую борьбу за победу на уже, видимо, недалёких парламентских выборах, причём каждая из партий «большой четвёрки» претендует на собственное лидерство.

Одновременно с давлением каталонских националистов Санчес подвергается всё усиливающемуся пресингу со стороны своих главных политических противников – Народной партии и партии «Граждане», которые резко критикуют правительство за мягкотелость и потакание сепаратистам.

Молодые и очень амбициозные руководители этих двух формирований: Пабло Касадо и Альберт Ривера, конкурирующие между собой за позиции лидера правой оппозиции, целенаправленно используют относительную зависимость кабинета от голосов каталонских националистов в парламенте для дискредитации Санчеса, в целом соцпартии, которую он возглавляет, а также главных политических попутчиков социалистов из блока «Унидос-Подемос» перед новыми парламентскими выборами, которые могут стать неизбежными в любой момент, хотя Санчес по-прежнему надеется дотянуть до конца нынешней легислатуры в 2020 г.

<sup>11</sup> Torra dice que el diálogo sigue pese a la “pérdida de crédito” // URL: [https://elpais.com/ccaa/2018/11/02/catalunya/1541191609\\_318426.html](https://elpais.com/ccaa/2018/11/02/catalunya/1541191609_318426.html)

В политический кризис в Каталонии активно вмешались правоохранительные органы, причём Генеральная прокуратура однозначно играет на стороне правых, своими действиями только раздувая огонь конфликта. Суд над 18 сепаратистскими лидерами, как полагают наблюдатели, начнётся в январе 2019 г. и продлится несколько месяцев. По их оценкам, ожидать приговора раньше июня не приходится, а посему всё это время Каталония и Испания в целом будут находиться в состоянии крайнего напряжения.

Предложенные прокуратурой сроки наказания, по мнению многих в Испании, даже тех, кто не поддерживает сепаратистов, являются запредельными.

На Западе до сих пор очень любят вспоминать о репрессиях в СССР как о некоем феномене жестокости, облечённом в юридическую форму. Однако отдельные приговоры последних лет и испанской Фемиды и Фемиды других западных государств дают основания утверждать, что западное правосудие мало чем им уступает. Или же такие подходы всегда были для него характерны, но не было подходящего повода для их применения. «Трудно избавиться от ощущения "заказного" характера некоторых "дел" (в современном испанском правосудии. – *Авт.*), в которых судьи и прокуроры фактически играют не по правовой, а по политической партитуре» [12].

В Испании обычно отвергают сравнение Каталонии в составе Испании с Украиной в составе СССР. Дескать, как можно сравнивать демократическое и авторитарное государства и, соответственно, присущие им правила политической игры? Хотя реальных параллелей и пересечений множество и отвергать их наличие означает зарыть голову в песок и не желать видеть ничего вокруг. Знакомые автору испанцы – и политики, и учёные – неоднократно заявляли, что в условиях демократии сама постановка вопроса об отделении части государства от целого не имеет никакого смысла. На деле же всё оказалось гораздо сложнее. А запредельно жесткая, грубая, оскорбительная обоюдная (каталано-испанская) риторика, помноженная на взаимные обвинения, вообще выглядит удивительно, потому что даже для сложных российско-украинских отношений такой стиль общения в период существования СССР не был характерен, включая годы приснопамятной перестройки, когда громоздить всевозможные историко-политические небылицы перестало быть моветоном.

Как пойдёт дальнейшее развитие событий в Каталонии и вокруг неё, предсказать практически невозможно. Серьёзные испанские аналитики говорят, что в ближайшие 20 лет ожидать завершения конфликта нереально. С этим трудно не согласиться. Единственное, хватит ли для этого двух десятилетий?

Другой вопрос, как, на каких условиях, с использованием какого инструментария – более политического или более силового – испанские власти намерены и будут решать каталонскую проблему. Вопрос остаётся открытым, поскольку сегодня эти два подхода фактически сталкиваются друг с другом.

---

<sup>12</sup> Орлов А. А., Орлова Е. В. Право и политика: актуальные тенденции политической борьбы в зарубежных государствах. М.: ИМИ МГИМО МИД России, 2018. С. 216.

Однако сама цель – сохранение единства Испании – безусловно, не подлежит сомнению и её достижение отвечало бы интересам всех граждан этого государства, независимо от места их проживания и национально-исторических особенностей того или иного региона.

Новый взрыв в Каталонии может произойти в любой момент, что поставит под удар политическую стабильность в Испании. Правительству Педро Санчеса, опирающемуся на незначительное большинство в нижней палате парламента, будет в ближайшие месяцы весьма сложно удерживать шаткое внутривнутриполитическое равновесие, учитывая наличие многочисленных разнонаправленных факторов, влияющих на развитие ситуации.

## Библиография • References

- Орлов А. А., Орлова Е. В. Право и политика: актуальные тенденции политической борьбы в зарубежных государствах. М.: ИМИ МГИМО МИД России, 2018. – 234 с.
- [Orlov A. A., Orlova E. V. Pravo y politica: aktualniye tendentsii politicheskoy bor'by v zarubezhnyj gosudarstvaj. M.: IMI MGIMO MID Rossii. – 234 s.]
- Филипп V (1700–1724/1724–1746) // Испанские короли / под. ред. В. Л. Бернекера, К. Кольядо Сейделя, П. Хозера. Ростов-на-Дону: Феникс, 1998–512 с.
- [Filipp V (1700–1724/1724–1746) // Ispanskie koroli / pod. red. V. L. Bernekera, K. Kol'yado Sejdelya, P. Hozera. Rostov-na-Donu: Feniks, 1998–512 s.]
- Barraycoa J. Eso no estaba en mi libro de Historia de Cataluña. España: Editorial Almuzara, 2018. – 286 p.
- Leguina J. Los 10 mitos del nacionalismo catalán. Barcelona: Editorial Planeta, 2014. – 223 p.
- Los Mossos cargan con dureza contra secesionistas radicales en vísperas del 1-O // El País (Edición nacional). 30 de septiembre de 2018.
- Los Mossos cargan contra radicales que querían ocupar el Parlament // El País (Edición nacional). 2 de octubre de 2018.
- Torra responde a la fractura del 1-O con amenazas a Sánchez // El País (Edición nacional). 3 de octubre de 2018.
- Ruptura 'indepe' // El País (Edición nacional). 10 de octubre de 2018.
- Puigdemont lanza un nuevo partido que amenaza con diluir al PDeCAT // URL: [https://elpais.com/politica/2018/10/27/actualidad/1540667763\\_361432.html](https://elpais.com/politica/2018/10/27/actualidad/1540667763_361432.html)
- Puigdemont activa un consejo “para preparar la república” pero sin atribuciones // URL: <https://elpais.com/ccaa/2018/10/30/>
- La fiscalía pide 25 años de cárcel para Junqueras y la Abogacía del Estado solicita la mitad // URL: <https://elpais.com/politica/2018/11/02/>
- Torra dice que el diálogo sigue pese a la “pérdida de crédito” // URL: [https://elpais.com/ccaa/2018/11/02/catalunya/1541191609\\_318426.html](https://elpais.com/ccaa/2018/11/02/catalunya/1541191609_318426.html)
- [https://elpais.com/2018/09/25/media/1537870390\\_639786.html](https://elpais.com/2018/09/25/media/1537870390_639786.html)
- [https://elpais.com/politica/2018/08/02/actualidad/1533200183\\_595607.html](https://elpais.com/politica/2018/08/02/actualidad/1533200183_595607.html)
- [https://elpais.com/politica/2018/10/25/actualidad/1540451835\\_657473.html](https://elpais.com/politica/2018/10/25/actualidad/1540451835_657473.html)

Статья поступила в редакцию 7 ноября 2018 г.

# Стратегия пространственного развития России

Инновационные кластеры – точки роста экономики регионов

Евгения ШАВИНА

**В** современной России тормозом экономического развития выступает неоптимальное управление территорией, в силу чего страна недополучает те экономические дивиденды, которые как большая федерация могла бы иметь в виде эффекта на разнообразии [1]. Поскольку пространство недоиспользуется, то начинает восприниматься как бремя, а не как возможность, не как ресурс, не как важнейший актив экономического развития.

В связи с этим вопросы о способах и механизмах пространственного развития российских территорий становятся очень актуальными. Причём важным здесь является инновационная модернизация экономик отдельных территорий, за счёт чего достигается баланс в региональном развитии и повышение общего уровня инновационности страны, что так важно в современных геополитических реалиях.

---

**ШАВИНА Евгения Викторовна** – кандидат экономических наук, доцент кафедры политической экономики и истории экономической науки РЭУ им. Г. В. Плеханова, старший научный сотрудник отдела экономической исследований Института стран СНГ. *SPIN-код*: 7310-5921, *E-mail*: evgeniyashavina@gmail.com

**Ключевые слова:** территориальная организация экономики, пространственное развитие, региональная политика, точка роста. Стратегия пространственного развития, инновационный кластер.

<sup>1</sup> Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года // URL: [http://xn——7sbbhnbqial1ebd4mma.xn—p1ai/uploadedFiles/files/Kontseptsiya\\_SPR.pdf](http://xn——7sbbhnbqial1ebd4mma.xn—p1ai/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf)

## Теоретические аспекты пространственной организации экономики регионов

**В**опрос пространственной организации экономики рассматривался в исследованиях таких учёных, как В. Изард, М. Кабельс, П. Кругман, А. Леш, М. Портер, И. Тюнен, П. Хагетт, В. Лаунхардт, М. Фуджита.

Каждый этап социально-экономического и общественного развития трансформирует условия пространственной организации, в том числе самоорганизации, в соответствии с вызовами и задачами не только экономики, но и общества в целом.

Большинство учёных разделяют позицию, что в основе понятия «территориальная организация» заложен признак размещения объектов для получения экономического и социального эффекта.

Пространственная организация экономики – это система пространственно взаимосвязанных и упорядоченных структурных элементов взаимоотношений в определённый момент времени, сочетание (оптимизация) которых создаёт синергетический эффект для социально-экономического развития региона.

Н. И. Корецкая рассматривает понятие «пространственная организация» как систему пространственного упорядочения взаимосвязанных производств, сферы обслуживания населения и производственной, рыночной и социальной инфраструктур, что даёт значительный экономический и социальный эффект в результате рационального их сочетания и концентрации [2].

Вопрос пространственной организации экономики предполагает исследование не только прогрессивных пространственных форм концентрации деловой активности и размещения предприятий, но и научное обоснование наиболее эффективных форм управления. Пространственная организация включает комплекс процессов целенаправленной экономической деятельности субъектов предпринимательства на определённой территории и является результатом (продуктом) территориальной экономической деятельности в прошлом и настоящем, механизмом размещения новых объектов, системой отношений между субъектами хозяйствования и местными властями и общинами, формой территориальной интеграции производства и расселения населения [3]. Пространственная организация в этом случае будет определяться её территориальной концентрацией (локализацией) и пространственными пропорциями как результат формирования и развития пространственных интегрированных форм делового сотрудничества различных размеров и типов (вертикально и горизонтально интегрированные).

Тенденция рассмотрения национального рынка как системы взаимодействующих региональных рынков прослеживается в работах

<sup>2</sup> Корецкая Н. И. Совершенствование территориальной организации банковской системы регионов России. Дисс. ... канд. экон. наук. 2009. С. 16.

<sup>3</sup> Фащевский М. И. Методологические основы территориальной организации хозяйства // Территориальная организация общества: понимание категории. 2010. Вып. 1. С. 16.

Ф. Перу, Ж. Будвиля и др., сформировавших представление о поляризованном экономическом развитии, в теории пространственной диффузии нововведений Т. Хегерстранда и теории кластеров М. Портера. Эти учёные подчёркивали, что всё большее развитие получают сетевые районы, в которых структура экономики определяется взаимодействием автономных и взаимозаменяемых фирм, предусматривает гибкую специализацию и склонность к инновациям. Поэтому пространственное развитие в рамках самых экономических регионов и взаимодействий между их экономическими агентами определяется как макро-, так и микроэкономическими принципами и институциональными нормами.

Вопрос пространственной организации экономики выходит за пределы имеющихся моделей и инструментов современной экономической теории, поскольку в рамках региональной экономики существуют теоретические и экспериментальные возможности ответа на вопрос оптимального размещения факторов производства для получения наилучшего микроэкономического эф-

фекта, влияния пространственных экономических процессов на уровень и динамику развития национальной и мировой экономики, какие механизмы государственной экономики необходимы для стимулирования экономических субъектов в контексте пространственного размещения факторов производства.

Основным направлением пространственного развития большинства стран является полицентрическое развитие, направленное на увеличение числа центров экономического роста, обладающих конкурентоспособной экономикой, а также обеспечение высокой связанности таких центров между собой, с прилегающими территориями и точками выхода на международные рынки.

Особое внимание уделяется дифференцированному подходу к социально-экономическому развитию территорий разных типов, с отличающимися условиями жизни и хозяйствования, а также выполняемыми ими функциями в социально-экономическом развитии страны [4].

## Стратегия пространственного развития: российская практика и зарубежный опыт

Устойчивое сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Федерации является одним из необходимых условий успешного поступательного соци-

ально-экономического развития России в целом и предполагает сокращение имеющихся различий в уровне социально-экономического развития регионов и качестве жиз-

<sup>4</sup> Проект Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года // URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/4e13f48c-257a-4878-858f-c2159aa5320b/spr.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4e13f48c-257a-4878-858f-c2159aa5320b>

ни населения различных регионов, а также в городах и сельской местности [5].

В рамках исполнения Федерального закона № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» продолжается формирование государственной системы стратегического планирования России, важнейшими элементами которой являются стратегии социально-экономического и пространственного развития Российской Федерации.

Принципиально новый для Российской Федерации тип документа, сочетающего в себе подходы стратегического и территориального планирования, – Стратегия пространственного развития (СПР), призвана стать «проекцией» социально-экономических приоритетов развития на территорию, оценить сложившуюся систему расселения в стране, дать предложения по её гармонизации.

СПР должна определить приоритеты, цели и задачи регионального развития, а также меры по их достижению и решению. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 870 от 20 августа 2015 г. «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля её реализации» СПР разрабатывается применительно ко всей российской территории с детализа-

цией её положений в разрезе субъектов Федерации.

При прогнозировании развития России её обширное пространство следует рассматривать как мощный ресурс, обеспечивающий возможности развития страны за счёт разнообразия, как неотъемлемое достояние и стратегическое конкурентное преимущество в глобальной экономике и системе международных отношений.

22 мая 2017 г. заместителем председателя правительства России Д. Н. Козаком была утверждена Концепция СПР, в которой выявлены основные тенденции пространственного развития страны, определены текущая специализация субъектов Федерации, вызовы пространственного развития в долгосрочной перспективе.

В Минэкономразвития России ведётся работа по уточнению приоритетов пространственного развития на основе анализа нескольких прогнозных сценариев, по определению перспективной специализации субъектов и центров экономического роста.

Правительством реализуются меры в сфере межбюджетных отношений, направленные на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов и стимулирование их к наращиванию собственного экономического потенциала.

В частности, распределённый объём дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности

<sup>5</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 527-СФ от 15 декабря 2017 г. «О реализации основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // URL: <http://council.gov.ru/media/documents/pdf/Us6gnxMvidkuOaHoNCd1feTLj5cElbAE.pdf>

субъектов Российской Федерации на 2018 г. увеличен с учётом результатов инвентаризации расходных полномочий с 20 до 30% от общей суммы дотаций. При этом за счёт дополнительных поступлений в федеральный бюджет по налогу на прибыль организаций увеличен объём дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов на 2018 г. с 614,6 до 645,1 млрд руб. (на 30,5 млрд руб.).

На период 2018–2020 гг. предусмотрено ежегодное предоставление в объёме 20 млрд руб. грантов субъектам за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала территорий в целях стимулирования тех регионов, которые в последние годы добиваются высоких темпов роста экономики и налогового потенциала.

В конце марта 2018 г. Минэкономразвития России уже пыталось представить редакцию СПР на круглом столе в Совете Федерации, но их документ подвергли жёсткой критике и отправили на доработку.

Одним из фокусов представленной Стратегии было выделение центров экономического роста\*, число которых на тот момент было 27, из них 22 – агломерации, остальное же – ресурсные центры и сельскохозяйственные районы. Помимо этого, говорилось ещё и о развитии инфраструктуры – от транспорта до энергосетей и сотовой связи, а также о специализации отдельных территорий.

Слишком серьёзная опора на агломерации является неправильной, по мнению сенаторов, и может привести к разрушению экономики страны. Ведь агломерационные эффекты могут проявляться не только в экономическом росте, но и в усилении неравенства: чем больше стиму-

лируется концентрация, тем шире разрыв между различными регионами.

Однако эта зависимость не прямая.

В России картина осложняется советским наследием – инерционной территориальной структурой, которая изначально не была приспособлена к рыночным условиям: плановая экономика двигала население на север и на восток вслед за освоением природных ресурсов. Сейчас дело уже не столько в плановой системе, сколько в том, что роль природных ресурсов в мировой экономике начинает снижаться. И в мировом, и в российском ВВП всё большую долю будут занимать услуги, инновации, образование, культура.

«Если пространство не будет адаптироваться под этот вызов, то, сколько бы денег ни тратилось на закрепление людей везде, где они сейчас живут, мы получим массу негативных эффектов, как экономических, так и социальных» [6].

Можно предположить, что критика была вызвана ещё и недостаточным вниманием Минэкономразвития России к долговременным проблемам страны и действующей системе расселения: нехватке денег на уровне регионов и муниципалитетов, пустеющим малым городам (и проблеме моногородов, утерявших ключевое предприятие, как частному случаю), социально-демографическим тенденциям перетока населения по маршруту деревня – райцентр – облцентр – город-миллионник – столица и т. д. [7]

Сутью государственной политики пространственного развития

<sup>6</sup> Пространственное развитие России: вопросы стратегии // URL: <http://bujet.ru/article/317108.php>

<sup>7</sup> Стратегия пространственного развития // URL: <http://zakonvremeni.ru/analitika-kob/34-3-prioritet-faktologicheskij/35329-strategiya-prostranstvennogo-razvitiya.html>

\* Центр экономического роста – территория одного или нескольких муниципальных образований, которые вносят значительный вклад в экономический рост Российской Федерации и (или) субъекта Российской Федерации.

Российской Федерации в перспективе является создание многих «центров роста» в противовес существующей ситуации, когда есть только два таких центра, до предела перегруженных уже набранными управленческими функциями и позициями – Москва и Санкт-Петербург.

Сценарий сбалансированного развития, который разработан Минэкономразвития России в СПР, предполагает, что у многих регионов есть потенциал эндогенного роста, т. е. некие внутренние резервы для развития. Необходимые эффекты может дать специализация территорий на том, что им дала природа.

Хороший климат и почва позволяют развиваться сельскому хозяйству, близость международных транспортных коридоров – логистике, лесные ресурсы – деревообработке, культурное наследие – туристическим услугам.

Ряд такого рода специализаций вполне может обеспечить экономический рост даже отдалённым регионам.

Таким образом, приоритетами пространственного развития страны в рамках предлагаемого проекта СПР являются:

1. Социально-экономическое развитие различных типов территорий:

- крупнейших и крупных городских агломераций;
- городов с численностью населения от 100 до 500 тыс. чел.;
- малых и средних городов, сельских территорий за пределами крупнейших и крупных городских агломераций;
- минерально-сырьевых центров;

– геостратегических территорий страны.

2. Реализация конкурентных преимуществ субъектов Федерации и отдельных территорий через развитие эффективных экономических специализаций.

3. Снятие инфраструктурных ограничений экономического роста в субъектах Федерации, обеспечение роста транспортной связанности текущих центров экономического роста друг с другом и с прилегающими территориями.

4. Совершенствование территориальной организации оказания услуг отраслей социальной сферы.

5. Формирование и развитие экологического каркаса России, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов [6].

Среди основных направлений по реализации приоритетов пространственного развития можно выделить рост экономики за счёт:

– развития отраслей эффективной экономической специализации, содействия их модернизации и инновационному развитию;

– формирования цепочек добавленной стоимости продукции и развития сферы услуг;

– эффективного использования пригородных территорий и обеспечения качественного социально-экономического и территориального планирования городского развития.

Причём приоритеты развития эффективных специализаций субъектов Федерации должны учитывать экономические, в том числе и промышленные, научно-технологические приоритеты страны, а также эффективные экономические специ-

ализации других субъектов Федерации.

В предлагаемом проекте СПР предусмотрено два сценария пространственного развития: инерционный и приоритетный (целевой).

*Первый сценарий* предполагает сохранение текущих тенденций расселения и экономики без формирования приоритетов и механизмов устойчивого и сбалансированного пространственного развития. В результате этого усилятся межрегиональное социально-экономическое неравенство при сохранении низких темпов экономического роста и негативных тенденций в системе расселения.

*Второй сценарий* предполагает создание условий для увеличения количества и расширения географии центров экономического роста.

К 2025 г. будут обеспечены условия для формирования 35–40 крупных центров экономического роста (Воронеж, Екатеринбург, Казань, Красноярск, Москва, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Ростов-на-Дону, Самара – Тольятти, Санкт-Петербург, Челябинск, Уфа, Пермь и др.), а также новых центров экономического роста в субъектах (Волгоград, Барнаул, Владивосток, Ижевск, Кемерово, Киров, Липецк, Новокузнецк, Оренбург, Набережные Челны, Пенза, Рязань, Ставрополь – Михайловск, Томск, Тюмень, Ульяновск, Хабаровск, Чебоксары – Новочебоксарск, Ярославль).

Правительство Российской Федерации планирует придерживаться второго сценария.

Обратимся к зарубежному опыту пространственного развития.

Самый известный пример реализации стратегий пространственного развития – *Евросоюз*. Именно на уровне Евросоюза, а не только отдельных, входящих в него стран придаётся

большое значение такому инструменту государственной региональной политики, как Стратегия пространственного развития, так как в рамках объединения возникает большое пространство, в котором нужно расставлять некие приоритеты.

Для России, обладающей огромной территорией, этот инструмент также очень значим, поскольку он позволяет выстроить приоритеты развития инфраструктуры, цементирующей страну.

Сценарий пространственного развития Евросоюза до 2050 г. предусматривает выстраивание системы максимальных стимулов для центров второго порядка. Необходимо формировать стимулы для крупнейших городов Евросоюза, но помимо Лондона, Парижа и Франкфурта-на-Майне должен быть и следующий уровень – Лион, Хельсинки, Мадрид и т. д. Здесь две составляющие: первая – поддержка агломераций, обеспечение максимально эффективных связей между городами и вторая – эндогенный рост.

Пространственная стратегия действует и в *Китае*. Вряд ли можно назвать Китай страной с полноценной рыночной экономикой, но его стратегия гораздо более рыночная, чем у Евросоюза. Она предусматривает последовательный запуск полюсов роста на побережье, и теперь речь идёт о постепенном смещении этого роста на восток.

Но если в Китае максимальный вклад в экономический рост должны были обеспечить крупные прибрежные города, то это будут агломерации, разбросанные по всей территории страны.

Ещё один важный аспект китайской пространственной стратегии –

постоянное наделение крупных городов все более и более высоким статусом. Сначала им дали возможность направлять налоговые поступления на развитие, отдавая минимум в центр, и это привело к тому, что получилось в Шанхае, Гуанчжоу.

Теперь в планах на ближайшую пятилетку чётко прописано, что крупные агломерации должны выступать, по сути, субъектами инвестиционной политики, причём уже не столько в части привлечения прямых инвестиций, сколько в части экспорта капитала.

В США нет пространственной стратегии как таковой из-за очень сильного федерализма. У Штатов существенно больше полномочий, чем у российских регионов, поэтому основная задача там – постоянная отладка этой системы, поиск баланса между полномочиями штатов и национальными интересами. Для США пространственная стратегия – это, как правило, стратегия решения проблем, например, Детройта или центральных территорий типа Вайоминга, с дефицитом источников развития. Действуют они примерно теми же методами, в том числе через развитие инфраструктуры.

Очень интересна пространственная стратегия Индии, базирующаяся на формировании коридоров развития. У Индии гигантские перенаселённые города, и в них продолжается активная миграция. Между такими центрами решено выстраивать мощные инфраструктурные коридоры по типу советских «полимагистралей» (в них входит всё – автомобиль-

ные, железные дороги, линии электропередачи, трубопроводы). Это стимулирует развитие городов, находящихся, к примеру, между Мумбаем и Дели. Идея состоит в том, чтобы сформировать драйверы, которые вытянут людей из перенаселённых городов в новые с изначально более «умной» средой. Для индийцев тема «умного города» сейчас стоит на первом месте, они формируют порядка 10–15 таких городов. Конечно, это совершенно иная стратегия, и она базируется на другой демографии и другой системе расселения.

Таким образом, политика пространственного развития Российской Федерации и рассматриваемых зарубежных стран ориентирована на создание «центров роста». Однако нужно понимать, что развитие и рост экономики как на уровне всей страны, так и на уровне её субъектов возможен только за счёт инновационной модернизации и научно-технологического развития. В связи с чем в качестве одного из основных целевых ориентиров в будущей СПР должно быть повышение конкурентоспособности экономики страны на основе её инновационной модернизации и диверсификации с учётом задействования потенциала высокотехнологичного развития, в том числе в городских агломерациях, и согласованного использования широкого арсенала таких форм её пространственной организации, как кластеры, территории опережающего развития, особые экономические зоны, новые промышленные районы на суше и на шельфе, опорные зоны и т. д. [8].

<sup>8</sup> Чугуевская Е. С. О территориально-пространственных аспектах стратегии пространственного развития Российской Федерации // URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/o-territorialno-prostranstvennyh-aspektah-strategii-prostranstvennogo-razvitiya-rossiyskoy-federatsii>

## Инновационные кластеры как точки роста экономики регионов в рамках разработки СПР

**В** мире уже в течение нескольких десятилетий используется термин «точка роста», под которым понимается конкретная территория, где размещаются перспективные отрасли промышленности, влияющие на появление цепной реакции возникновения и роста промышленных центров и прилегающих территорий.

Таковыми точками роста в настоящее время могут стать инновационные кластеры, формирование и развитие которых является эффективным механизмом привлечения прямых инвестиций и активизации внешнеэкономической интеграции, в том числе в результате ускоренного наращивания инфраструктурного и кадрового потенциала, развития сети конкурентоспособных поставщиков и сервисных организаций, обеспечения учёта потребностей бизнеса в рамках территориального и стратегического планирования.

Кластеры предполагают локализованное (территориально концентрированное) размещение интенсивно сотрудничающих фирм и других участников кластерной кооперации, что позволяет им быстро перенимать передовой опыт друг у друга, на регулярной основе взаимодействовать с носителями уникального нового знания и компетенций и в конечном итоге постоянно генерировать и внедрять новшества. Максимальную склонность к кластеризации на региональном уровне проявляют высоко- и среднетехнологичные виды экономической деятельности.

Видами такой деятельности являются: измерительное и исследовательское оборудование, образовательная и научно-исследовательская деятельность, информационные технологии, аэрокосмическая промышленность, биофармацевтические препараты, коммуникационное оборудование, финансовые услуги, издательская деятельность и полиграфия и др.

Создание условий для совместного размещения сотрудничающих хозяйствующих субъектов следует рассматривать в качестве эффективного инструмента государственной политики в сфере размещения производительных сил, обеспечивающего учёт позитивных экстерналий перетоков знания и реализующегося в виде технопарков, бизнес-инкубаторов, особых экономических зон, в которых увязываются воедино процессы размещения, кластерная политика и инновационные императивы современной экономики.

Инновационные территориальные кластеры уже сейчас являются точками инновационного роста национального и международного масштаба. Уровень и темпы их развития за последние три года значительно опережают другие территории.

Кластерная модель в 2013–2015 гг. продемонстрировала свою эффективность и комплексность применения различных инструментов. На рис. можно увидеть основные результаты формирования и развития инновационных кластеров в России. По всем представленным показателям наблюдается рост. Общий прирост объёма произведённой продукции, работ и услуг составил 429 млрд руб., что, несомненно, го-

ворит об эффективности используемой кластерной модели.

С 2012 г. Минэкономразвития России реализует программу поддержки отобранных на конкурсной основе 27 пилотных инновационных территориальных кластеров (ИТК).

Программа, общий бюджет которой превысил 5 млрд руб., создала предпосылки для трансформации пилотных кластеров в точки роста национального масштаба, способствующие повышению темпов экономического развития регионов их базирования. За годы реализации пилотные ИТК продемонстрировали позитивную динамику по важнейшим целевым показателям эффективности. Согласно данным Минэкономразвития России, на предприятиях – участниках кластеров были созданы либо модернизированы свыше 95 тыс. высокопроизводительных рабочих мест, общий объем инвестиций в развитие кластеров из внебюджетных источников превысил 360 млрд руб., совокупная

стоимость кооперационных научно-исследовательских проектов составила 75 млрд руб.

Дополнительным эффектом программы стало значительное увеличение числа кластерных инициатив.

В 2016 г. Минэкономразвития России перешло ко второму этапу реализации кластерной политики, запустив приоритетный проект «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня», целью которого является создание точек опережающего роста экономики, инновационное развитие, экспорт высокотехнологической продукции и коммерциализация технологий, повышение производительности труда и создание высокопроизводительных рабочих мест, рост конкурентоспособности стра-

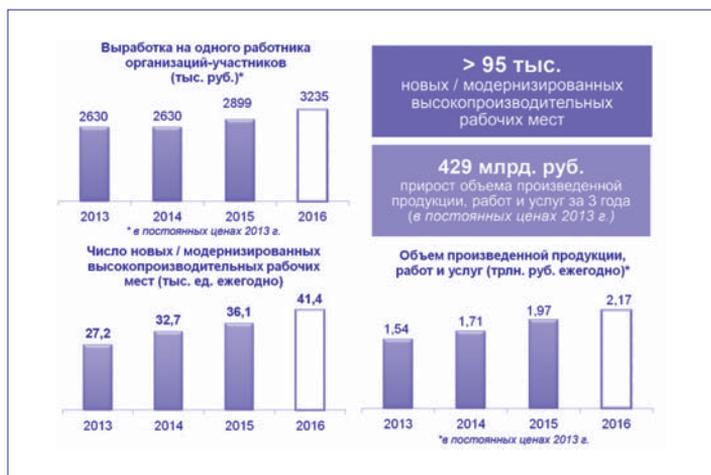


Рис. Итоги формирования и развития инновационных территориальных кластеров [9]

<sup>9</sup> О развитии сети инновационных территориальных кластеров. 3 ноября 2016 г. // URL: <https://aviatp.ru/files.pdf>

ны [10]. Новая инициатива учитывает опыт программы поддержки пилотных инновационных кластеров, при этом делается акцент на ряд приоритетных направлений. К ним относятся:

- формирование системы управления кластеров, базирующейся на современном опыте и высоком качестве человеческих ресурсов;

- содействие в доступе к существующим формам поддержки развития территорий, включая бюджетные инструменты и институты развития, использование статусов особой экономической зоны и территории опережающего социально-экономического развития;

- содействие встраиванию территорий в программы развития поставщиков крупных компаний с государственным участием;

- поддержка выхода на внешние рынки.

В нормативной правовой базе Российской Федерации существует ряд документов и практик, способных стать правовой основой формирования и развития точек роста в стране.

Однако существование законодательной базы не уменьшает обоснованности заключений, что самая важная область внедрения стратегических и инновационных функций государства остаётся почти за пределами специального государствен-

ного регулирования, которое является тормозом инноваций, особенно базисных.

Разрозненность общих законодательных актов и их неполнота обуславливают недостаточную комплексность специальных актов.

Появление таких документов, как приказ Министерства экономического развития РФ № 400 от 27 июня 2016 г. «О приоритетном проекте Минэкономразвития России "Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня"» [11] и Стратегия приоритетного проекта Минэкономразвития России «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня», является необходимым для инновационного развития регионов [12], и их содержание должно учитываться при определении приоритетов и задач территориальной организации в СПР России.

В современных условиях размещение производительных сил должно обеспечивать:

- достижение эффективных межрегиональных пропорций экономического развития страны и основных параметров развития в региональном разрезе отдельных секторов экономики, отраслевых комплексов, отраслей социальной сферы;

<sup>10</sup> Инновационные кластеры – лидеры инвестиционной привлекательности мирового уровня // URL: <https://cluster.hse.ru/leaders#NPA>

<sup>11</sup> Приказ Министерства экономического развития РФ от 27 июня 2016 г. № 400 «О приоритетном проекте Минэкономразвития России "Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня"» // URL: <https://cluster.hse.ru/mirror/pubs/share/213074518>

<sup>12</sup> Стратегия приоритетного проекта Минэкономразвития России «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня» (утв. 8 июля 2016 г.) // URL: <https://cluster.hse.ru/mirror/pubs/share/213074606>

– реализацию общефедеральных приоритетов осуществления инновационной модернизации экономики страны и обеспечения лидерства России по прорывным направлениям научно-технологического развития за счёт повышения эффективности пространственной организации экономики (путём создания кластеров, особых экономических зон, территорий опережающего развития и др.), наиболее эффективного использования территориально-локализованных ресурсов при размещении производств передовых технологических укладов, обеспечивающих стратегическую конкурентоспособность Российской Федерации в глобальной экономике;

– выбор пунктов локализации размещаемых объектов общефедерального и межрегионального значения, исходя из эффективности реализации их проектов с учётом возможностей их ресурсного и инфраструктурного обеспечения, а также экологических требований;

Таким образом, в предлагаемой правительством России Стратегии пространственного развития должно быть обеспечено рациональное сочетание макроэкономического, отраслевого и территориального подходов, в своей совокупности обеспечивающих формирование интегральных вариантов развития хозяйственного комплекса и социальной сферы макрорегионов и субъектов Федерации. А для реализации СПР, после её утверждения, необходимо разработать план действий, так называемую «дорожную карту» перераспределения производительных сил, которая будет направлена на реализацию приоритетов страны по совершенствованию пространственной модели развития экономики России.

– комплексное, сбалансированное экономическое, социальное и экологическое развитие макрорегионов, субъектов Федерации и отдельных территорий на основе последовательной диверсификации регионально-отраслевых структур, рационального использования экономического, кадрового и природно-ресурсного потенциалов; повышение уровня экономического развития и усиления конкурентных позиций макрорегионов и субъектов Федерации в целях обеспечения устойчивости их экономического роста и снижения уровня межрегиональной дифференциации социально-экономического развития страны;

– использование наиболее эффективных механизмов реализации общефедеральных стратегических приоритетов, включая привлечение частных инвесторов к решению задач инновационной модернизации экономики страны на всех уровнях управления.

## Библиография • References

- Инновационные кластеры – лидеры инвестиционной привлекательности мирового уровня // URL: <https://cluster.hse.ru/leaders#NPA>  
 [Innovatsionnyye klasteryy – lidery investitsionnoy privlekatelnosti mirovogo urovnya // URL: <https://cluster.hse.ru/leaders#NPA>]

- Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года // URL: [http://xn—7sbbhnbqial1ebd4mma.xn—p1ai/uploadedFiles/files/Kontsepsiya\\_SPR.pdf](http://xn—7sbbhnbqial1ebd4mma.xn—p1ai/uploadedFiles/files/Kontsepsiya_SPR.pdf)
- [Kontsepsiya Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2030 goda // URL: [http://xn—7sbbhnbqial1ebd4mma.xn—p1ai/uploadedFiles/files/Kontsepsiya\\_SPR.pdf](http://xn—7sbbhnbqial1ebd4mma.xn—p1ai/uploadedFiles/files/Kontsepsiya_SPR.pdf)]
- Корецкая Н. И. Совершенствование территориальной организации банковской системы регионов России. Дисс. ... канд. экон. наук. 2009. – 279 с.
- [Koretskaya N. I. Sovershenstvovaniye territorialnoy organizatsii bankovskoy sistemy regionov Rossii: Diss. ... kand. ekon. Nauk. 2009. – 279 s.]
- О развитии сети инновационных территориальных кластеров. 3 ноября 2016 г. // URL: <https://aviatp.ru/files.pdf>
- [O razvitiy seti innovatsionnykh territorial'nykh klasterov. 3 noyabrya 2016 g. // URL: <https://aviatp.ru/files.pdf>]
- Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 527-СФ от 15 декабря 2017 г. «О реализации основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // URL: <http://council.gov.ru/media/documents/pdf/Us6gnxMvidkuOaHoNCd1feTLj5cElbAE.pdf>
- [Postanovleniye Soveta Federatsii Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii «O realizatsii osnov gosudarstvennoy politiki regionalnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda» // URL: <http://council.gov.ru/media/documents/pdf/Us6gnxMvidkuOaHoNCd1feTLj5cElbAE.pdf>]
- Приказ Министерства экономического развития РФ от 27 июня 2016 г. № 400 «О приоритетном проекте Минэкономразвития России "Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня"» // URL: <https://cluster.hse.ru/mirror/pubs/share/213074518>
- [Prikaz Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya RF ot 27 iyunya 2016 g. № 400 «O prioritetnom projekte Minekonomrazvitiya Rossii "Razvitiye innovatsionnykh klasterov – liderov investitsionnoy privlekatel'nosti mirovogo urovnya"» // URL: <https://cluster.hse.ru/mirror/pubs/share/213074518>]
- Пространственное развитие России: вопросы стратегии // URL: <http://bujet.ru/article/317108.php>
- [Prostranstvennoye razvitiye Rossii: voprosy strategii // URL: <http://bujet.ru/article/317108.php>]
- Проект Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года // URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/4e13f48c-257a-4878-858f-c2159aa5320b/spr.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4e13f48c-257a-4878-858f-c2159aa5320b>
- [Proyekt Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda // URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/4e13f48c-257a-4878-858f-c2159aa5320b/spr.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4e13f48c-257a-4878-858f-c2159aa5320b>]
- Стратегия приоритетного проекта Минэкономразвития России «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня» (утв. 8 июля 2016 г.) // URL: <https://cluster.hse.ru/mirror/pubs/share/213074606>
- [Strategiya prioritetnogo proyekta Minekonomrazvitiya Rossii «Razvitiye innovatsionnykh klasterov – liderov investitsionnoy privlekatel'nosti mirovogo urovnya» (utv. 8 iyulya 2016 g.) // URL: <https://cluster.hse.ru/mirror/pubs/share/213074606>]

Стратегия пространственного развития // URL: <http://zakonvremeni.ru/analitika-kob/34-3-prioritet-faktologicheskij/35329-strategiya-prostranstvennogo-razvitiya.html>

[Strategiya prostranstvennogo razvitiya // URL: <http://zakonvremeni.ru/analitika-kob/34-3-prioritet-faktologicheskij/35329-strategiya-prostranstvennogo-razvitiya.html>]

*Фацевский М. И.* Методологические основы территориальной организации хозяйства // Территориальная организация общества: понимание категории. 2010. Вып. 1. С. 15–18 с.

[*Fashchevskiy M. I.* Metodologicheskiye osnovy territorialnoy organizatsii khozyaystva // Territorialnaya organizatsiya obshchestva: ponimaniye kategorii. 2010. Выр. 1. С. 15–18]

*Чугуевская Е. С.* О территориально-пространственных аспектах стратегии пространственного развития Российской Федерации // URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/o-territorialno-prostranstvennyh-aspektah-strategii-prostranstvennogo-razvitiya-rossiyskoy-federatsii>

[*Chuguyevskaya E. S.* O territorialno-prostranstvennykh aspektakh strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii // URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/o-territorialno-prostranstvennyh-aspektah-strategii-prostranstvennogo-razvitiya-rossiyskoy-federatsii>]

Статья поступила в редакцию 15 октября 2018 г.

**Начата подписка на 2019 г.  
на журнал «Обозреватель–Observer»  
в каталоге «Газеты и журналы»  
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:**

**47653** – на полугодие

**36789** – на год

# Научная дипломатия в России

## Конституционно-правовые основы

**Евгений ПАВЛОВ**

**М**еждународное сотрудничество в различных областях общественной жизни является важнейшим фактором прогрессивного развития народов и государств, создавая условия для их более тесной интеграции.

Многие государства во второй половине XX в. достигли высокого уровня в различных областях государственной жизни, в значительной степени благодаря налаживанию интенсивного международного взаимодействия в области экономики, науки, культуры, образования и других сферах.

Внешние сношения России представляют собой совокупность международных отношений, которая включает в себя ряд относительно самостоятельных направлений международного сотрудничества с зарубежными странами: внешняя политика, внешнеэкономическое, научное, научно-техническое, культурное сотрудничество и т. д.

Правовой основой научного и научно-технического сотрудничества России, отечественных научных организаций и учёных с иностранными государствами, научными организациями и учёными других стран являются положения Конституции Российской Федерации 1993 г., а также законы и другие нормативно-правовые акты, регулирующие правовой статус российских научных организаций и учёных, порядок их деятельности и поря-

---

**ПАВЛОВ Евгений Яковлевич** – доктор юридических наук, профессор (международно-правовой факультет МГИМО(У) МИД России). *SPIN-код:* 9878–6672, *E-mail:* 7434645@gmail.com

**Ключевые слова:** конституционно-правовой механизм, внешняя политика, научная дипломатия, внешние функции государства.

док осуществления международных научных связей. Одним из основополагающих конституционных положений, образующих основу правового регулирования научной деятельности в стране, являются положения ч. 1 ст. 44 Конституции России, провозглашающие гарантии свободы литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, а также свободы преподавания [1].

## Понятие «научная дипломатия» и её проявления

**В** последнее время в средствах массовой информации и выступлениях российских политиков стало часто появляться такое понятие, как «научная дипломатия». Под данным термином подразумевают прежде всего сотрудничество российских учёных с учёными и научными организациями иностранных государств. Этот термин имеет условное значение, так как к дипломатии, в её внешнеполитическом проявлении, научная дипломатия прямого отношения не имеет.

Как видно, научная дипломатия не подходит под критерии дипломатии, которая представляет собой официальную внешнеполитическую деятельность государства.

«Научная дипломатия» – это термин скорее нарицательный, которым обозначают сотрудничество государственных и негосударственных научных организаций двух или нескольких стран, способствующее поддержанию нормальных политических отношений между Рос-

сийской Федерацией и другими странами.

Дипломатия, в её классическом варианте, представляет прежде всего политическую деятельность компетентных государственных органов, направленную на реализацию внешней политики государства\*. Следовательно, дипломатия в данном её значении представляет собой внешнеполитическую деятельность государственных органов, наделённых внешнеполитическими полномочиями, нацеленную на продвижение и защиту интересов государства и её граждан при осуществлении отношений с другими государствами и народами.

Дипломатические отношения обеспечиваются внешнеполитической деятельностью глав государств, глав правительств, специализированных дипломатических органов государства и их должностных лиц. К ним относятся, например, Министерство иностранных дел, министр иностранных дел, заместители ми-

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации 1993 г. // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)

\* Дипломатия (*греч.* *diploma* – складывать) – один из способов реализации внешней политики государства. Дипломатия осуществляется в форме официальной деятельности глав государств, правительств, органов внешних сношений государства и непосредственно дипломатов, способствующих достижению целей и задач внешней политики и защите интересов своего государства и отдельных граждан за границей (Большой юридический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997).

нистра иностранных дел, чрезвычайные и полномочные послы в иностранных государствах и др. [2, с. 330].

Внешнеполитические отношения с другими государствами (в узком понимании данного термина) в большинстве государств мира всегда являлись обособленной и в значительной степени закрытой сферой государственной жизни, центральное место в которой занимают дипломатические отношения.

Однако термин «дипломатия» уже давно стал использоваться при обозначении деятельности государства и его государственных органов в других сферах внешних сношений, которые прямого отношения к собственно политическим отношениям не имеют, но часто оказывают существенное влияние на содержание и методы осуществления сугубо внешнеполитических отношений.

Политологи выделяют сейчас несколько видов международной дипломатии, как, например, дипломатия канонеров, долларовая дипломатия, народная дипломатия, экономическая дипломатия, научная дипломатия и т. д. Каждая из выше перечисленных видов дипломатии прямого отношения к внешнеполитической деятельности государства и его государственных органов не имеет. Однако по мере усиления интеграционных процессов в отношениях между государствами в этих сферах со временем стал проявляться внешнеполитический аспект.

Такие виды дипломатии, как, например, *народная дипломатия, на-*

*учная дипломатия*, проводятся, как правило, по инициативе общественных или научных организаций и становятся важным элементом поддержания позитивных и стабильных отношений между народами различных стран. Часто созидательная деятельность этих организаций осуществляется вопреки агрессивной официальной внешней политике страны в отношении того или иного государства.

Однако в современном мире отдельные государства в своей внешней политике активно используют в свою пользу и в ущерб другим странам своё финансовое, экономическое и военное влияние на другие государства, которые от них зависят в этих сферах.

Это влияние порой не соответствует нормам международного права и фактически является грубым принуждением зависимых государств к проведению ими своей внешней политики в угоду стране, навязывающей другим свою волю. Под угрозой наступления неблагоприятных для них военных, экономических или финансовых последствий зависимые страны фактически утрачивают свой суверенитет и самостоятельность со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Термин «научная дипломатия» появился давно, но интенсивно в научном обороте стал использоваться сравнительно недавно. Исследователи, которые затрагивали в своих работах эту тему, придерживаются точки зрения, в соответствии с которой научную дипломатию

<sup>2</sup> Дипломатический словарь. М.: Наука, 1985.

нужно рассматривать в трёх её проявлениях [3]:

– во-первых, *наука для дипломатии*. Такое понимание научной дипломатии предполагает определённое позитивное влияние на внешнеполитические отношения между государствами, которые имеют в своей основе, как правило, общемировые проблемы (глобальное потепление, загрязнение мирового океана, нераспространение оружия массового поражения и т. д.). Внешне-политические отношения, связанные с подобными проблемами, построены на результатах научных исследований в области естественных наук. Учёные непосредственно могут влиять на принятие внешнеполитических решений государствами в разрешении проблем глобального характера. Основная роль здесь принадлежит международным объединениям учёных разных стран, которые, выражая консолидированную точку зрения по существующим общемировым проблемам, предлагают правительствам своих стран пути их преодоления.

Примером этому может служить Пагуошское движение учёных, которое выступает за мир, разоружение и международную безопасность, за предотвращение мировой термоядерной войны и научное сотрудничество.

В России в настоящее время действует Российский Пагуошский комитет как национальный

комитет Пагуошского движения учёных и является научно-координационным и научно-консультативным органом при Президиуме Российской академии наук [4].

Подобные международные объединения учёных – это действенные инструменты научной дипломатии, которые позволяют обратить внимание мировой общественности на проблемы, представляющие угрозу благополучному существованию человечества;

– во-вторых, *дипломатия для науки*. В научных исследованиях, посвящённых этой теме, под научной дипломатией подразумевается оказание дипломатическими органами государства всемерного содействия международному научному сотрудничеству учёных.

Для этой цели в аппарате Министерства иностранных дел России и в её дипломатических представительствах в иностранных государствах создаются организационные структуры и назначаются должностные лица, основным предназначением которых является содействие налаживанию и поддержанию научного сотрудничества российских учёных с учёными страны пребывания российского дипломатического представительства.

Так, например, в структуре посольства России в ФРГ создана и функционирует группа науки, техники и образования [5].

Сотрудничество в области науки между РФ и ФРГ осуществляется на основе Соглашения между Правительством Российской Федерации

<sup>3</sup> Шестопал А.В., Литвак Н. В. Научная дипломатия. Опыт современной Франции // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 5; Романова М. Д. Научная дипломатия: измерения и практики // Наука. Инновации. Образование. 2017. № 1; Она же. Рамочные программы ЕС как инструменты взаимодействия в области НТП и инноваций // Вестник МГИМО-Университета. 2017. № 5 и др.

<sup>4</sup> [www.pugwash.ru/](http://www.pugwash.ru/)

<sup>5</sup> <https://russische-botschaft.ru/ru/embassy/otdely-i-gruppy-posolstva/>

и Правительством Федеративной Республики Германия о научно-техническом сотрудничестве от 16 июля 2009 г. [6];

– в-третьих, *наука в дипломатии*, где дипломатия – это наука о важнейшей сфере внешней политики государства.

Итак, научная дипломатия во всех её проявлениях имеет отношение к сфере внешних сношений российского государства, а следовательно, является составной частью конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений Российской Федерации.

### Конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений России

Рассматривая место и роль научной дипломатии в конституционно-правовом механизме осуществления внешних сношений России, необходимо определиться с соотношением понятий *конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики РФ и конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений РФ* и других терминов, относящихся к области международных отношений России и зарубежных стран.

Анализируя природу и содержание понятия «конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений государства», важно уяснить содержание таких родственных ему понятий, как: «конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики государства», «внешние сношения государства», «внешняя политика государства», «международные отношения государства» в современном толковании этих терминов.

В научной литературе, посвящённой исследованию различных

направлений международных отношений Российского государства, довольно часто упомянутые выше термины употребляются как тождественные по смыслу и содержанию.

До настоящего времени сравнительному анализу терминологии в данной области государственной жизни в отечественном государствоведении не уделялось достаточно внимания. Вместе с тем необходимо отметить, что отдельные аспекты, относящиеся к данной сфере государственной жизни, советские и российские учёные рассматривали в своих научных работах. Отечественными государствоведами неоднократно предпринимались попытки исследования конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России и зарубежных государств.

Так, например, данной проблематике были посвящены работы таких учёных, как: И. П. Ильинский, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтин и др. [7]. Эта тема привлекала исследователей тем, что она связана с такой

<sup>6</sup> Бюллетень международных договоров. 2013. № 4.

<sup>7</sup> Конституционно-правовой механизм внешней политики М.: РОССПЭН, 2004; Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики государств / под ред. И. П. Ильинского, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: Международные отношения, 1986.

важной функцией государства, как международные отношения нашей страны с иностранными государствами и международными организациями.

При анализе научных публикаций и справочной литературы по проблемам международных отношений и внешней политики, а также при уяснении содержания и смысла нормативно-правовых актов складывается впечатление, что до настоящего времени среди учёных нет однозначного мнения относительно содержания терминов «внешние сношения», «внешняя политика» и «международные отношения».

Так, например, в Дипломатическом словаре термин «внешняя политика» трактуется как «...общий курс государства в международных делах. Внешняя политика регулирует отношения данного государства с другими государствами и народами в соответствии с его принципами и целями, осуществляемыми путём различных средств и методов. Важнейшим средством внешней политики является дипломатия» [2, с. 207].

Содержание термина «внешняя политика», предлагаемое в Дипломатическом словаре, позволяет сделать вывод о том, что авторы определения понимают под внешней политикой всю совокупность отношений, осуществляемых государством с другими странами. Об этом свидетельствует сформулированное авторами определение внешней политики, которое гласит, что «внешняя политика – общий курс государства в международных делах». Следовательно, под термином «междуна-

родные дела» авторы понимают всю совокупность видов международных отношений государства, а не только собственно политические отношения с иностранными государствами. В содержание понятия «внешняя политика» включены политические, экономические, научные, научно-технические, культурные и другие отношения государства с иностранными контрагентами.

Авторы аналогичной статьи в Кратком политическом словаре тоже понимают под внешней политикой всю совокупность внешних сношений.

Так, например, в нём говорится, что внешняя политика, это «...политика, призванная регулировать взаимоотношения между государствами и народами на международной арене» [8].

Как видно, данное определение также не проводит чёткого различия между существующими конкретными видами внешних сношений государства и представляет внешнюю политику как совокупность всех направлений деятельности государства в международных отношениях. В Большом энциклопедическом словаре термин «внешняя политика» истолковывается как сфера деятельности государства, которая охватывает отношения между государствами [9].

При анализе приведённых выше определений внешней политики этот термин употребляется в *широком его понимании*, которое включает не только собственно политические отношения государства с другими странами и народами, но также

<sup>8</sup> Краткий политический словарь. М.: Политиздат, 1987. С. 64.

<sup>9</sup> Большой энциклопедический словарь. СПб.: НОРИНТ, 2000. С. 934.

и другие отношения государства, как, например, в области экономики, торговли, науки, техники, культуры и т. п., несмотря на то, что, кроме собственно внешнеполитических отношений, другие не являются политическими по своей сути.

Вместе с тем термин «внешняя политика государства» применяется и в узком, специальном смысле. В этом случае под термином «внешняя политика» понимают собственно *политические* отношения государства с другими участниками международных отношений.

Примером этому может послужить мнение политологов, которые под международными отношениями понимают «совокупность *политических* (выд. – Авт.) экономических, дипломатических, военных, культурных, научно-технических связей между народами, государствами и объединениями государств. Политология международных отношений исследует не только сущность международных, *собственно политических* (выд. – Авт.) отношений, но и исторические этапы их развития, а также их социальные типы и динамику в различных условиях» [10].

Как видно из приведённой выше цитаты, политологи выделяют *международные политические отношения* в отдельную сферу международных отношений, что означает, что политология рассматривает внешнюю политику государства в специальном значении этого термина. Объектом собственно внешнеполитических отношений, т. е. внешней политики в узком смысле, является совокупность политических отношений между суверенными государст-

вами и другими участниками международных отношений. Это предполагает существование наряду с сугубо политическими отношениями государства с другими странами наличие и иных неполитических его внешних отношений с иностранными контрагентами.

Аргументом, позволяющим рассматривать внешнюю политику государства в узком смысле этого слова, как *самостоятельную и относительно обособленную сферу внешних сношений*, может послужить часто применяемая классификация внешних функций государства.

Так, например, в соответствии с этим подходом к классификации внешние функции государства подразделяются на:

- внешнеполитические функции;
- внешнеэкономические функции;
- функции сотрудничества с другими странами в области охраны окружающей среды, в области научно-технического сотрудничества и т. д.

Такого подхода к классификации функций государства придерживается ряд учёных в области теории государства и права, а также в области конституционного права.

Так, например, сторонниками такой классификации внешних функций государства являются такие учёные, как Н. Т. Шестаев, С. А. Комаров, А. В. Малько и др. Представляется, что такое деление функций государства имеет под собой определённую основу, так как те направления деятельности, в русле которых

<sup>10</sup> Политология. Курс лекций / Анохин М. Г., Ануфриев Е. А., Бережнов А. Г. [и др.] / под ред. М. Н. Марченко; МГУ им. М. В. Ломоносова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Зерцало, 1999. С. 550.

государство осуществляет внешние сношения, являются относительно самостоятельными по отношению друг к другу. Эти виды деятельности государства в области внешних сношений отличаются спецификой и особым характером задач, которые наделённые соответствующими полномочиями государственные органы решают при осуществлении сношений государства с другими субъектами международных отношений.

Следовательно, реализация собственно внешнеполитических отношений Российского государства с другими странами осуществляется в рамках конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России, который, в соответствии с вышеизложенным, является составной частью более широкого понятия, такого как конституционно-правовой механизм внешних сношений Российской Федерации.

Рассматривая место и роль научной дипломатии в конституционно-правовом механизме осуществления внешних сношений, важно прежде всего уяснить содержание понятия «конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики России», так как само понятие «дипломатия» (в классическом понимании данного термина) относится к политической области государственной жизни.

При рассмотрении конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России необходимо напомнить, что выработка и реализация внешней политики страны отнесены законодательством к компетенции её государственных органов, которые в совокупности представляют собой организационную основу конститу-

ционно-правового механизма осуществления внешней политики Российского государства. Вовлечённые в пределы их компетенции во внешнеполитический процесс, федеральные государственные органы под руководством президента России вносят свой особый вклад в осуществление внешней политики страны. Основанием для включения государственных органов в организационную подсистему конституционно-правового механизма осуществления внешней политики является факт их вовлечённости в осуществление внешней политики государства.

Этот механизм состоит не только из системы государственных органов, учреждений и организаций, наделённых внешнеполитическими полномочиями, но и включает в себя юридическую основу. Юридическая, или регулятивная, подсистема конституционно-правового механизма внешней политики состоит прежде всего из нормативно-правовых актов, регулирующих внешнеполитическую деятельность государственных органов, наделённых внешнеполитическими полномочиями.

Данный механизм включает в себя также функциональную составляющую, которая образуется из совокупности функциональных взаимосвязей между государственными органами, вовлечёнными в процесс осуществления внешней политики страны.

Однако не все государственные органы и организации могут быть включены в организационную основу конституционно-правового механизма осуществления внешней политики, так как не все они наделены внешнеполитическими полномочия-

ми и вовлечены во внешнеполитический процесс. Вместе с тем эти государственные органы и организации, устанавливая и поддерживая международные связи неополитического характера с аналогичными государственными органами и организациями иностранных государств, могут создавать благоприятную атмосферу для поддержания и улучшения внешнеполитических отношений с зарубежными странами.

Государственные органы и организации, поддерживающие международные связи неополитического характера с аналогичными государственными органами и организациями иностранных государств, входят в *конституционно-паровой механизм осуществления внешних сношений России*.

Изучение конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений России особенно актуально в настоящее время в связи с интенсивностью интеграционных процессов, происходящих в современном мире в самых различных сферах.

В условиях расширения и углубления международного сотрудничества на первый план государствен-

ной политики России в области международных отношений выходит совершенствование конституционно-правовых основ функционирования государственных органов в области внешних сношений, совершенствование форм и методов их деятельности.

Особое значение в современной России придаётся международной деятельности общественных и научных организаций, способствующей поддержанию добрососедских и взаимовыгодных отношений между различными странами и народами, в том числе и посредством научной дипломатии.

Собственно политические отношения и особенно дипломатические отношения государства с другими странами – это основа, которая необходима для создания внешнеполитических условий, являющихся гарантией успешного развития всей совокупности международных отношений (внешнеполитических, внешнеэкономических, научных, научно-технических, культурных и др.) с иностранными государствами. Общее наименование этой совокупности отношений – внешние сношения государства.

## **Организационная и правовая основа научной дипломатии в России**

**В**нешние функции Российского государства отличаются друг от друга содержанием, приёмами и методами реализации конкретной внешней функции государства, особенностями правового регулирования деятельности государственных органов, принимающих участие в осуществлении данной функции,

в своеобразии функциональных связей, возникающих в процессе её реализации. Различие внешних функций государства заключаются также в совокупности государственных органов, осуществляющих ту или иную функцию.

При уяснении места и роли научной дипломатии в конституционно-

правовом механизме внешних сношений страны необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что к осуществлению внешних функций государства в различной степени причастны практически все относительно самостоятельные области государственной деятельности. Это могут быть межгосударственные отношения в области внешней торговли, научные, научно-технические и культурные отношения с иностранными государствами, отношения, связанные с сотрудничеством в промышленном производстве, в сфере финансов, собственно внешнеполитические отношения и т. д.

Внешнеполитическая, внешнеэкономическая, научная, научно-техническая, культурная и иные сферы отношений с иностранными государствами являются относительно самостоятельными и обособленными как организационно, так и в правовом регулировании. Однако в современном мире экономические, научно-технические, культурные и другие внешнеполитические отношения между государствами не должны быть политизированы, так как попытки придать им политический характер меняет их суть и вредит взаимовыгодному сотрудничеству.

Многостороннее взаимовыгодное сотрудничество, например, в области науки, культуры, образования сближает страны и опосредованно оказывает позитивное воздействие на внешнеполитические отношения государств.

Правовую основу научной дипломатии в рамках конституционно-

правового механизма внешних сношений составляют нормативно правовые акты, регулирующие деятельность государственных органов и научных организаций России в области международного научного сотрудничества.

Научное и научно-техническое сотрудничество на государственном уровне осуществляется в соответствии с программными документами, определяющими вектор развития национальной науки и научное взаимовыгодное сотрудничество с другими странами. Эти программные документы реализуются в соответствии с нормативно-правовыми актами, регуливающими статус государственных и негосударственных научных организаций, порядок их деятельности и их международное научное сотрудничество как на межгосударственном уровне, так и на уровне научных организаций различных стран.

Например, Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., утверждённая распоряжением Правительства России 8 декабря 2011 г. Этот документ является правовой основой, в том числе и для научного сотрудничества российских учёных с их иностранными коллегами [11].

Международное научное и научно-техническое сотрудничество занимает одно из важнейших мест в конституционно-правовом механизме осуществления внешних сношений России. Научные и научно-технические отношения с иностранными государствами регулируются Федеральным законом «О науке и го-

<sup>11</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

сударственной научно-технической политике» от 12 июля 1996 г. [12].

В данном нормативно-правовом акте определены субъекты научно-технической деятельности и, соответственно, участники научного и научно-технического сотрудничества с иностранными государствами и научными организациями, которые являются или могут быть субъектами научной дипломатии с российской стороны.

В соответствии с п. 1 ст. 3. Закона «Общие положения о субъектах научной и научно-технической деятельности» закреплено, что научная и научно-техническая деятельность осуществляется в порядке, установленном федеральным законом, физическими лицами – гражданами Российской Федерации, а также иностранными гражданами, лицами без гражданства в пределах прав, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, и юридическими лицами при условии, если научная и научно-техническая деятельность предусмотрена их учредительными документами [12].

В законе закреплено, что субъектом научной и научно-технической деятельности являются научный работник, специалист научной организации, работник сферы научного обслуживания, а также общественные объединения научных работников (ст. 4. Закона).

В данном нормативно-правовом акте даётся определение научного работника.

Так, в законе говорится, что научным работником (исследователем) является гражданин, обладающий необходимой квалификацией и про-

фессионально занимающийся научной и научно-технической деятельностью [12].

К субъектам научной и научно-технической деятельности, а значит, и потенциальным участникам научного или научно-технического сотрудничества с иностранными государствами и иностранными научными организациями отнесены общественные объединения научных работников.

Так, в ст. 9 Закона «О науке и государственной научно-технической политике» установлено, что научные работники вправе создавать на добровольной основе общественные объединения (в том числе научные, научно-технические и научно-просветительские общества, общественные академии наук) в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об общественных объединениях [12].

Органы государственной власти Российской Федерации в соответствии с законом могут привлекать на добровольной основе общественные объединения научных работников к подготовке проектов решений в области науки и техники, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов к выполнению научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счёт средств федерального бюджета. Следовательно, данные общественные объединения научных работников могут привлекаться государственными структурами к международному научному и научно-техническому сотрудничеству и яв-

<sup>12</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

ляться субъектами научной дипломатии.

В соответствии со ст. 5 Закона «О науке и государственной научно-технической политике» субъектом научной деятельности является научная организация.

*Научная организация* – это юридическое лицо, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной научную или научно-техническую деятельность, подготовку научных работников и действующее в соответствии с учредительными документами научной организации [12].

Научные организации страны, как потенциальные субъекты научной дипломатии, подразделяются на научно-исследовательские организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную или научно-техническую деятельность [12].

Согласно п. 1 ст. 6 Закона Российская академия наук, а также отраслевые академии наук являются государственными академиями наук – некоммерческими организациями, которые созданы в форме государственных бюджетных учреждений.

В соответствии с законом РАН является самоуправляемой научной организацией, которая проводит фундаментальные и прикладные научные исследования по важнейшим проблемам естественных, технических и гуманитарных наук и принимает участие в координации фундаментальных научных исследований, выполняемых научными организациями и образовательными учреждениями высшего профессионального образования и финансируемых за счёт средств федерального бюджета [12].

В законе установлено, что высшим органом управления государственной академии наук явля-

ется общее собрание государственной академии наук, которое принимает устав государственной академии наук, представляет его на утверждение в правительство России. Собрание государственной академии наук также осуществляет в установленном уставом порядке избрание действительных членов, членов-корреспондентов, иностранных членов государственной академии наук, её президиума и президента, рассматривает другие определённые уставом вопросы [12].

Летом 2013 г. началась реформа Российской академии наук на основании Федерального закона от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

По данному закону, способствующему формированию отношений научной дипломатии, явилось его положение (п. 3 ст. 8), закрепляющее, что порядок и условия избрания иностранных членов Российской академии наук устанавливаются уставом Российской академии наук [13].

В п. 32 Устава РАН говорится, что иностранными членами академии являются иностранные учёные, получившие признание мирового научного сообщества и избранные общим собранием членов академии в порядке и на условиях, которые установлены уставом РАН.

Согласно Уставу РАН для реализации своих основных задач академия выполняет перечисленные в нём основные виды деятельности в пределах государственного задания. В п. 146 данного документа, в частности, говорится, что академия представляет российских учёных в международных научных союзах и их органах управления, участвует в деятельности других международных научных организаций, заключает соглашения о научно-ин-

<sup>13</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 39. Ст. 4883.

формационном сотрудничестве с академиями наук и научно-исследовательскими организациями иностранных государств, участвует в организации и проведении международных научных конгрессов, конференций, симпозиумов, семинаров [14].

Решение данных задач РАН по международным связям способствует установлению и развитию сотрудничества российских научных организаций как субъектов научной деятельности с иностранными научными организациями и отдельными учёными. По сути, такое научное сотрудничество и является проявлением научной дипломатии, которая оказывает косвенное влияние на собственно внешнеполитические отношения России с другими странами – сторонами этого научного сотрудничества.

Кроме Российской академии наук в России имеются и другие государственные академии, например, Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств и др.

В соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона от 23 августа 1996 г. «О науке и государственной научно-технической политике» упомянутые выше академии являются государственными академиями наук – некоммерческими организациями, которые созданы в форме федеральных государственных бюджетных учреждений, учредителем и собственником имущества которых является Российская Федерация [12]. Эти организации также осуществляют международное научно-

техническое сотрудничество, в ходе реализации которого проявляются аспекты научной дипломатии.

Как субъекты научной деятельности, государственные академии наук создаются, реорганизуются и ликвидируются федеральным законом, по представлению президента или правительства Российской Федерации. Структура государственных академий и их деятельность регулируется законодательством Российской Федерации, а также уставами государственных академий наук, которые утверждаются правительством [12].

Основная роль в установлении и реализации научного и научно-технического сотрудничества российских научных организаций с аналогичными научными структурами иностранных государств принадлежит в России официальной науке, финансируемой государством. Такое сотрудничество, осуществляемое российскими научными организациями на уровне РАН и её отделений, является важнейшей составляющей научной дипломатии осуществляемой российскими учёными.

Правовой основой международного сотрудничества на уровне РАН является положение п. 46 Устава РАН, в котором говорится, что академия, помимо прочих задач, закреплённых в Уставе, также развивает международное научное сотрудничество.

Сфера научных изысканий в современном мире – интернациональный процесс. По мнению отечест-

<sup>14</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 27. Ст. 3771.

венных и зарубежных учёных, наука по своей сути интернациональна и остро нуждается в международном сотрудничестве при решении многих научных задач. Объединение усилий учёных разных стран при решении научных проблем, имеющих важное значение для целого ряда государств и для всего мирового сообщества, является своеобразной платформой для научной дипломатии. Даже при существенном охлаждении в отношениях между Россией и рядом государств как в политической, так и в других областях международного сотрудничества научное сотрудничество с этими странами не прекращается и является своеобразным каналом научной дипломатии, способствующим нормализации отношений между государствами.

Свидетельством этому может служить сотрудничество между США и Россией в области освоения космоса. Несмотря на беспрецедентное свёртывание связей между Россией и США в различных областях и откровенно враждебное отношение США и их сателлитов в западном мире к России, Роскосмос и НАСА США продолжают активное сотрудничество в космической сфере.

Так, в соответствии с официальным сайтом Роскосмоса в настоящее время Россия и США реализуют шесть совместных проектов в области исследования космоса [15].

Этот факт является свидетельством того, что учёные обеих стран

выступают как примирители в том числе и внешнеполитических противоречий между странами.

Другим примером научной дипломатии является участие российских физиков в создании Большого адронного коллайдера в ЦЕРН (CERN) (Европейская организация по ядерным исследованиям, *Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire*) в Швейцарии.

На III Международной конференции «Физика Большого адронного коллайдера», проходившей в Санкт-Петербургском политехническом университете Петра Великого (сентябрь 2015 г.), заместитель генерального директора Европейской организации по ядерным исследованиям (ЦЕРН) по науке Серджи Бертолуччи особо подчеркнул, что вклад российских учёных в международный проект Большого адронного коллайдера в прошлом и настоящем особенно велик [16].

Такая оценка российских учёных-физиков в сложнейший международный научный проект говорит также и о большом вкладе российских физиков в научную дипломатию. Несмотря на оголтелую антироссийскую внешнюю политику в европейских странах – участницах данного проекта, российские учёные своим позитивным участием в его осуществлении вносят свою лепту в нормализацию отношений между Россией и европейскими странами.

Важной частью организационно-правового механизма осуществления внешних сношений страны в сфере научной дипломатии явля-

<sup>15</sup> <https://www.roscosmos.ru>

<sup>16</sup> [www.ras.ru/news/announces.aspx](http://www.ras.ru/news/announces.aspx)

ется новое Министерство науки и высшего образования России.

Данное министерство было образовано в 2018 г. в результате реорганизации федеральных органов исполнительной власти при формировании нового состава правительства, связанного со вступлением в должность избранного в марте 2018 г. президента России.

Министерство науки и высшего образования России наделено определёнными полномочиями в сфере международного научного сотрудничества.

Так, например, в п. 4.13. Положения о министерстве говорится, что оно взаимодействует в установленном порядке с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями [17].

Это предполагает наличие широких возможностей министерства в сфере международного сотрудничества в области науки и высшего образования, что также способствует проявлениям научной дипломатии.

В качестве примера можно привести распоряжение Правительства РФ от 8 октября 2018 г. № 2150-р «Об участии России в эксплуатации установки Европейского рентгеновского лазера на свободных электронах», подготовленное Министерством науки и высшего образования. Это наглядно свидетельствует о самом активном участии министерства в организации и обеспечении международного сотрудничества [18].

В данном случае это заключается в том, что с 2009 г. Россия участвует в международном проекте по строительству и эксплуатации установки Европейского рентгеновского лазера на свободных электронах (ЕРЛСЭ). Эксплуатация установки

ЕРЛСЭ (началась с 1 июля 2017 г.) позволяет проводить научные исследования в области физики твёрдого тела, геофизики, химии, материаловедения, медицины, структурной микробиологии.

Данным распоряжением правительство поручило НИЦ «Курчатовский институт» обеспечить в 2018 г. финансирование взноса России на эксплуатационные расходы установки, поскольку средства на эти цели предусмотрены в федеральном бюджете на 2018 г. [18].

Правовой основой научной дипломатии в рамках конституционно-правового механизма осуществления внешних сношений России является совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность государственных органов, участвующих в международном научном сотрудничестве, и определяющих его цели и задачи. Эти нормативные акты являются необходимой правовой базой научной дипломатии, оказывают стимулирующее воздействие на улучшение научных и научно-технических связей с другими странами и способствуют улучшению внешнеполитических отношений России с иностранными государствами.

Так, например, в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., утверждённой распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р, закреплено, что приоритетными направлениями активизации международного научно-технического сотрудничества России станет обеспечение активизации участия российских исследователей

<sup>17</sup> Собрание законодательства РФ. 2018. № 26. Ст. 3851.

<sup>18</sup> [government.ru/docs/](http://government.ru/docs/)

ских организаций и компаний в международных научно-технических программах многостороннего сотрудничества, в формировании международных технологических платформ, а также обеспечение членства России и соответствующих российских научных организаций в международных научных организациях и исследовательских проектах для интеграции в европейское исследовательское пространство [11].

В упомянутой стратегии и других программных документах страны в области научного и научно-технического сотрудничества предусматривается заключение российской стороной двусторонних и многосторонних международных соглашений, стимулирующих развитие научно-технической и инновационной кооперации по приоритетным направлениям развития технологий, которые способствуют развитию научной дипломатии в российской науке. Научная дипломатия является действенным средством в области установления взаимовыгодных отношений между государствами не только в области науки, но и в других сферах государственной и общественной жизни.

В Стратегии инновационного развития, утверждённой правительством, одной из задач российской науки является развитие международного сотрудничества компаний с государственным участием при реализации ими программ инноваци-

онного развития, а также стимулирование создания на территории России международных научно-технических центров и корпоративных центров исследований и разработок [11].

Развитию научной дипломатии в российской науке помогает финансирование государством зарубежных стажировок российских учёных, приглашение зарубежных исследователей в российские организации, а также проведение в Российской Федерации международных научных конференций.

Так, например, под эгидой и при активном участии РАН и Министерства науки и высшего образования России в октябре 2018 г. в Москве состоялись Международные научные чтения им. чл.-корр. И. А. Одингга «Механические свойства современных конструкционных материалов» [16].

Развитию научной дипломатии в российской науке способствуют такие поставленные в научной стратегии задачи, как устранение государством барьеров, препятствующих активизации международного научного сотрудничества, включая упрощение условий предоставления въездных виз для зарубежных исследователей, обеспечение признания зарубежных учёных степеней, снятие таможенных и иных барьеров, затрудняющих перемещение через границу необходимого исследовательского оборудования, образцов и расходных материалов.

Научная дипломатия, выражающаяся в международном научном сотрудничестве российских учёных и научных коллективов с иностранными коллегами, вносит позитивный вклад в нормализацию внешнеполитических отношений России с иностранными государствами. В свете возрастания роли научных и научно-технических связей Российской Федерации с дру-

гими странами возникает настоятельная необходимость дальнейшего совершенствования организационных форм научной дипломатии и её правового регулирования. Научная дипломатия российских учёных, способствующая улучшению и развитию межгосударственных отношений, является в современных условиях важнейшим фактором успешного развития российской науки и научно-технического прогресса в нашей стране.

## Библиография • References

- Большой энциклопедический словарь. СПб.: Норинт, 2000. – 1536 с.  
[Bol'shoj ehnciklopedicheskij slovar'. SPb.: Norint, 2000. – 1536 s.]
- Большой юридический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. – 732 с.  
[Bol'shoj yuridicheskij slovar'. M.: INFRA-M, 1997. – 732 s.]
- Бюллетень международных договоров. 2013. № 4. С. 69–74.  
[Vyulleten' mezhdunarodnyh dogovorov. 2013. № 4. S. 69–74]
- Конституционно-правовой механизм внешней политики М.: РОССПЭН, 2004. – 318 с.  
[Konstitucionno-pravovoj mekhanizm vneshnej politiki M.: ROSSPEHN, 2004. – 318 s.]
- Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики государств / под ред. И. П. Ильинского, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: Международные отношения, 1986. – 303 с.  
[Konstitucionno-pravovoj mekhanizm osushchestvleniya vneshnej politiki gosudarstv / pod red. I. P. Il'inskogo, YU. I. Lejbo, L. M. EHntina. M.: Mezhdunarodnye otnosheniya, 1986. – 303 s.]
- Конституция Российской Федерации 1993 г. // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)
- [Konstituciya Rossijskoj Federacii 1993 g. // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)]
- Краткий политический словарь. М.: Политиздат, 1987. – 509 с.  
[Kratkij politicheskij slovar'. M.: Politizdat, 1987. – 509 s.]
- Политология. Курс лекций / Анохин М. Г., Ануфриев Е. А., Бережнов А. Г. [и др.] / под ред. М. Н. Марченко; МГУ им. М. В. Ломоносова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Зерцало, 1999. – 599 с.  
[Politologiya. Kurs lekcij / Anohin M. G., Anufriev E. A., Berezhnov A. G. [i dr.] / pod red. M. N. Marchenko; MGU im. M. V. Lomonosova. 3-e izd., pererab. i dop. M.: Zercalo, 1999. – 599 s.]
- Романова М. Д. Научная дипломатия: измерения и практики // Наука. Инновации. Образование. 2017. № 1. С. 38–52.  
[Romanova M. D. Nauchnaya diplomatiya: izmereniya i praktiki // Nauka. Innovacii. Obrazovanie. 2017. № 1. S. 38–52]
- Романова М. Д. Рамочные программы ЕС как инструменты взаимодействия в области НТП и инноваций // Вестник МГИМО-Университета. 2017. № 5. С. 151–168.  
[Romanova M. D. Ramochnye programmy ES kak instrumenty vzaimodejstviya v oblasti NTP i innovacij // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2017. № 5. S. 151–168]
- Собрание законодательства РФ. 2012. № 1. Ст. 216.  
[Sobranie zakonodatel'stva RF. 2012. № 1. St. 216]
- Собрание законодательства РФ. 2013. № 39. Ст. 4883.  
[Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. № 39. St. 4883]

Собрание законодательства РФ. 2014. № 27. Ст. 3771.

[Sobranie zakonodatel'stva RF. 2014. № 27. St. 3771]

Собрание законодательства РФ. 2018. № 26. Ст. 3851.

[Sobranie zakonodatel'stva RF. 2018. № 26. St. 3851]

Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

[Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 35. St. 4137]

*Шестопал А. В., Литвак Н. В.* Научная дипломатия. Опыт современной Франции // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 5. С. 106–114.

[*SHestopal A.V., Litvak N. V.* Nauchnaya diplomatiya. Opyt sovremennoj Francii // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2016. № 5. S. 106–114]

[government.ru/docs/](http://government.ru/docs/)

<https://www.roscosmos.ru>

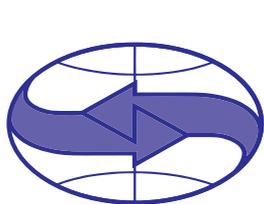
[www.pugwash.ru/](http://www.pugwash.ru/)

[www.ras.ru/news/announces.aspx](http://www.ras.ru/news/announces.aspx)

Статья поступила в редакция 1 ноября 2018 г.

### ***Уважаемые читатели!***

В соответствии с приказом Минобрнауки России от 25 июля 2014 г. № 793 с изменениями, внесёнными приказом Минобрнауки России от 3 июня 2015 г. № 560 (зарегистрирован Министерством юстиции РФ 25 августа 2014 г., регистрационный № 33863), Минобрнауки России сформирован перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёной степени кандидата наук и учёной степени доктора наук. Научно-аналитический журнал «Обозреватель–Observer» включён в указанный перечень.



# ОБОЗРЕВАТЕЛЬ OBSERVER

SCIENTIFICALLY-ANALYTICAL JOURNAL

Published since 1992

## Contents

16+

---

### Political science

---

#### **Autumn Epiphany (The poem)** 5

A. Tsvetkov

#### **Sanctions policy as a tool of 'power coercion' policy. Part I** 6

A. Podberyozkin, O. Podberyozkina

During last years the US and the EU countries policy to the Russian Federation was escalation of different means of force, among them the so called sanctions were the most popular.

In the first part the authors show that the US strategy was to control foreign policy and internal political activity of all countries and even certain actors in the world by means of strong-arm tactics of the western military-political coalition at least until 2035. There is an acceleration of «retargeting» of all policy of «power coercion», including sanctions from an object – the Russian state on its ruling elite and the leader, which means inevitable «transition on the personality».

**About the authors:** PODBERYOZKIN Alexey I. – PhD in historical sciences, professor of MGIMO (University) MFA of Russia, academician of Academy of Military sciences and Academy of Natural sciences, director of the center of Military-political researches of MGIMO and Concern VKO «Almaz-Antey».

PODBERYOZKINA Olga A. – PhD in political sciences, member of the Union of journalists of Russia, editor-in-chief of LLC NIA «NASLEDIYE OTECHESTVA».

**Key words:** Policy of «power coercion», coalition, sanctions, EU, USA, Russia, Congress, Strategy of Russian National security, Military doctrine.

## Eurasian Economic Union: the past and the present 27

K. Feofanov, V. Sologub

The article provides a brief analysis of the main preconditions and reasons for formation of the newest integration alliance on the post-Soviet space, the Eurasian Economic Union (EAEU). The integration structure, formed at the initial stage of its development, alongside with the existing responsibilities of the union power authorities.

**About the authors:** FEOFANOV Konstantin A. – DSc (Pol.), Professor of Chair of International Relations, Diplomatic Academy of Russian Foreign Ministry.

SOLOGUB Vitaly I. – Master of International Relations, post-graduate student, Diplomatic Academy of Russian Foreign Ministry.

**Key words:** Eurasian union, EAEU, integration, interaction.

## Russia and Turkey in the process of transition to the multipolar world 38

V. Avatkov

Russia's most important aim on the international scene is to create the multipolar system. Russia is building a constructive bilateral cooperation with the Republic of Turkey. Nevertheless, Turkey's view on this issue is quite ambiguous: while it strives to become one of the leaders of the emerging system of international relations the state is unlikely to abandon its neo-Ottoman political ideology.

**About the author:** AVATKOV Vladimir A. – PhD in Politics, senior researcher of Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation).

**Key words:** multipolar world, Russia, Turkey, neo-Ottomanism, Astana Process.

## Brussels NATO Summit – progress or crisis? 53

A. Aleshin

The policy of previous summits was continued at the NATO summit in Brussels on July 11–12. New initiatives and changes in the command structure were adopted, the decision to launch a non-military operation in Iraq and the intensification of activities already underway in the Middle East and Africa entered into force. Loud disagreements over the issue of the Allied military expenditures resulted in confirmation of earlier commitments.

**About the author:** ALESHIN Alexander A. – Junior Researcher of the Sector of International Organizations and Global Political Regulation of the Department of International Relations of IMEMO RAN.

**Key words:** NATO, transatlantic relations, NATO summit 2018, trump, military spending, European security.

## Bosnia and Herzegovina: Ethnopolitical Conflict as a Source of Problem Statehood

63

E. Ponomareva, T. Popadeva

The problem of ethnopolitical conflict threatens as much if not more the «young» nations that formed in the late XX – early XXI centuries as a result of the dissolutions of USSR and Yugoslavia. It is the ethnic factor that increasingly becomes the main point on the agenda of the political struggle; fueling the social split, the ethnic factor determines the problematic nature of such an important characteristic of the political organism of the nation, as statehood. The purpose of the study is to examine the practice of state formation in multicultural countries, using the example of Bosnia and Herzegovina, the country that survived in 1992–1995 a severe civil war and has not yet overcome the ethnopolitical split. Based on actual documentary, statistical and narrative sources as well as theoretical provisions revealing the internal qualities and characteristics of the state, the work proves the dependence of genesis and development of statehood on the ethnopolitical factor, and studies the problem of civil identity in a divided society.

**About the authors:** PONOMAREVA Elena G. – Professor, Doctor of Political Science, professor of Comparative Politics Department of Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Relations of the Russian Federation.

POPADEVA Tatiana I. – postgraduate student of Comparative Politics Department of Moscow State Institute of International Relations (University) under the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation.

**Key words:** Bosnia and Herzegovina, statehood, ethnopolitical conflict, divided society, civil identity, multiculturalism.

## Catalonia in the zone of turbulence: new facets of tension. Part 2

77

A. Orlov

The first anniversary of the referendum on the independence of Catalonia, held on October 1, 2017, was used by nationalists to escalate tensions. C. Puigdemont created new organizations to guide the separatist process from abroad. The Chairman of the Autonomous government of Catalonia, Quim Torra, blackmailed the Central government with the possibility of refusing his support in the Cortes and forcing new parliamentary elections. The Prosecutor's Office, for its part, brought charges against the leaders of the nationalists. Political turbulence in Catalonia undermines the position of the government of Pedro Sánchez, weakens the possibility of keeping them fragile internal political balance. A new aggravation of the crisis in Catalonia is becoming highly likely.

**About the author:** ORLOV Alexander A. – Ph. D. Director of the Institute for International Studies, MGIMO University (2004–2018).

**Key words:** Catalonia, Spain, the nationalists, the separatists, the referendum, the Government, General Cortes.

## Spatial Development Strategy of Russia

Innovative clusters are the growth points of the regional economy

88

E. Shavina

The theoretical aspects of the spatial organization of the regional economy are analyzed in the article, foreign experience in implementing the state policy of spatial development is analyzed and the draft of the Russian spatial development strategy is analyzed. The author proposed to take into account in the Strategy the mechanisms of innovative modernization, for example, such as the creation of innovative clusters, which can become points of growth of individual regions.

**About the author:** SHAVINA Evgeniya V. – PhD in Economics, associate professor of the department of political economy and history of economic science of the Russian Plekhanov University of Economics, leading researcher of the economy Department of the CIS Institute.

**Key words:** territorial organization of economy, spatial development, regional policy, growth point, spatial development strategy, innovative cluster.

## The place and role of the science diplomacy in the constitutional legal mechanism of the RF external relations

102

E. Pavlov

The article deals with the research of the science diplomacy role in the functioning of the constitutional legal mechanism of the Russian external relations, its legal framework, the role of the RF government agencies and scientific organizations, the legal basis for the operation of the state authorities in science diplomacy, the forms and methods of their activity. The Author demonstrates that the fruitful and mutually beneficial cooperation between the scientists and scientific organizations of Russia and other countries is the foundation for the development of scientific diplomacy, which contributes to successful Russian external policy.

**About the author:** PAVLOV Evgeniy Ya. – Doctor of Law, Professor, Department of Constitutional Law, MGIMO (University).

**Key words:** constitutional legal mechanism, external policy, scientific diplomacy, external functions of the state.

**Уважаемые читатели!**  
**Начата подписка на 2019 год**  
**на ежемесячный научно-аналитический журнал**

**«Обозреватель–Observer»**

**Подписка проводится в отделениях связи**  
**«Почта России» по каталогу «Газеты и журналы»**  
**агентства «РОСПЕЧАТЬ»**

**47653 – на полугодие**

**36789 – на год**

Дизайн и вёрстка  
Новикова Н.М.

Налоговая льгота – Общероссийский классификатор ОК-005-93. Код ОКП-95 2200.

Издание зарегистрировано в Комитете по печати РФ. Регистрационный № 012093.

Подписные индексы **47653** (на полугодие), **36789** (на год)  
в каталоге «Газеты и журналы» агентства «Роспечать»

Согласно ФЗ от 29.12.2010 № 436-ФЗ  
журнал «Обозреватель–Observer» относится к категории  
информационной продукции для детей, достигших возраста шестнадцати лет

16+

Авторы опубликованных материалов несут ответственность за подбор и точность приведённых фактов, цитат, экономико-статистических данных, собственных имён, географических названий и прочих сведений, а также за то, что в материалах не содержится заимствований, нарушающих чьи-либо авторские права, а также данных, не подлежащих открытой публикации.

Редакция может публиковать статьи в порядке обсуждения, не разделяя точку зрения автора.

Рукописи не возвращаются.

При перепечатке материалов ссылка на «Обозреватель–Observer» обязательна.

Адрес редакции: **119180, Москва, ул. Б. Полянка, д. 7/10, стр. 3.**

Тел.: **(499) 799-80-76.**

Е-mail: **observer-rau@yandex.ru.**

Электронная версия: **<http://observer.materik.ru>.**

Подписано в печать 6.11.18. Формат 70×100 1/16. Печ. л. 7.75. Печать офсетная.

Отпечатано в ИИУ МГОУ.  
105005, г. Москва, ул. Радио д. 10А. Заказ № 11.