



Анализ и прогноз

Журнал ИМЭМО РАН

Analysis and Forecasting

IMEMO Journal

2024'2

Научный сетевой журнал
“Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН / Analysis and Forecasting. IMEMO Journal”
издается с 2019 г., выходит 4 раза в год, языки журнала – русский и английский.
Все выпуски журнала находятся в открытом доступе.

Свидетельство о регистрации журнала Эл № ФС 77–76743 выдано Федеральной службой
по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
16 сентября 2019 г.

Учредитель и издатель
Федеральное государственное бюджетное научное учреждение
“Национальный исследовательский институт
мировой экономики и международных отношений имени
Е.М. Примакова Российской академии наук” (ИМЭМО РАН).

Главный редактор:
И.Л. Прохоренко

Редакция:
А.А. Алешин, А.В. Короткова (заместитель главного редактора),
Е.И. Матюхова (ответственный секретарь),
М.И. Строкова

Журнальная верстка:
ООО “Верди”

Верстка web-страниц:
Е.А. Ключева, Е.М. Ломтева

Дизайн обложки:
С.В. Сафонов

Контакты редакции:
117997, Российская Федерация, Москва, Профсоюзная ул., д. 23
Тел.: +7 (499) 128-8560; +7 (499) 128-1748
e-mail: afjournal@imemo.ru

Официальный сайт журнала:
<https://afjournal.ru>

The scientific electronic journal
‘Analysis and Forecasting. IMEMO Journal’
is published from 2019, 4 times a year in Russian and English.
All the issues of the journal are available online with open access.

The Registration Certificate of the journal, EL № FC 77–76743 was issued by the Federal Communications, Information Technology and Mass Media Regulatory Authority on 16 September 2019.

Founder and Publisher

Federal State Budgetary Institution of Science
‘Primakov National Research Institute of World Economy
and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO)’

Editor-in-Chief:

Irina Prokhorenko

Editorial Staff:

Alexander Aleshin, Alla Korotkova (Deputy Editor-in-Chief),
Elizaveta Matyukhova (Executive Secretary),
Marina Strokova

Layout and Design:

Ltd Verdi

Website Design:

Evgenia Kliueva, Elena Lomteva

Cover design:

Sergey Safonov

Contacts:

Russian Federation, Moscow, 117997, 23, Profsoyuznaya Str.
Tel.: +7(499)128-8560; +7(499)128-1748
e-mail: afjournal@imemo.ru

Website:

<https://afjournal.ru>

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ:

Войтоловский Ф.Г., д.полит.н., профессор РАН, член-корреспондент РАН, директор ИМЭМО РАН

ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ:

Арбатова Н.К., д.полит.н., заведующий отделом европейских политических исследований ИМЭМО РАН

Афонцев С.А., д.э.н., профессор РАН, член-корреспондент РАН, заведующий отделом экономической теории, заместитель директора ИМЭМО РАН по научной работе

Варнавский В.Г., д.э.н., профессор, заведующий сектором проблем структурной политики и конкурентоспособности Центра промышленных и инвестиционных исследований ИМЭМО РАН

Журавлева В.Ю., к.полит.н., член-корреспондент РАН, руководитель Центра североамериканских исследований, заместитель директора ИМЭМО РАН по научной работе

Звягельская И.Д., д.и.н., профессор РАН, член-корреспондент РАН, заведующий Лабораторией "Центр ближневосточных исследований" ИМЭМО РАН

Жуков С.В., д.э.н., член-корреспондент РАН, руководитель Центра энергетических исследований, заместитель директора ИМЭМО РАН по научной работе

Кобринская И.Я., к.и.н., руководитель Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН

Ломанов А.В., д.и.н., профессор РАН, руководитель Центра азиатско-тихоокеанских исследований, заместитель директора ИМЭМО РАН по научной работе

Мирошниченко И.В., д.полит.н., доцент, заведующий кафедрой государственной политики и государственного управления факультета управления и психологии Кубанского государственного университета

Прохоренко И.Л., д.полит.н., заведующий отделом международно-политических проблем ИМЭМО РАН

Рябов А.В., к.и.н., доцент, заведующий научно-издательским отделом ИМЭМО РАН, главный редактор журнала "Мировая экономика и международные отношения"

Семененко И.С., д.полит.н., член-корреспондент РАН, руководитель Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований, заместитель директора по научной работе ИМЭМО РАН

Соловьев Э.Г., к.полит.н., руководитель Центра постсоветских исследований, заведующий сектором теории политики ИМЭМО РАН

Федоровский А.Н., д.э.н., руководитель Группы общих проблем Азиатско-Тихоокеанского региона Центра азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН

Харитонов Е.М., к.полит.н., старший научный сотрудник сектора исследований Европейского союза Центра европейских исследований

Цапенко И.П., д.э.н., заведующий сектором социально-экономического развития и миграционных процессов отдела комплексных социально-экономических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований ИМЭМО РАН

Шаклеина Т.А., д.полит.н., профессор, заведующий кафедрой прикладного анализа международных проблем факультета международных отношений МГИМО МИД России

CHAIRMAN:

Feodor Voitolovsky, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Professor of the RAS, Director of IMEMO

MEMBERS:

Nadezhda Arbatova, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Head of the Department for European Political Studies, IMEMO

Sergey Afontsev, Doct. Sci. (Econ.), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Professor of the RAS, Head of the Department for Economic Theory, Deputy Director, IMEMO

Vladimir Varnavskii, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Head of the Sector for Structural Policy and Competitiveness, Center for Industrial and Investment Studies, IMEMO

Viktoriya Zhuravleva, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Professor of the Russian Academy of Sciences (RAS), Head of the Center for North American Studies, Deputy Director, IMEMO

Irina Zvyagelskaya, Doct. Sci. (Hist.), Professor of the Russian Academy of Sciences (RAS), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Head of the Center for the Middle East Studies, IMEMO

Stanislav Zhukov, Doct. Sci. (Econ.), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Head of the Center for Energy Research, Deputy Director, IMEMO

Irina Kobrinskaya, Cand. Sci. (Hist.), Head of the Center for Situational Analysis, IMEMO

Alexander Lomanov, Doct. Sci. (Hist.), Professor of the Russian Academy of Sciences (RAS), Head of the Center for Asia Pacific Studies, Deputy Director, IMEMO

Inna Miroshnichenko, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Associate Professor, Head of the Department for Public Policy and Public Administration, Kuban State University

Irina Prokhorenko, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Head of the Department for International Political Problems, IMEMO

Andrey Ryabov, Cand. Sci. (Hist.), Associate Professor, Head of the Scientific and Publishing Department, IMEMO, Editor-in-Chief of the Journal "The World Economy and International Relations" of the Russian Academy of Sciences

Irina Semenenko, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Head of the Center for Comparative Socio-Economic and Political Studies, Deputy Director, IMEMO

Eduard Solovyev, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Head of the Center for Post-Soviet Studies, Head of the Sector for Political Theory, IMEMO

Alexander Fedorovskiy, Doct. Sci. (Econ.), Head of the Group for the Asia-Pacific Region Problems, Center for Asia Pacific Studies, IMEMO

Elena Kharitonova, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Senior Researcher, Sector for the EU Studies, Center for European Studies, IMEMO

Irina Tsapenko, Doct. Sci. (Econ.), Head of the Sector for Social and Economic Development and Migration Processes Studies, Department for Complex Socio-Economic Research, IMEMO

Tatiana Shakleina, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Professor, Head of the Department for Applied International Analysis, School of International Relations, MGIMO

Арбатов А.Г., д.и.н., академик РАН, руководитель Центра международной безопасности ИМЭМО РАН (Россия)

Барановский В.Г., д.и.н., профессор, академик РАН, руководитель научного направления Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН (Россия)

Громыко А.А., д.полит.н., профессор РАН, член-корреспондент РАН, директор Института Европы РАН (Россия)

Дынкин А.А., д.э.н., профессор, академик РАН, президент ИМЭМО РАН (Россия)

Иванова Н.И., д.э.н., профессор, академик РАН, руководитель научного направления Отдела науки и инноваций ИМЭМО РАН (Россия)

Королев И.С., д.э.н., профессор, член-корреспондент РАН, советник РАН (Россия)

Михеев В.В., д.э.н., академик РАН, руководитель научного направления Центра азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН (Россия)

Наумкин В.В., д.и.н., профессор, академик РАН, научный руководитель Института востоковедения РАН (Россия)

Рогов С.М., д.и.н., профессор, академик РАН, научный руководитель Института США и Канады РАН (Россия)

Сюэтуン Янь, Ph.D (Polit. Sci.), директор Института международных отношений Университета Цинхуа (Китай)

Alexey Arbatov, Doct. Sci. (Hist.), Full Member of the Russian Academy of Sciences, Head of the Center for International Security, IMEMO (Russia)

Vladimir Baranovsky, Doct. Sci. (Hist.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Research of the Center for Situational Analysis, IMEMO (Russia)

Alexey Gromyko, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Corresponding Member of the RAS, Professor of the Russian Academy of Sciences (RAS), Director of the Institute of Europe, RAS (Russia)

Alexander Dynkin, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, President of IMEMO (Russia)

Natalya Ivanova, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Research of the Department for Science and Innovation, IMEMO (Russia)

Ivan Korolev, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Counselor of RAS (Russia)

Vasily Mikheev, Doct. Sci. (Econ.), Full Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Research of the Center for Asia Pacific Studies, IMEMO (Russia)

Vitaly Naumkin, Doct. Sci. (Hist.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Academic Director of the Institute of Oriental Studies, RAS (Russia)

Sergey Rogov, Doct. Sci. (Hist.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Academic Director of the Institute of the U.S. and Canadian Studies, RAS (ISCRAN) (Russia)

Yan Xuetong, Ph.D. (Polit. Sci.), Dean of the Institute of International Relations, Qinghua University (China)

К ЧИТАТЕЛЯМ

Представляем номер	10
--------------------------	----

ТРЕНДЫ И РИСКИ РАЗВИТИЯ

Подход ЕС к смягчению воздействия санкций на гуманитарную помощь: сирийский кейс Оганисян Л.Д.	13
---	----

Опыт пенсионного обеспечения самозанятых в странах ОЭСР и возможности его применения в России Синдяшкина Е.Н.	29
--	----

Регулирование “облачных сервисов” как инструмент международной конкуренции: определение предметного поля Григорьевский В.В.	41
--	----

Особенности политики энергетического перехода Индонезии: роль иностранного бизнеса в достижении целей декарбонизации Григорьян Г.В.	57
--	----

ГЛОБАЛЬНАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Ключевые интересы Китая и Индии в Арктике и основные направления для сотрудничества с Россией Стрельникова И.А., Харина О.А., Набиев Х.Х.	72
--	----

Трансформация Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона под воздействием международно-политического кризиса 2022 г. Чистиков М.Н.	84
--	----

FROM THE EDITORS

Presenting the Issue	10
-----------------------------------	----

DEVELOPMENT TRENDS AND RISKS

The EU'S Approach to Mitigating the Impact of Sanctions on Humanitarian Assistance: A Case Study of Syria <i>Oganisyan L.D.</i>	13
---	----

Experience of Pension Security for the Self-Employed in OECD Countries and Possibilities of Its Application in Russia <i>Sindyashkina E.N.</i>	29
--	----

Regulating Cloud Services as a Tool of International Competition: Defining the Domain <i>Grigoryevsky V.V.</i>	41
--	----

Characteristics of Indonesia's Energy Transition Policy: The Role of Foreign Business in Decarbonization <i>Grigorian H.V.</i>	57
--	----

GLOBAL AND REGIONAL SECURITY

Key Interests of China and India in the Arctic and Main Directions for Cooperation with Russia <i>Strelnikova I.A., Kharina O.A., Nabiev Kh.Kh.</i>	72
---	----

The Transformation of the Arctic Council and the Barents Euro-Arctic Council amid the International Crisis of 2022 <i>Chistikov M.N.</i>	84
--	----

ПРЕДСТАВЛЯЕМ НОМЕР

Дорогие читатели!

Представляем вашему вниманию второй в 2024 г. выпуск нашего журнала.

Прежде всего спешим поделиться радостной новостью. В июне мы начали новый этап в своем развитии – журнал был включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук по четырем специальностям: 5.2.5. Мировая экономика (экономические науки); 5.5.1. История и теория политики (политические науки); 5.5.2. Политические институты, процессы, технологии (политические науки); 5.5.4. Международные отношения, глобальные и региональные исследования (политические науки). И этот выпуск журнала уже в новом “ваковском” качестве!

В выпуске две рубрики – **“Тренды и риски развития”** и **“Глобальная и региональная безопасность”**. В фокусе внимания авторов – роль гуманитарных исключений из санкционных режимов в политике и риторике Европейского союза (на примере Сирии); проблемы пенсионного обеспечения самозанятых в странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и России; регулирование “облачных сервисов” как инструмент международной конкуренции и новое предметное поле науки о международных отношениях; участие иностранных компаний в политике энергетического перехода в Индонезии; проблемы инклюзивности Арктического региона с точки зрения участия таких неарктических государств, как Индия и Китай, в освоении Арктики через сотрудничество с Россией; влияние международно-политического кризиса 2022 г. на деятельность Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона.

Первая статья рубрики **“Тренды и риски развития”** – исследование Лиды Давидовны Оганисян, кандидата политических наук, доцента кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова на тему “Подход ЕС к смягчению воздействия санкций на гуманитарную помощь: сирийский кейс”. Оганисян Л.Д. достаточно давно и серьезно изучает политику санкций и ограничительных мер различных субъектов мировой политики. На этот раз в фокусе ее внимания – негативное влияние ограничительных мер на фундаментальные права человека и на гуманитарную деятельность в подсанкционных странах на примере политики санкций Европейского союза в отношении Сирии. В этом случае Евросоюз пытается решить достаточно сложную для себя политическую задачу – добиться эффективности санкций в отношении режима президента Сирийской Арабской Республики Башара Асада и не отказывать в гуманитарной помощи наиболее уязвимым слоям населения в Сирии, особенно пострадавшим в результате землетрясения в феврале 2023 г. Свою задачу автор видит в том, чтобы показать роль гуманитарных исключений из санкций для смягчения воздействия ограничительных мер на оказание помощи Сирии, а также их значение для достижения политических целей Евросоюза и его международного позиционирования.

Статья кандидата экономических наук, старшего научного сотрудника отдела комплексных социально-экономических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований ИМЭМО РАН Елены Николаевны Синдяшкиной “Опыт пенсионного обеспечения самозанятых в странах ОЭСР и возможности его применения в России” посвящена проблемам пенсионного обеспечения самозанятых в странах – членах ОЭСР и России, в том числе в условиях цифровизации и дестандартизации занятости. Автор сравнивает различные подходы к пенсионному обеспечению самозанятых, их сильные и слабые стороны, связанные с ними уязвимости и риски для пенсионных систем, рассматривает потенциал использования зарубежного опыта в Российской Федерации, делает вывод о том, что в российских условиях целесообразно сохранение добровольных

взносов самозанятых в сочетании с повышением мотивации к вступлению их в программу долгосрочных сбережений – введением дополнительных преференций для самозанятых, например, увеличения сроков и доли государственного софинансирования.

Следующие две статьи рубрики – исследования молодых ученых, аспирантов ИМЭМО РАН. Первое – «Регулирование “облачных сервисов” как инструмент международной конкуренции: определение предметного поля» – подготовлено Валентином Валентиновичем Григорьевским. Автор рассматривает регулирование “облачных сервисов”, особую сферу информационно-коммуникационных технологий для хранения, обработки и передачи данных, с точки зрения науки о международных отношениях, считая его одним из эффективных инструментов международной неэкономической конкуренции и международного влияния. Автор справедливо полагает, что наиболее “полномочные” субъекты в такой конкуренции – пока еще государства, однако влияние негосударственных субъектов, прежде всего крупных транснациональных корпораций, достаточно велико. Он выдвинул и доказал две научные гипотезы: первая – рост глобального рынка “облачных сервисов”, в сочетании с их техническими особенностями, способствует превращению технологии в мощный инструмент международного влияния и конкуренции; вторая гипотеза – государственное регулирование “облачных сервисов” может служить эффективным методом для стран, стремящихся усилить свое международное влияние и воздействие на других участников международных отношений. Одна из задач исследования, которую поставил автор, – выявить содержание, цели, типы и методы государственного регулирования “облачных сервисов” и тем самым выстроить некую матрицу анализа государственной политики регулирования в этой сфере.

Закрывает рубрику статья Гайка Валерьевича Григорьяна “Особенности политики энергетического перехода Индонезии: роль иностранного бизнеса в достижении целей декарбонизации”. Автор выявляет роль иностранных компаний в политике энергетического перехода в Индонезии, которая в настоящее время сталкивается с серьезными проблемами в решении двуединой задачи – обеспечить национальную энергетическую безопасность и осуществить “зеленый транзит”. Сотрудничество с иностранными компаниями позволяет стране устранить дефицит финансовых ресурсов и технологий для достижения целевых показателей углеродной нейтральности, несмотря на потенциал возобновляемых источников энергии. Автор рассматривает роль компаний из Франции и Германии в контексте энергетического перехода Индонезии, достижения национальных целей декарбонизации и обеспечения энергетической безопасности страны, обращая при этом внимание на экономические и политические цели иностранных партнеров.

Рубрика **“Глобальная и региональная безопасность”** является тематической – она посвящена формированию международных режимов регулирования и регионального порядка в Арктике. Авторы статей представляют Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, факультет мировой экономики и мировой политики.

Рубрику открывает статья “Ключевые интересы Китая и Индии в Арктике и основные направления для сотрудничества с Россией” Ирины Александровны Стрельниковой, кандидата юридических наук, доцента департамента зарубежного регионоведения факультета, Ольги Александровны Хариной, кандидата политических наук, доцента департамента зарубежного регионоведения, Хусравхона Хуршедовича Набиева, члена научно-учебной группы “БРИКС+ как новый перспективный формат развития сотрудничества в Арктике”. Авторы поставили целью выявить возможные точки совпадения национальных интересов России, Китая и Индии в Арктике, изучая ключевые события в сотрудничестве указанных стран в этом регионе мира, также стратегические документы, касающиеся их арктической политики, – России как полноправного арктического государства, Китая и Индии как неарктических стран, которые видят в Арктике одно из неразделенных пространств человечества. По мнению авторов, наиболее перспективным и наименее проблемным для сторон представляется научно-исследовательское направление сотрудничества, ведь Арктика является по-настоящему уникальной природной лабораторией, где в том числе можно изучать климатические процессы. Растет восребованность кооперации на

двусторонней основе с Россией в сфере энергетики и логистики. Наиболее релевантным для Российской Федерации авторы считают формат неформального сотрудничества на двусторонней основе с неарктическими странами как наиболее гибкий и позволяющий диверсифицировать внешнеэкономические связи в условиях санкций и ограничительных мер.

Автор второй статьи рубрики “Трансформация Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона под воздействием международно-политического кризиса 2022 г.” – Матвей Николаевич Чистиков, стажер-исследователь Научно-учебной лаборатории экономики изменения климата. Автор выявил влияние, которое мог оказать международно-политический кризис 2022 г. на региональные институты в Арктике – Арктический совет и Совет Баренцева/Евроарктического региона. Он показал, что эти институты и созданные вокруг них международные режимы продемонстрировали различную динамику под воздействием кризиса. Это касалось прежде всего сотрудничества с Россией: в рамках Совета Баренцева/Евроарктического региона такое сотрудничество было полностью прекращено, но в Арктическом совете после периода “заморозки” наметился восстановительный тренд. Сравнивая эти два региональных института, автор использовал концепцию простых и расширенных последствий международных режимов и обнаружил, что количество позитивных простых и расширенных эффектов Совета Баренцева/Евроарктического региона было значительно меньше, чем у Арктического совета. Ключевое ограничение использованной методологии связано с тем, что, рассматривая режимы в функциональной логике, она не учитывает иные факторы. Различия в трансформации Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона под воздействиями кризиса также могут быть связаны с отличиями в межгосударственных взаимоотношениях по линиям Россия–Норвегия и Россия–Финляндия.

*Прохоренко И.Л.
главный редактор журнала*

ПОДХОД ЕС К СМЯГЧЕНИЮ ВОЗДЕЙСТВИЯ САНКЦИЙ НА ГУМАНИТАРНУЮ ПОМОЩЬ: СИРИЙСКИЙ КЕЙС

© ОГАНИСЯН Л.Д., 2024

ОГАНИСЯН Лида Давидовна, кандидат политических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики.

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, РФ, 119991 Москва, Ленинские горы, 1 (loganisyan@fmp.msu.ru), ORCID: 0009-0000-8439-2352

Оганисян Л.Д. Подход ЕС к смягчению воздействия санкций на гуманитарную помощь: сирийский кейс. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2024, № 2, сс. 13-28. DOI: 10.20542/afij-2024-2-13-28 EDN: NDUFCJ

DOI: 10.20542/afij-2024-2-13-28

EDN: NDUFCJ

УДК: 327+341.65

Поступила в редакцию 03.06.2024.

После доработки 26.07.2024.

Принята к публикации 02.08.2024.

В условиях значительного расширения практики применения санкций проблема их гуманитарного ущерба в целом, деструктивного воздействия на оказание помощи нуждающемуся населению целевых стран в частности приобретает особую остроту. Как активный субъект санкционной политики и донор гуманитарной помощи Евросоюз уделяет существенное внимание проблеме негативного влияния ограничительных мер на фундаментальные права человека, на гуманитарную деятельность в подсанкционных странах. Данное исследование призвано выявить сущность, логику и цели усилий ЕС по смягчению деструктивного воздействия рестриктивных мер на оказание гуманитарной помощи нуждающимся группам населения на примере политики Брюсселя в отношении Сирии до и после разрушительного землетрясения 2023 г. В статье исследованы архитектура политики санкций и гуманитарной помощи Евросоюза, показаны роль и значение гуманитарных исключений из санкционных режимов в политике и риторике ЕС. В фокусе внимания автора находится сирийский кейс. Его изучение позволяет выявить дилеммы санкционной политики Евросоюза в отношении Сирии, мотивы и инструменты смягчения воздействия рестрикций на гуманитарную обстановку в стране, находящейся в непосредственной близости от южных границ Европы. Особый акцент в работе сделан на изучении подхода Евросоюза, как крупнейшего донора, к минимизации негативного влияния рестрикций на оказание гуманитарной помощи Сирии. Изучение усилий Европейского союза на сирийском направлении позволяет показать роль гуманитарных исключений из санкций для смягчения воздействия ограничительных мер на оказание помощи, а также их значение для достижения политических целей Евросоюза и его международного позиционирования.

Ключевые слова: Европейский союз, Сирия, санкции, санкционная политика, санкционные режимы, гуманитарная помощь, гуманитарные исключения.

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов финансового и нефинансового характера.

Финансирование: автор заявляет об отсутствии внешнего финансирования.



Контент доступен под лицензией [Creative Commons Attribution 4.0 License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

THE EU'S APPROACH TO MITIGATING THE IMPACT OF SANCTIONS ON HUMANITARIAN ASSISTANCE: A CASE STUDY OF SYRIA

Received 03.06.2024. Revised 26.07.2024. Accepted 02.08.2024.

Lida D. OGANISYAN (loganisyan@fmp.msu.ru), ORCID: 0009-0000-8439-2352,
Lomonosov Moscow State University, 1, Leninskie Gory, Moscow 119991, Russian Federation.

In times of a significant expansion sanctions practice, the problem of their humanitarian damage in general and their destructive impact on the provision of humanitarian assistance to population of target countries becomes especially acute. As an active initiator of restrictive measures and a leading donor of humanitarian aid, the European Union pays significant attention to the negative impact of restrictive measures on fundamental human rights and on humanitarian action in sanctioned environments. This study identifies the essence, logic and goals of the EU's efforts to mitigate the negative impact of restrictive measures on the provision of humanitarian assistance to those in need using the example of Brussels' policy towards Syria before and after the devastating 2023 earthquake. The paper examines the architecture of the EU sanctions policy and humanitarian assistance, shows the role and significance of humanitarian exceptions from sanctions regimes in EU policy and rhetoric. The author focuses on the Syrian case. Its study allows to identify the dilemmas of the EU sanctions policy towards Syria, the motives and tools for mitigating the impact of sanctions on the humanitarian situation in a country located in close proximity to the European southern borders. Particular emphasis is placed on studying the approach of the European Union, as the largest donor of aid, to minimizing the negative impact of restrictions on the provision of humanitarian assistance to Syria. A study of the European Union's efforts in Syria shows the role of humanitarian exceptions from sanctions to mitigate the impact of restrictive measures on the provision of assistance, as well as their importance for achieving the political goals of the European Union and its international positioning.

Keywords: European Union, Syria, sanctions, sanctions policy, sanctions regimes, humanitarian assistance, humanitarian exceptions.

About the author: Lida D. OGANISYAN, Cand. Sci. (Polit.), Associate Professor, Chair of International Organizations and World Political Processes, School of World Politics.

Competing interests: no potential competing financial or non-financial interest was reported by the author.

Funding: no funding was received for conducting this study.

For citation: Oganisyan L.D. The EU'S Approach to Mitigating the Impact of Sanctions on Humanitarian Assistance: A Case Study of Syria. *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, 2024, no. 2, pp. 13-28. DOI: 10.20542/afj-2024-2-13-28 EDN: NDUFCJ

ВВЕДЕНИЕ

Проблема гуманитарного ущерба санкций в целом, их деструктивного воздействия на оказание гуманитарной помощи в частности на протяжении нескольких десятилетий находится в фокусе внимания представителей политического и научного сообществ. В условиях масштабного применения санкций, роста числа эпидемиологических угроз, природных и социальных катаклизмов, происходящих на фоне существенного дефицита финансирования гуманитарных операций, данная проблема приобретает особую остроту.

Европейский союз как активный субъект политики санкций и гуманитарной помощи важное значение придает вопросам минимизации последствий рестрикций и их негативного воздействия на оказание международного безвозмездного содействия. В этом отношении показателен пример Сирийской Арабской Республики (САР), где продолжительный конфликт, санкционное давление, проблемы в сфере безопасности, экономики, продовольственный кризис, острая нехватка воды и частые вспышки холеры привели к гуманитарной катастрофе

беспрецедентных масштабов. В феврале 2023 г. в Сирии произошло разрушительное землетрясение, обострившее гуманитарный кризис в подсанкционной стране, поставив основных инициаторов рестрикций и доноров помощи перед необходимостью в условиях чрезвычайной ситуации примирить непримиримое в своей политике.

Цель статьи – выявить сущность и логику подхода ЕС к смягчению деструктивного воздействия рестриктивных мер на оказание помощи нуждающимся группам населения на примере политики Брюсселя в отношении Сирии до и после разрушительного землетрясения.

Заявленная проблематика на протяжении многих лет находится в фокусе внимания зарубежных исследователей, поскольку главным образом именно западные субъекты выступают наиболее деятельными проводниками политики санкций и гуманитарной помощи. Такие аспекты данной проблемы, как деструктивное воздействие рестрикций на фундаментальные права человека, оказание гуманитарной помощи наиболее уязвимым и незащищенным группам населения подсанкционных государств широко освещены в работах зарубежных авторов [1; 2]. Сегодня в центре этих дискуссий находится Сирия, испытывающая на себе мощное санкционное давление [3; 4]. Кроме того, в последние годы вышло в свет множество практикоориентированных работ, посвященных ситуации в Сирии в контексте более широких проблем предоставления помощи в условиях рестрикций [5; 6; 7].

Проблема гуманитарного ущерба санкций широко обсуждается в российском политическом дискурсе с учетом интересов и приоритетов РФ в целом, в отношении Сирии в частности. Интерес к отдельным аспектам данной проблематики можно обнаружить и у представителей отечественного научного сообщества. Так, конкретные сюжеты, связанные с введением гуманитарных исключений из санкций, ущербом от применения рестрикций, находят отражение в отдельных публикациях генерального директора Российского совета по международным делам И.Н. Тимофеева [8; 9]. Изучены отечественными исследователями специфика взаимного влияния международной помощи и санкционного воздействия, проблемы гуманитарных последствий рестрикций и дилеммы оказания помощи населению целевых государств [10; 11]. Непосредственно санкционный режим в отношении Сирии и его влияние на гуманитарную обстановку в стране также рассмотрены в статьях ряда авторов [12; 13; 14]. Кроме того, исследованы отечественными учеными политика санкций и гуманитарной помощи Европейского союза, значение гуманитарных исключений в его законодательной практике [15; 16; 17].

Несмотря на определенный интерес, отдельных российских работ, посвященных комплексному анализу подхода Евросоюза к решению проблемы влияния рестрикций на оказание гуманитарной помощи, его опыта применения гуманитарных изъятий в санкционной политике нет. Данная статья восполняет этот пробел, раскрывая дилеммы применения санкций ЕС, мотивы и инструменты смягчения гуманитарного ущерба на примере Сирии.

АРХИТЕКТУРА ПОЛИТИКИ САНКЦИЙ И ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ ЕС

В настоящее время ЕС – один из наиболее активных инициаторов санкций. Санкции, или рестриктивные меры, занимают важное место во внешнеполитическом инструментарии Евросоюза и применяются в рамках Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). Европейский союз видит в них средство защиты и продвижения своих фундаментальных интересов и ценностей, предотвращения конфликтов и укрепления международной безопасности. Задача рестрикций – изменить поведение целевых стран, послать сигнал о неодобрении их политики. Совет ЕС вводит санкции во исполнение резолюций СБ ООН, в дополнение к ним. Также растет число автономных санкционных режимов Евросоюза.

Решения о рестриктивных мерах принимаются Советом ЕС по предложению Высокого представителя Евросоюза по иностранным делам и политике безопасности. Согласно ст. 31 Договора о Европейском союзе (ДЕС), оно принимается государствами-членами

единогласно¹. Торговые и финансовые санкции, входящие в компетенцию Евросоюза, требуют дополнительного имплементационного акта в виде регламента. Совет ЕС, на основе совместного предложения Высокого представителя и Европейской комиссии, квалифицированным большинством голосов (ст. 215 Договора о функционировании Европейского союза – ДФЕС) принимает регламент, устанавливающий конкретные меры и порядок их исполнения². В случае же введения эмбарго на поставки оружия и запрета на въезд страны-члены должны принять собственные национальные правила реализации этих мер, не входящих в компетенцию ЕС.

Одна из черт санкционной политики Евросоюза – зафиксированный в его документах адресный подход к применению санкций³. В то же время санкционная практика ЕС в последние годы заметно расширилась, все больше отдаляясь от узкой адресности. Более того, на фоне обострения отношений с Россией и усиления давления на нее ЕС, традиционно выступающий против экстерриториального применения рестрикций, пошел по пути расширения сферы своего санкционного режима. Так, с целью повышения эффективности рестриктивных мер, предотвращения нарушения и обхода санкционных предписаний он с 2022 г. предпринял шаги по созданию правового механизма применения вторичных санкций⁴ и внедрил его. Другими мерами в этом направлении стали зримая активизация административного и уголовного преследования нарушителей рестрикций, процесса гармонизации законодательства государств-членов в этой области, включение обхода санкций в перечень уголовных преступлений и т.д.

Одновременно ЕС на протяжении более 30 лет остается крупнейшим в мире донором гуманитарной помощи. Ее предоставление находится в совместной компетенции ЕС и его государств-членов, ключевую роль в вопросах координации играет Еврокомиссия (ЕК). Гуманитарная помощь, финансируемая ЕС, направляется прежде всего в такие сектора, как продовольствие, жилье, водоснабжение и санитария, здравоохранение и образование, и предоставляется совместно с партнерскими структурами, в числе которых агентства ООН, международные и неправительственные организации⁵. В последние годы гуманитарное финансирование ЕС перманентно росло, достигнув в 2022 г. 2.62 млрд евро, что на 440 млн превысило показатели за предшествующий год⁶.

Будучи, с одной стороны, активным субъектом санкционной политики, с другой – политики гуманитарной помощи, Евросоюз как проводник нормативной, “мягкой” силы в то же время уделяет существенное внимание проблеме негативного влияния санкций на фундаментальные права человека в целом, на оказание гуманитарной помощи населению в подсанкционных юрисдикциях в частности.

Следует отметить, что санкционные режимы их инициаторов предусматривают исключения, предоставляемые в том числе по гуманитарным соображениям, дабы свести к минимуму деструктивные последствия для населения подсанкционных государств. Так, субъекты политики санкций подчеркивают, что их ограничительные меры не нацелены на создание препятствий для осуществления коммерческой деятельности в гуманитарных

¹ Consolidated Version of the Treaty on European Union. Official Journal of the European Union C 326/13. 26.10.2012. Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF (accessed 01.06.2024).

² Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union C 115/47. 09.05.2008. Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:41f89a28-1fc6-4c92-b1c8-03327d1b1ecc.0007.02/DOC_1&format=PDF (accessed 01.06.2024).

³ См., например: *Update EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures*. Council of the European Union. 04.05.2018. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/en/pdf> (accessed 01.06.2024); *Update of the EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures*. Council of the European Union. 27.06.2022. Available at: <https://www.eu-ropensanctions.com/wp-content/uploads/2022/07/June-2022--EU-Best-Practices-for-the-effective-implementation-of-restrictive-measures.pdf> (accessed 01.06.2024).

⁴ В октябре 2022 г. был принят Регламент Совета (ЕС) 2022/1905, внесший поправки в Регламент Совета (ЕС) 269/2014. См.: *Council Regulation (EU) 2022/1905 of 6 October 2022 Amending Regulation (EU) No 269/2014 Concerning Restrictive Measures in Respect of Actions Undermining or Threatening the Territorial Integrity, Sovereignty and Independence of Ukraine*. 06.10.2022. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32022R1905> (accessed 01.06.2024).

⁵ См. подробнее: [15, сс. 60–64]; *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Humanitarian Aid*. European Commission. Available at: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid_en (accessed 01.06.2024).

⁶ *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations...*

целях и доставки помощи нуждающимся. Например, в документах институтов ЕС подчеркивается, что рестрикции интеграционного блока не должны создавать барьеры для реализации мероприятий по оказанию гуманитарной помощи, которая согласно ст. 214.2 ДФЕС осуществляется “в соответствии с принципами международного права и принципами беспристрастности, нейтральности и недискриминации”⁷. В частности, ЕК обязуется обеспечивать полное отражение международного гуманитарного права в политике санкций ЕС⁸. Равным образом Совет подтверждает свое обязательство всячески смягчать любые потенциальные “непреднамеренные негативные последствия рестриктивных мер” Брюсселя для осуществления гуманитарной деятельности, в том числе посредством “последовательного включения гуманитарных изъятий в режимы санкций ЕС”⁹.

Таким образом, введение ограничительных мер ЕС сопровождается принятием ряда исключений, в том числе по гуманитарным соображениям. В рамках автономных режимов санкций Евросоюза¹⁰ предусмотрено применение двух видов исключений. Во-первых, могут быть введены общие исключения (*exemptions*). В этих случаях гуманитарным операторам не требуется получать предварительное разрешение для осуществления определенных видов деятельности, исключенных из сферы применения общего запрета¹¹.

Во-вторых, санкционные режимы Евросоюза допускают отступления (*derogations*), предоставление которых осуществляется соответствующими компетентными органами стран – членов интеграционного объединения¹². При этом учитывается ряд параметров, в числе которых “базовые потребности подсанкционных лиц” (оплата продуктов питания, аренды жилья, медицинских услуг и т.д.), безопасность человека и защита окружающей среды, а также гуманитарные цели, такие как доставка или содействие доставке помощи¹³. Когда в режиме санкций Евросоюза предусмотрен механизм отступлений, компетентные органы государств-членов, ответственные за выдачу разрешений, перечислены в приложении к соответствующему акту.

Государствам-членам необходимо информировать друг друга о выдаче разрешений¹⁴. Помимо этого, национальные органы должны отчитываться о своей деятельности перед Еврокомиссией. Из-за одностороннего предоставления разрешений на осуществление поездок, не встретивших одобрения некоторых стран Евросоюза, была введена так называемая процедура отсутствия возражений. В соответствии с ней государство-член должно уведомлять в письменной форме Совет ЕС о желании предоставить соответствующее отступление. Оно считается предоставленным, если один или несколько членов Совета не выдвинут возражения в течение 48 часов с момента получения уведомления о предлагаемом отступлении. Однако, когда государство-член желает выдать разрешение по срочным причинам гуманитарного характера, Совет ЕС может принять решение о предоставлении отступления, действуя квалифицированным большинством [18, pp. 32-33].

В условиях пандемии ЕС принял ряд мер, направленных на содействие доставке гуманитарной помощи подсанкционным государствам. Одной из главных инициатив ЕК стал запуск Контактного пункта по вопросам оказания гуманитарной помощи странам – объектам

⁷ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union...

⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's Humanitarian Action: New Challenges, Same Principles. European Commission. 10.03.2021. Available at: <https://ec.europa.eu/echo/files/aid/hacommunication2021.pdf> (accessed 01.06.2024).

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's Humanitarian Action: New Challenges, Same Principles. Council of the European Union. 20.05.2021. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8966-2021-INIT/en/pdf> (accessed 01.06.2024).

¹⁰ Предоставление исключений из санкционного режима, введенного Евросоюзом во исполнение резолюций СБ ООН, осуществляется соответствующим комитетом ООН по санкциям.

¹¹ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Sanctions and Humanitarian Aid. European Commission. Available at: <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/sanctions/sanctions-and-humanitarian-aid> (accessed 01.06.2024).

¹² Ibid.

¹³ Update of the EU Best Practices... 27.06.2022. P. 18.

¹⁴ Ibid. P. 31.

санкций ЕС (*EU-level contact point for humanitarian aid in environments subject to EU sanctions*). Задачами данного механизма стали поддержка и облегчение деятельности гуманитарных операторов, предоставление им рекомендаций относительно отступлений от санкционных предписаний Евросоюза¹⁵. По сути функции Контактного пункта сводились в основном к тому, чтобы помочь гуманитарным организациям определить национальный орган, в который им нужно обратиться, дать предварительные ответы на их вопросы.

По словам Специального докладчика ООН по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека¹⁶ Е. Довгань, деятельность данного механизма хотя и вызывает немало вопросов, однако его создание свидетельствует о готовности ЕС признать существование проблем и работать над ними [19]. Кроме того, Евросоюз регулярно выпускает руководства (*Guidance Notes*), призванные дать практические указания по соблюдению его рестриктивных мер при оказании помощи нуждающемуся населению в подсанкционных юрисдикциях¹⁷.

Таким образом, действуя в условиях санкций, гуманитарные операторы должны соблюдать обязательства, вытекающие из рестриктивных мер ЕС, равно как и гуманитарные принципы и нормы международного гуманитарного права. При всей, казалось бы, логической стройности такого подхода на практике реализация гуманитарных изъятий из санкций может оказаться отнюдь не простой задачей, что далее будет продемонстрировано на сирийском примере.

СИРИЙСКАЯ ПОЛИТИКА ЕС: ПРОБЛЕМЫ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ

Начало гражданского конфликта в Сирии в 2011 г. создало для Евросоюза множество реальных и потенциальных вызовов и угроз, побудив Брюссель и страны – члены объединения адаптировать свою политику к изменившимся условиям. После начала войны сирийское правительство из партнера ЕС по различным двусторонним и многосторонним форматам сотрудничества превратилось в антагониста, а сама страна – в крупнейший очаг нестабильности, терроризма и вынужденной миграции, исчисляющейся миллионами человек, в непосредственной близости от южных границ Евросоюза. Конфликт в Сирии обернулся крупнейшей гуманитарной катастрофой. В поиске оптимального баланса между различными инструментами воздействия на ситуацию ЕС, с одной стороны, ввел жесткий санкционный режим в отношении Дамаска, с другой – Евросоюз и государства-члены стали крупнейшими донорами гуманитарной помощи для сирийских беженцев и внутренне перемещенных лиц.

Что касается рестриктивных мер, то автономный санкционный режим ЕС, действующий в отношении Сирии, был введен в 2011 г. в ответ “на жестокие репрессии против гражданского населения”¹⁸ страны и нацелен на правительство Б. Асада и его сторонников. Так, принятые в мае Решение Совета (ЕС) 2011/273/ОВПБ и Регламент Совета (ЕС) 442/2011 вводили эмбарго на поставки оружия, запрет на экспорт в страну оборудования, товаров и технологий, которые могут быть использованы для внутренних репрессий, предусматривали замораживание активов и ограничения на въезд в ЕС лиц, включенных в “черный список”¹⁹.

¹⁵ *Humanitarian Assistance in Environments Subject to EU Sanctions*. European Commission. Available at: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/humanitarian-assistance-environments-subject-eu-sanctions_en (accessed 01.06.2024).

¹⁶ Совет по правам человека ООН в 2014 г. учредил мандат спецдокладчика, в задачи которого входят сбор информации и подготовка отчетов по своей тематике.

¹⁷ См., например: *Commission Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid to Fight the Covid-19 Pandemic in Certain Environments Subject to EU Restrictive Measures*. European Commission. 13.08.2021. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-08/210813-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf (accessed 01.06.2024); *Commission Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid in Compliance with EU Restrictive Measures (Sanctions)*. European Commission. 30.06.2022. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-07/220630-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf (accessed 01.06.2024).

¹⁸ *Council Decision 2011/273/CFSP of 9 May 2011 Concerning Restrictive Measures Against Syria*. Official Journal of the European Union L 121/11. EUR-lex. 10.05.2011. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0273> (accessed 01.06.2024).

¹⁹ *Ibid.*; *Council Regulation (EU) No 442/2011 of 9 May 2011 Concerning Restrictive Measures in View of the Situation in Syria*. Official Journal of the European Union L 121/1. EUR-lex. 10.05.2011. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2011/442/oj> (accessed 01.06.2024).

В дальнейшем ЕС усиливал санкционное давление на Дамаск²⁰. Его ограничения в отношении САР весьма широки и включают эмбарго на поставки нефти, распространяются на финансовый и транспортный сектора, финансирование инфраструктурных проектов, а также замораживание активов Центрального банка Сирии, находящихся в ЕС, и т.д. В отношении широкого круга лиц и организаций, поддерживающих или получающих выгоду от сирийского режима, введены точечные санкции. 28 мая 2024 г. санкционный режим ЕС в отношении Сирии был продлен еще на год – до 1 июня 2025 г.

Сегодня в отношении Сирии действует один из самых обширных и суровых санкционных режимов. Помимо рестрикций ЕС, ограничительные меры введены и другими субъектами мировой политики, наиболее жесткие из них – санкции США. Вступление в силу в 2020 г. “Закона о защите гражданского населения Сирии” (“Закона Цезаря”)²¹ усилило давление на Дамаск за счет расширения вторичных санкций. Закон позволяет вводить ограничительные меры в отношении широкого круга лиц, предоставляющих значительную финансовую, материальную или технологическую поддержку правительству САР, прямо или косвенно сотрудничающих с ним. Данные меры препятствуют участию третьих сторон в процессе постконфликтного восстановления Сирии и содействия возрождению разрушенной в ходе продолжительного конфликта экономики страны. Таким образом, действия ключевых инициаторов санкций не только направлены на оказание политического давления на правительство Б. Асада, но и препятствуют реализации в самой стране восстановительных проектов и инициатив.

Параллельно с применением санкций в отношении Дамаска ведущие международные акторы, в числе которых ЕС, оказывают гуманитарную помощь сирийцам внутри САР и в соседних государствах. С 2011 г. Евросоюз и его государства-члены мобилизовали более 33 млрд евро на гуманитарную помощь, помощь в целях развития и стабилизации обстановки в Сирии, в том числе для 5.2 млн зарегистрированных сирийских беженцев в соседних странах – в Турции, Ливане, Иордании, Ираке и Египте²². Кроме того, ЕС выступил сопредседателем серии донорских конференций по Сирии. По инициативе Евросоюза с 2017 г. в Брюсселе ежегодно проводятся конференции, призванные оказать поддержку сирийскому народу в самой стране и в соседних государствах, а также мобилизовать усилия международного сообщества для достижения всеобъемлющего и долгосрочного политического урегулирования конфликта в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН № 2254²³.

Таким образом, ЕС и его государства-члены в настоящее время являются ведущими донорами гуманитарной помощи Сирии, которая направлена на удовлетворение критических потребностей наиболее уязвимых социальных групп и включает медицинскую и продовольственную помощь, водоснабжение, предоставление жилья, образования, психосоциальной поддержки и т.д. Также ЕС и государства-члены оказывают ограниченную негуманитарную помощь на территориях, контролируемых оппозиционными силами. Помощь ЕС направляется через его гуманитарных партнеров, а именно: неправительственные организации (НПО), агентства ООН и Международную федерацию обществ Красного Креста и Красного Полумесяца²⁴.

²⁰ См. например: *Council Regulation (EU) No 36/2012 of 18 January 2012 Concerning Restrictive Measures in View of the Situation in Syria and Repealing Regulation (EU) No 442/2011*. Official Journal of the European Union L 16/1. 19.01.2012. EUR-lex. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0036> (accessed 01.06.2024); *Council Decision 2013/255/CFSP of 31 May 2013 Concerning Restrictive Measures Against Syria*. Official Journal of the European Union L 147/14. EUR-lex. 01.06.2013. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0255> (accessed 01.06.2024).

²¹ Акт был принят в составе Закона об ассигнованиях на национальную оборону на 2020 г. См.: *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020*. Public Law 116–92. 20.12.2019. Available at: <https://www.congress.gov/116/plaws/publ92/PLAW-116publ92.pdf> (accessed 01.06.2024).

²² *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Syria*. European Commission. Available at: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/middle-east-and-northern-africa/syria_en (accessed 01.06.2024).

²³ *Supporting the Future of Syria and the Region. Syria: Brussels VIII Conference 2024*. European Union External Action. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/syria-brussels-viii-conference-2024_en (accessed 01.06.2024).

²⁴ *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Syria...*

Однако оказываемая помощь не приводит к улучшению положения сирийцев. По данным ООН, “сирийцы сталкиваются с постоянно углубляющимся гуманитарным кризисом”, более 90% населения страны находятся за чертой бедности²⁵. Одним из факторов, способствующих обострению гуманитарной обстановки, является санкционное давление. Санкционные режимы ключевых инициаторов рестрикций в отношении Сирии предусматривают гуманитарные исключения, которые разрешают торговлю товарами первой необходимости, включая продукты питания и медикаменты, и позволяют оказывать гуманитарную помощь нуждающимся социальным группам. В частности, не запрещены предоставление гуманитарной помощи, экспорт продуктов питания, лекарств и медицинского оборудования²⁶.

Однако введение исключений не позволяет нейтрализовать негативное влияние санкций на доставку помощи, а также на гуманитарную обстановку в стране-мишени в целом. В Сирии, как и во многих других подсанкционных государствах, ограничительные меры создают серьезные барьеры для осуществления гуманитарной деятельности.

Прежде всего, гуманитарные организации вынуждены проводить продолжительный и дорогостоящий юридический анализ санкционных режимов, правил экспортного контроля, учитывать вопросы собственности и прямого и косвенного контроля, например, “правило 50%”²⁷. Наибольшую сложность представляют подсанкционные юрисдикции, в отношении которых санкции инициированы несколькими субъектами, действуют экстерриториальные ограничения и т.д., к их числу, несомненно, относится и Сирия.

Доноры все чаще включают в соглашения о финансировании положения, обязывающие НПО вести соответствующую отчетность, иметь внутренние правила и процедуры должной осмотрительности [5]. Подобные ограничения предусмотрены в соглашениях о финансировании, заключаемых ЕС с партнерами-исполнителями. Комиссия должна обеспечить соблюдение рестрикций Евросоюза, а именно, непредоставление средств включенным в перечень лицам или организациям. Это обязательство, закрепленное в ДФЕС, нашло воплощение в стандартной “санкционной оговорке” (*sanction clause*), которая включается в соглашения, заключаемые ЕК для исполнения бюджета ЕС. При этом в данном пункте о санкциях подчеркивается отказ от принципа непроверки конечных получателей. Иными словами, идентификация нуждающегося лица должна осуществляться гуманитарными организациями на основе гуманитарных принципов²⁸.

В частности, эта оговорка включена в ст. 18 нового Типового соглашения (*Model Grant Agreement, MGA*), которое заключается с НПО. Кроме того, данное положение предусмотрено Рамочным финансовым и административным соглашением (*Financial and Administrative Framework Agreement, FAFA*) Еврокомиссии с ООН. Ст. 6а FAFA устанавливает меры, направленные на то, чтобы средства Евросоюза не предоставлялись организациям, лицам или группам лиц, в отношении которых действуют санкции ООН или ЕС. Однако это не запрещает и не препятствует предоставлению гуманитарной помощи нуждающимся лицам с использованием финансирования Евросоюза²⁹.

Подача заявок на получение лицензий представляет собой продолжительный и энергоемкий процесс, требующий колоссальных затрат времени и ресурсов со стороны гуманитарных организаций. Эта проблема остро стоит в ЕС, поскольку процесс предоставления лицензий децентрализован. Создание компетентного органа,

²⁵ *Syrians Facing ‘Ever Worsening’ Conditions, Top UN Officials Warn*. United Nations. 29.06.2023. Available at: <https://news.un.org/en/story/2023/06/1138202> (accessed 01.06.2024).

²⁶ См., например: *Council Regulation (EU) No 36/2012 of 18 January 2012...; European Commission Frequently Asked Questions: Humanitarian Exemption in the EU Syria Sanctions Regime Following the February 2023 Earthquakes in Türkiye and Syria*. 2023. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/230516-faqs-humanitarian-exemption-syria_en.pdf (accessed 01.06.2024).

²⁷ Правило применяется в санкционной политике ключевых инициаторов санкций, включая ЕС, и предполагает, что рестрикции распространяются как на фигурантов санкционных списков, так и на компании, не включенные в перечень, но находящиеся в их владении на 50% и более.

²⁸ *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Sanctions and Humanitarian Aid...*

²⁹ Ibid.

осуществляющего реализацию санкций, входит в обязанности государств-членов, однако национальные агентства могут значительно различаться с точки зрения численности персонала, его опыта, скорости обработки запросов на предоставление лицензий и т.д. [18, pp. 32-33]. Тесно связана с этой проблема разницы интерпретации компетентными органами стран-членов порядка применения того или иного акта, определения, подпадает ли конкретный запрос под исключение, и т.п., на что регулярно указывали действующие в Сирии НПО [20; 21].

Кроме того, обслуживание гуманитарных операторов в таких сложных подсанкционных юрисдикциях, как Сирия, воспринимается финансовыми учреждениями и компаниями как деятельность, сопряженная с высоким уровнем риска. Опасаясь вторичных санкций, штрафов, репутационных издержек, они склонны выбирать путь “чрезмерного соблюдения” (*overcompliance*) санкционных режимов. Так, “чрезмерное соблюдение” ограничительных мер со стороны банков создает для гуманитарных операторов технические препятствия, в числе которых одна из ключевых – проблема осуществления переводов средств в подсанкционные страны, крайне остро стоящая в Сирии. Например, на протяжении 2020 г. 12% переводов в Сирию в гуманитарных целях были отклонены международными банками, 12% обработанных трансферов не дошли до адресатов, а 32% осуществлены с задержками от трех до 10 месяцев [21]. В ЕС осознают масштаб и остроту этой проблемы, в документах институтов интеграционного объединения подчеркивается, что его санкции не должны вести к “чрезмерному соблюдению”³⁰. Однако очевидно, что этих деклараций недостаточно для смены модальности поведения компаний и банковских учреждений.

Сами гуманитарные организации, стремясь митигировать риски, опасаясь прямой или косвенной передачи средств и ресурсов подсанкционным лицам, порой избирают путь “чрезмерного соблюдения” санкционных предписаний, что становится проявлением так называемого охлаждающего или *сдерживающего эффекта* (*chilling effect*). Например, в весьма уязвимом положении находятся гуманитарные организации, занимающиеся программами “раннего восстановления”, поскольку может встать вопрос о том, не подпадает ли их деятельность в сферу “восстановления Сирии”, что запрещено несколькими режимами санкций, включая ЕС³¹. Одним из факторов, усиливающих “охлаждающий эффект”, является санкционная политика США. Как показывают исследования, принятие “Закона Цезаря” оказало весьма негативное воздействие на гуманитарную деятельность в Сирии [4; 21]. В итоге, вызванный опасениями добровольный отказ гуманитарных организаций осуществлять определенные виды деятельности или оказывать помощь населению в отдельных районах страны, напрямую воздействует на уязвимые социальные группы.

Данные проблемы, несомненно, препятствуют проведению своевременных гуманитарных акций, приводят к приостановке или отмене программ помощи, а также создают ряд других трудностей для гуманитарных организаций, в том числе ставя под угрозу безопасность их сотрудников. Согласно *Aid Worker Security Report* за 2023 г., Сирия входит в пятерку самых опасных для сотрудников гуманитарных организаций стран³². Хотя эти проблемы не характерны исключительно для сирийского кейса, они весьма наглядно демонстрируют дилеммы, барьеры и препятствия, стоящие перед гуманитарными организациями, в странах, находящихся под обширными санкциями.

В ЕС осознают серьезность проблемы и признают важность принятия мер для минимизации негативного воздействия санкций на гуманитарную помощь Сирии. Это подтверждают предпринимаемые на протяжении последних лет усилия ЕС, направленные на содействие диалогу между всеми участниками гуманитарной сферы, выработке практических рекомендаций по управлению рисками для банковских учреждений, гуманитарных организаций и доноров, принимающих участие в процессе доставки помощи

³⁰ Commission Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid to Fight the Covid-19 Pandemic...; Commission Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid in Compliance...

³¹ Leclerc G. *Impact of Sanctions on the Humanitarian Situation in Syria*. European Parliament. June 2023. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749765/EPRS_BRI\(2023\)749765_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749765/EPRS_BRI(2023)749765_EN.pdf) (accessed 01.06.2024).

³² *Aid Worker Security Report. Figures at a Glance*. AWSO. 2023. Available at: https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/ho_aws-preview_july_23_final.pdf (accessed 01.06.2024).

[6]. Параллельно Еврокомиссия регулярно публикует руководства, ответы на наиболее часто задаваемые вопросы, в том числе направленные на предоставление практических указаний по соблюдению ограничительных мер при оказании гуманитарной помощи. В частности, импульс данным усилиям придала пандемия, на фоне которой Еврокомиссия выпустила рекомендации по оказанию помощи по борьбе с COVID-19 странам, находящимся под санкциями, первые из которых были приняты в мае 2020 г. в отношении Сирии³³.

На гуманитарную ситуацию в Сирии, наряду с санкциями, влияет комплекс факторов, в числе которых последствия продолжительного конфликта, обстановка в сфере безопасности, экономический кризис, неэффективное управление, эпидемиологические угрозы, стихийные вызовы и т.д. Безусловно, многоаспектный характер кризиса в Сирии не позволяет определить силу корреляционной связи между санкционным воздействием на страну и гуманитарной обстановкой.

Правительство Сирии и его союзники, включая Россию, к числу основных факторов, влияющих на гуманитарную обстановку в стране и препятствующих ее восстановлению, относят именно действующие в отношении Дамаска односторонние санкции³⁴. Многочисленные учреждения ООН и неправительственные организации в последние годы регулярно обращают внимание на негативное воздействие санкций на гуманитарную обстановку в Сирии, реализацию мероприятий по доставке помощи нуждающимся³⁵. Специальный докладчик ООН Е. Довгань постоянно обращается с призывом к международному сообществу отменить односторонние санкции в отношении Сирии. В ее докладах и заявлениях подчеркивается, что применение ограничительных мер наносит серьезный ущерб фундаментальным правам человека и восстановлению разрушенной инфраструктуры страны³⁶. В свою очередь западные политики и эксперты, представители сирийской оппозиции склонны обвинять Специального докладчика ООН в “необъективной” и “пристрастной” оценке гуманитарных последствий ограничительных мер против Сирии. В частности, в докладе Исследовательской службы Европейского парламента, со ссылкой на заявления сирийских оппозиционных организаций и деятелей, отмечается, что спецдокладчик игнорирует “бесчисленные преступления, совершенные режимом Асада и его союзниками”, не принимает во внимание, что “невозможно наказать диктатуру, подобную сирийскому режиму, ... не затронув сирийское общество”³⁷.

Таким образом, оценка воздействия санкций на гуманитарную обстановку в Сирии на сегодняшний день весьма политизирована и вызывает ожесточенные споры внутри международного сообщества. Однако очевидно, что масштабное санкционное давление, в числе прочего создающее барьеры для содействия постконфликтному восстановлению Сирии, внесло свой вклад в развитие гуманитарного кризиса в стране, как прямо, так и опосредованно.

³³ Commission Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid to Fight the Covid-19...

³⁴ См., например: *Выступление Постоянного представителя В.А. Небензи на заседании СБ ООН по политической и гуманитарной ситуации в Сирии*. Постоянное представительство Российской Федерации при ООН. 21.03.2024. Available at: <https://russiaun.ru/ru/news/210324> (accessed 01.06.2024).

³⁵ См., например: *Комиссия ООН: Сирия тоже отчаянно нуждается в прекращении огня*. Организация Объединенных Наций. 11.03.2024. Available at: <https://news.un.org/ru/story/2024/03/1450262> (accessed 01.06.2024); В ООН призвали ослабить санкции против Сирии для доставки гумпомощи. РИА Новости, 10.02.2023. Available at: <https://ria.ru/20230210/siriya-1851114025.html?ysclid=lw3lx8h1mf177814350> (accessed 01.06.2024).

³⁶ См., например: *A/HRC/39/54/Add.2: Доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека о его миссии в Сирийскую Арабскую Республику*. Организация Объединенных Наций. 08.10.2018. Available at: <https://www.ohchr.org/ru/documents/country-reports/report-special-rapporteur-negative-impact-unilateral-coercive-measures> (accessed 01.06.2024); Эксперт ООН призвала отменить односторонние санкции в отношении Сирии. Организация Объединенных Наций. 10.11.2022. Available at: <https://news.un.org/ru/story/2022/11/1434617> (accessed 01.06.2024).

³⁷ Leclerc G. Op. cit.

ПОЛИТИКА ЕС В СИРИИ ПОСЛЕ ЗЕМЛЕТРЯСЕНИЯ: ГРАНИЦЫ НЕОБХОДИМОГО И ПРЕДЕЛЫ ВОЗМОЖНОГО

Гуманитарный кризис в Сирии серьезно обострился после землетрясения в феврале 2023 г., которое унесло жизни тысяч людей и привело к масштабным разрушениям³⁸. На этом фоне отдельные НПО, представители экспертного сообщества, политические деятели и государства стали призывать к снятию или временной приостановке санкций в связи со сложной гуманитарной обстановкой в стране, мотивируя это тем, что ограничительные меры чинят наиболее серьезные препятствия оказанию помощи пострадавшему населению³⁹. В то же время некоторые западные исследователи и политики стали обвинять правительство Б. Асада в попытках использовать землетрясение в качестве повода для укрепления собственных позиций, ослабления международной изоляции и легитимации режима⁴⁰.

В этих условиях ЕС оказался перед сложной дилеммой. С одной стороны, он не мог отклониться от своего подхода, состоящего в оказании санкционного давления на САР, отказе от взаимодействия с Дамаском и участия в постконфликтном восстановлении страны, пока не будет запущен "надежный процесс политического перехода"⁴¹. С другой стороны, Евросоюзу, как ключевому донору гуманитарной помощи для сирийских беженцев и внутренне перемещенных лиц, необходимо было отреагировать на трагические события и оказать поддержку жертвам стихийного бедствия.

Так, ЕС и государства-члены стали предоставлять значительную помощь населению пострадавших районов. Также по инициативе Евросоюза в марте была проведена донорская конференция для сбора помощи жертвам стихийного бедствия⁴², общая сумма взносов на ней составила 7 млрд евро [22; 23]. В июне состоялась седьмая Брюссельская конференция, призванная мобилизовать средства международного сообщества для поддержки Сирии и соседних государств, на которой общая сумма обещанных донорами средств составила 9.6 млрд евро [24]. Наряду с увеличением помощи ЕС, как и другие члены международного сообщества, призывал решить проблему расширения гуманитарного доступа в Сирии, поскольку от стихийного бедствия пострадали территории, подконтрольные как правительству, так и оппозиционным группам. Между ключевыми субъектами международных отношений традиционно имеются существенные разногласия по этому вопросу⁴³, однако в интересах оказания помощи пострадавшему населению правительство Сирии разрешило гуманитарным агентствам ООН использовать пропускные пункты на

³⁸ Мощное землетрясение и его повторные толчки произошли на севере Сирии и юго-востоке Турции, погибли более 50 тыс. человек.

³⁹ См., например: Marsi F. US Exempts Syrian Earthquake Aid from Sanctions. *Al Jazeera*, 10.02.2023. Available at: <https://www.aljazeera.com/news/2023/2/10/us-issues-sanctions-general-exemption-for-aid-to-syria> (accessed 01.06.2024).

⁴⁰ См., например: Barnes-Dacey J., Petillo K. *Humanitarian First: Delivering Aid to Syria in the Aftermath of the Earthquake*. European Council on Foreign Relations. 09.02.2023. Available at: <https://ecfr.eu/article/humanitarian-first-delivering-aid-to-syria-in-the-aftermath-of-the-earthquake/> (accessed 01.06.2024); Analysis: Earthquake in Syria Offers Leverage to Isolated Assad. *Euractiv*. 09.02.2023. Available at: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/analysis-earthquake-in-syria-offers-leverage-to-isolated-assad/> (accessed 01.06.2024); Daher J. *The Aftermath of Earthquakes in Syria: The Regime's Political Instrumentalisation of a Crisis*. European University Institute. 27.02.2023. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75404/RSC_RP_2023_04.pdf (accessed 01.06.2024).

⁴¹ Политика ЕС основывается на принятом в 2017 г. документе "Элементы стратегии ЕС в отношении Сирии", в котором изложены основные цели объединения на сирийском направлении.

⁴² Поскольку землетрясения произошли в Турции и Сирии, конференция была организована с целью сбора средств для поддержки населения всех пострадавших районов. С самого начала четко просматривались отличия в подходах западных стран к реагированию на трагические события. В первые дни после землетрясения Сирии была оказана ограниченная поддержка, что резко контрастировало с реактивными действиями в отношении Турции. Кроме того, при оказании помощи в Турции акцент был сделан на восстановление инфраструктуры, создание возможностей для трудоустройства, чтобы обеспечить условия для возвращения пострадавших к нормальной жизни, тогда как в Сирии вопрос о восстановлении не мог рассматриваться по политическим причинам.

⁴³ Западные страны отказываются от взаимодействия с Дамаском и оказания гуманитарной помощи через сирийское правительство, считая, что оно проводит дискриминационную политику, манипулирует помощью в своих интересах. Подход Дамаска и Москвы состоит в том, что оказание гуманитарной помощи на всей территории САР должно осуществляться через правительство страны. Они мотивируют это тем, что действия западных доноров направлены на ослабление правительства Б. Асада и подрыв государственного суверенитета.

границе с Турцией⁴⁴.

Параллельно, реагируя на трагические события в САР, отдельные западные субъекты, в числе которых ЕС, стали смягчать санкционное давление на Дамаск, не снимая при этом рестриктивные меры. В частности, “ввиду серьезности гуманитарного кризиса в Сирии, усугубленного землетрясением”, 23 февраля Совет ЕС принял дополнительную гуманитарную поправку для содействия скорейшей доставке помощи⁴⁵. Приняв поправку продолжительностью в шесть месяцев, Совет ЕС отменил необходимость получения гуманитарными организациями предварительного разрешения компетентных национальных органов стран – членов объединения на передачу или предоставление в гуманитарных целях товаров и услуг физическим и юридическим лицам, включенным в перечень⁴⁶. В решении Совета ЕС подчеркивалось, что ограничительные меры объединения “не предназначены для того, чтобы стоять на пути или препятствовать доставке гуманитарной помощи, в том числе медицинской”⁴⁷.

Что касается других субъектов, то еще 10 февраля Министерство финансов США выпустило генеральную лицензию 23, по которой в течение 180 дней разрешались “все операции, связанные с ликвидацией последствий землетрясения, которые в противном случае были бы запрещены положением о санкциях”⁴⁸. Великобритания выпустила две генеральные лицензии сроком действия в полгода, чтобы облегчить оказание гуманитарной помощи в Сирии⁴⁹, что стало прецедентом, поскольку до стихийного бедствия мер, направленных на смягчение автономного санкционного режима страны в отношении САР, принято не было. В свою очередь введенное Швейцарией гуманитарное исключение из санкций в отношении Сирии носило бессрочный характер⁵⁰.

Несмотря на то, что изъятия по гуманитарным соображениям упомянутых выше инициаторов санкций преследуют схожие цели, они, тем не менее, различаются по широте охвата субъектов, объему разрешенной деятельности и продолжительности их действия. Старший научный сотрудник Женевского института последипломного образования Э. Море в исследовании, посвященном анализу эффективности принятых ЕС, США, Великобританией и Швейцарией гуманитарных исключений из санкций в отношении Сирии, выделяет основные преимущества мер Евросоюза. Так, по ее словам, гуманитарные исключения, введенные ЕС, носят весьма обширный характер, открывая включенным в перечень компаниям более широкий доступ к товарам и услугам, предоставляемым без разрешения, охватывая все виды гуманитарной помощи, причем не только напрямую связанной с ликвидацией последствий землетрясения, и больший круг субъектов [25].

Гуманитарное сообщество приветствовало принятие исключений из санкционных режимов в ответ на землетрясение в Сирии. В частности, представители НПО,

⁴⁴ В частности, в феврале 2023 г. правительство Сирии согласилось открыть на границе с Турцией дополнительные пропускные пункты “Баб Ас-Салим” и “Ар-Раи” для доставки помощи ООН в контролируемые оппозицией районы на северо-западе страны. Также, несмотря на возникшие летом в СБ ООН разногласия после истечения срока действия резолюции № 2672 о международном гуманитарном содействии Сирии, удалось получить разрешение Дамаска на продолжение использования пропускного пункта “Баб аль-Хава”. Впоследствии правительство Сирии продлило на несколько месяцев разрешение гуманитарным агентствам ООН использовать пропускные пункты.

⁴⁵ Earthquake in Türkiye and Syria: EU Amends Restrictive Measures in Place Regarding Syria to Facilitate the Speedy Delivery of Humanitarian Aid. Reliefweb, 24.02.2023. Available at: <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/earthquake-turkiye-and-syria-eu-amends-restrictive-measures-place-regarding-syria-facilitate-speedy-delivery-humanitarian-aid> (accessed 01.06.2024).

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Council Decision (CFSP) 2023/408 of 23 February 2023 Amending Decision 2013/255/CFSP Concerning Restrictive Measures in View of the Situation in Syria. Official Journal of the European Union L1 56/4. EUR-lex. 23.02.2023. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2023.056.01.0004.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2023%3A056I%3ATOC> (accessed 01.06.2024).

⁴⁸ Treasury Issues Syria General License 23 to Aid In Earthquake Disaster Relief Efforts. U.S. Department of the Treasury. 09.02.2023. Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1261> (accessed 01.06.2024).

⁴⁹ Notice to Exporters 2023/04: General Trade Licence Syria Sanctions – Earthquake Relief Efforts in Syria. Gov.UK. 15.02.2023. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/notice-to-exporters-202304-general-trade-licence-syria-sanctions-earthquake-relief-efforts-in-syria> (accessed 01.06.2024).

⁵⁰ Swiss Government Facilitates Humanitarian Activities in Syria. State Secretariat for Economic Affairs. 03.03.2023. Available at: <https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/seco/nsb-news.msg-id-93462.html> (accessed 01.06.2024).

работающие с Сирией или на ее территории, отмечали, что данные меры сыграли важную роль в облегчении некоторых усилий по оказанию помощи. Прежде всего их принятие оказало положительное воздействие на денежные переводы, процесс осуществления которых, по словам сотрудников гуманитарных организаций, работающих в проправительственных районах Сирии, стал более гладким [25]. При этом представители НПО справедливо подчеркивали, что принятие новых изъятий в отношении землетрясения представляет собой молчаливое признание регуляторами ограниченности общих и специальных исключений, особенно в контексте, требующем экстренного гуманитарного реагирования [25].

Более того, представители НПО положительно оценили информационно-разъяснительную работу регуляторов после землетрясения [25]. Поскольку наиболее жестким является санкционный режим Соединенных Штатов, главным образом в связи с применением вторичных санкций, особое значение имели усилия Управления по контролю за иностранными активами Минфина США. Данные меры, включающие принятие руководств⁵¹ и публикацию ответов на наиболее часто задаваемые вопросы⁵², были направлены на снижение “сдерживающего эффекта” санкций и содействие доставке гуманитарной помощи в пострадавшие районы Сирии. Также соответствующие меры были приняты и Европейским союзом⁵³. Кроме того, по словам представителей гуманитарных организаций, исключения стали результатом сотрудничества государственных органов с НПО и финансовыми учреждениями. Приветствуя подобные форматы взаимодействия, они подчеркнули важность и ценность регулярного диалога между сторонами, способного внести весомый вклад в повышение эффективности исключений [25].

Тем не менее представители НПО и эксперты отмечали, что эти меры не достаточны и не способны содействовать преодолению и без того острого гуманитарного кризиса в стране, находящейся под жесткими санкциями⁵⁴. Эти меры не позволяют нивелировать “сдерживающий эффект”, в Сирии по-прежнему отсутствует функционирующая банковская система, а в зоне землетрясения повсеместно разрушены сети “хавала”⁵⁵, что создает серьезные препятствия для осуществления денежных переводов. Кроме того, действующий в отношении САР жесткий режим экспортного контроля затрудняет доступ к определенным товарам, необходимым для ликвидации последствий стихийного бедствия, недостаточная широта гуманитарных исключений, как с точки зрения их длительности, так и охвата субъектов и сфер деятельности, также усложняют работу гуманитарных агентов [25].

С учетом того, что шестимесячного периода недостаточно для реализации необходимых усилий по оказанию помощи, важное значение имело продление изъятий по гуманитарным соображениям. Так, 14 июля Совет ЕС принял решение продлить гуманитарное исключение в рамках санкционного режима в отношении Сирии еще на полгода, до 24 февраля 2024 г.⁵⁶ Данное решение было принято на фоне более широких дебатов между сторонниками и противниками санкционного давления на Сирию, как в ЕС, так и в других странах – субъектах рестрикций. Примечательно, что в США 26 июля 2023 г. члены Палаты представителей представили законопроект, запрещающий администрации Дж. Байдена продлевать генеральную лицензию 23, которая, по их словам, подрывает санкционный режим в отношении Сирии, “послужит сигналом о том, что Соединенные Штаты согласны на нормализацию отношений с Асадом”. Продление генлицензии, по мнению конгрессменов, означает фактический отказ администрации

⁵¹ *Guidance for the Provision of Humanitarian Assistance to Syria*. Office of Foreign Assets Control. 08.08.2023. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/931236/download?inline> (accessed 01.06.2024).

⁵² *Frequently Asked Questions. Syria*. Office of Foreign Assets Control. Available at: <https://ofac.treasury.gov/faqs/937> (accessed 01.06.2024).

⁵³ *European Commission Frequently Asked Questions: Humanitarian Exemption in the EU Syria Sanctions Regime...*

⁵⁴ *Weeks After Quake, EU Says Temporarily Lifting Sanctions on Syria*. PressTV, 24.02.2023. Available at: <https://www.presstv.ir/Detail/2023/02/24/698786/EU-eases-sanctions-to-speed-up-aid-delivery-to-Syria-EU-Council-> (accessed 01.06.2024).

⁵⁵ Неформальная финансово-расчетная система на основе взаимозачета требований и обязательств между брокерами, которая используется преимущественно в странах Ближнего и Среднего Востока, Африки и Азии.

⁵⁶ *Syria: EU Extends Humanitarian Exemption for Another Six Months*. European Council. 14.07.2023. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/14/syria-eu-extends-humanitarian-exemption-for-another-six-months/> (accessed 01.06.2024).

привлечь Б. Асада к ответственности за его “военные преступления и посылает миру опасный сигнал о том, что Соединенные Штаты потворствуют этому гуманитарному кризису”⁵⁷. Так или иначе, выпущенная Минфином лицензия носила временный характер, срок ее действия истек 8 августа 2023 г. Что же касается Европейского союза, то в мае 2024 г., продлив на год ограничительные меры ввиду того, что “сирийский режим продолжает проводить политику репрессий и нарушений прав человека”, Совет ЕС также принял решение о пролонгации гуманитарных исключений, введенных на фоне землетрясения⁵⁸.

Несмотря на помощь, оказываемую донорами, и некоторое смягчение санкционного давления на Сирию в связи с принятием широких исключений по гуманитарным соображениям, ситуация как в зоне бедствия, так и на территории всей страны, остается удручающей. Гуманитарный план ООН для Сирии на 2023 г. был профинансирован менее, чем на 40%⁵⁹. Согласно Глобальному гуманитарному обзору на 2024 г., Сирия возглавляет список стран⁶⁰, наиболее остро нуждающихся в гуманитарной помощи⁶¹. На фоне колоссального дефицита финансирования гуманитарного сектора потребности растут, в том числе в связи с острейшим гуманитарным кризисом в секторе Газа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Санкции являются политическим средством и применяются их инициаторами в целях обеспечения собственных внешнеполитических приоритетов. Введение ограничительных мер, равно как и их смягчение, в том числе посредством применения гуманитарных исключений, может использоваться субъектами рестрикций для достижения широкого спектра политических целей [11]. Так, введение изъятий по гуманитарным соображениям может выступать средством коммуникации государства-субъекта с подсанкционной страной, другими участниками международного сообщества и внутренней аудиторией, инструментом формирования некоего имиджа на мировой арене и т.д.

События вокруг Сирии до и весьма явно после землетрясения 2023 г. демонстрируют не только политическое значение для Евросоюза усилий по минимизации воздействия рестрикций на гуманитарную обстановку в стране, находящейся в непосредственной близости от южных границ Европы. Подход ЕС и предпринимаемые в рамках него меры также показывают символическое значение для Евросоюза гуманитарных исключений из санкций, равно как и усилий по смягчению воздействия рестрикций на гуманитарную помощь в более широком контексте. Очевидно, что принятые меры не могут привести к преодолению острого гуманитарного кризиса в стране, однако действия ЕС позволили ему позиционировать себя как значимого гуманитарного актора, оказывающего помощь жертвам стихийного бедствия, были сигналом о поддержке населения, несмотря на непризнание режима. Кроме того, введение гуманитарных изъятий позволило Евросоюзу снизить давление со стороны лиц, организаций и государств, призывающих снять санкции, препятствующие удовлетворению насущных потребностей сирийского народа, не меняя при этом внешнеполитической линии в отношении Дамаска. Иными словами, данные меры имели важное значение для ЕС, однако они не стали индикатором перемен в подходе Евросоюза к взаимодействию с правительством Б. Асада. Хотя между странами

⁵⁷ McCaul, Baird, Wilson Introduce Bill to Prohibit the Extension of Earthquake-Related Syria Sanctions Exemption. Foreign Affairs Committee. 26.07.2023. Available at: <https://foreignaffairs.house.gov/press-release/mccaul-baird-wilson-introduce-bill-to-prohibit-the-extension-of-earthquake-related-syria-sanctions-exemption/#:~:text=On%20February%209%2C%202023%2C%20in,from%20sanctions%20for%20180%20days> (accessed 01.06.2024).

⁵⁸ Syria: Council Renews Restrictive Measures and Extends Humanitarian Exemption for Another Year. European Council 28.05.2024. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/28/syria-council-renews-restrictive-measures-and-extends-humanitarian-exemption-for-another-year/> (accessed 01.06.2024).

⁵⁹ Выступление Постоянного представителя В.А.Небензи на заседании СБ ООН...

⁶⁰ На гуманитарную помощь Сирии в 2024 г. ООН запросила 4.4 млрд долл.

⁶¹ Global Humanitarian Overview 2024. OCHA. 2024. Available at: <https://data.humdata.org/dataset/global-humanitarian-overview-2024> (accessed 01.06.2024).

– членами объединения имеются разногласия на сирийском направлении⁶², в целом ключевые параметры сирийской политики ЕС остаются пока неизменными.

Следует отдельно отметить, что на фоне стихийного бедствия правительство САР предприняло деятельные шаги по уменьшению своей политической изоляции, а также активизировало кампанию, призывающую к снятию односторонних рестрикций Запада, препятствующих реагированию на чрезвычайную ситуацию⁶³. Для многих региональных государств, в последние годы склоняющихся к нормализации отношений с Дамаском⁶⁴, землетрясение стало гуманитарным поводом активизировать процесс нормализации отношений с САР и принять решение⁶⁵ о возвращении Сирии в Лигу арабских государств (ЛАГ), членство страны в которой было приостановлено в 2011 г. Иными словами, природные, социальные и иные катаклизмы обладают потенциалом создания гуманитарного повода для реализации определенных политических решений. Тем не менее успех нормализации отношений оказался ограниченным, санкции по-прежнему представляют одно из ключевых препятствий для реализации в САР восстановительных проектов и инициатив. Спустя более чем год с момента землетрясения гуманитарная ситуация в Сирии остается критической, усилилось протестное движение, ключевым драйвером которого являются острые социально-экономические проблемы, негативное влияние на обстановку в стране также оказывает региональная напряженность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Brockmann K., Preble K.A. *Mitigating Humanitarian Impact in a Complex Sanctions Environments. The European Union and the Sanctions Regimes Against Iran*. Stockholm International Peace Research Institute, 2021. 36 p. Available at: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/2109_iran_sanctions.pdf (accessed 01.06.2024).
2. Ferraro T. International Humanitarian Law, Principled Humanitarian Action, Counterterrorism and Sanctions: Some Perspectives on Selected Issues. *International Review of the Red Cross*, 2021, vol. 103, no. 916-917, pp. 109-155. DOI: 10.1017/S1816383121000965
3. Azar N. *Navigating Humanitarian Exceptions to Sanctions Against Syria. Challenges and Recommendations*. Atlanta, The Carter Center, 2020. 20 p. Available at: <https://static1.squarespace.com/static/5c2f801b9772ae6d89f7eb45/t/63ecd1875dca271784a728d0/1676464521589/navigating-humanitarian-exceptions-in-syria-oct2020.pdf> (accessed 01.06.2024).
4. *U.S. and European Sanctions on Syria*. Atlanta, The Carter Center, 2020. 28 p. Available at: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/us-and-european-sanctions-on-syria-091620.pdf (accessed 01.06.2024).
5. Debarre A. *Safeguarding Humanitarian Action in Sanctions Regimes*. International Peace Institute, 2019. 15 p. Available at: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2019/06/1906_Sanctions-and-Humanitarian-Action.pdf (accessed 01.06.2024).
6. Walker J. *Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions*. 2020. 35 p. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2020-07/200526-risk-management-guide_en_0.pdf (accessed 01.06.2024).
7. Hausmann P., Pearson E., Liechti M. *Assessing the Impact of Sanctions on Humanitarian Work*. Geneva Graduate Institute, 2022. 78 p. Available at: <https://voiceeu.org/publications/assessing-the-impact-of-sanctions-on-humanitarian-work.pdf> (accessed 01.06.2024).
8. Тимофеев И.Н. *Помощь в условиях санкций*. Российский совет по международным делам. 19.04.2020. [Timofeev I.N. *Assistance to Those Under Sanctions*. The Russian International Affairs Council. 19.04.2020. (In Russ.)] Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/pomoshch-v-usloviyakh-sanktsiy/?ysclid=lwxxdf9ogz381967280> (accessed 01.06.2024).
9. Тимофеев И.Н. *Афганистан в тисках санкций*. Международный дискуссионный клуб "Валдай". 08.09.2021. [Timofeev I.N. *Afghanistan in the Grip of Sanctions*. Valdai Discussion Club. 08.09.2021. (In Russ.)] Available at: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/afghanistan-v-tiskakh-sanktsiy/?ysclid=lwxxj31et7816116627> (accessed 01.06.2024).

⁶² Тогда как Франция и Германия сохраняют жесткую позицию в отношении сирийского режима, по некоторым вопросам позиция стран – членов ЕС существенно расходится. В мае 2024 г. состоялась министерская встреча с участием представителей Кипра, Греции, Австрии, Чехии, Дании, Италии, Мальты и Польши, на которой обсуждались вопросы миграции и непосредственно план Кипра о признании отдельных районов Сирии безопасными для возвращения беженцев. См.: Министерская встреча восьми стран-членов ЕС по вопросам иммиграции в Никосии. *Famagusta.News*, 17.05.2024. Available at: <https://ru.famagusta.news/news/politiki/ypourgiki-synodos-okto-kraton-melon-ee-gia-metanasteftiko-sti-lefkosia/?ysclid=lyr2s3wcf388601155> (accessed 01.06.2024).

⁶³ См. подробнее: Daher J. *The Aftermath of Earthquakes in Syria...*

⁶⁴ С конца 2010-х годов отдельные арабские страны, в числе которых ОАЭ и Бахрейн, предприняли шаги по восстановлению отношений с Сирией.

⁶⁵ Наряду с землетрясением одним из весомых факторов, способствующих возвращению Сирии в "арабскую семью" стала нормализация отношений между Саудовской Аравией и Ираном, в марте 2023 г. при посредничестве Китая принявших решение о восстановлении дипломатических отношений, прерванных в 2016 г.

10. Бартенев В.И. Международная помощь и санкционное давление: геометрия взаимного влияния. *Полис. Политические исследования*, 2022, т. 31, № 6, сс. 23-37. [Bartenev V.I. International Assistance and Sanctions Pressure: Geometry of Interlinkages. *Political Studies*, 2022, vol. 31, no. 6, pp. 23-37. (In Russ.)] DOI: 10.17976/jpps/2022.06.03
11. Оганисян Л.Д. Гуманитарная помощь под санкциями: от постановки проблемы к поискам решений. *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*, 2023, т. 15, № 2, сс. 116-152. [Oganisyan L.D. Humanitarian Aid Under Sanctions: From the Problem Statement to the Search for Solutions. *Lomonosov World Politics Journal*, 2023, vol. 15, no. 2, pp. 116-152. (In Russ.)] DOI: 10.48015/2076-7404-2023-15-2-116-152
12. Матвеев И.А. Политэкономическая модель урегулирования ситуации в Сирии в контексте украинского конфликта. *Рабочая тетрадь № 67/2022*. Москва, Российский совет по международным делам, 2022. 47 с. [Matveev I.A. *Settling the Syrian Conflict Amid the Ukrainian Crisis: Political Economy Perspective*. Working Paper No. 67/2022. Moscow, Russian International Affairs Council, 2022. 48 p. (In Russ.)] Available at: <https://russiancouncil.ru/papers/RIAC-Syria-WorkingPaper67.pdf> (accessed 01.06.2024).
13. Бочаров И.А. *Сирия: гуманитарный кризис и стихийное бедствие*. Российский совет по международным делам. 13.02.2023. [Bocharov I.A. *Syria: Humanitarian Crisis and Disaster*. Russian International Affairs Council. 13.02.2023. (In Russ.)] Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/siriya-gumanitarnyy-krizis-i-stikhiynoe-bedstvie/?ysclid=m06gmnotc2785027793> (accessed 01.06.2024).
14. Мамедов Р.Ш. *Санкции США и ЕС против Сирии*. Российский совет по международным делам. 18.10.2022. [Mamedov R.Sh. *U.S. and EU Sanctions Against Syria*. Russian International Affairs Council. 18.10.2022. (In Russ.)] Available at: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-ssha-i-es-protiv-sirii/?sphrase_id=152532922&ysclid=m06goxs4sr691871830 (accessed 01.06.2024).
15. Стрежнева М.В., Руденкова Д.Э. *Европейский союз: архитектура внешней политики*. Москва, ИМЭМО РАН, 2016. 135 с. [Strezhneva M.V., Rudenkova D.E. *European Union: The Architecture of Foreign Policy*. Moscow, IMEMO, 2016. 135 p. (In Russ.)] Available at: https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2016/2016_029.pdf (accessed 01.06.2024).
16. Тимофеев И.Н. Политика санкций Европейского союза. Опыт событийного анализа. *Современная Европа*, 2021, № 2, с. 17-27. [Timofeev I.N. Approaching the EU Sanctions Policy: An Experiment with Event Analysis. *Contemporary Europe*, no. 2, pp. 17-27. (In Russ.)] <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220211727>
17. Арапова Е.Я., Кудинов А.С. Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании: сравнительный анализ. *Полис. Политические исследования*, 2022, № 6, сс. 151-165. [Arapova E.Ya., Kudinov A.S. International Sanctions Legislation in the U.S., EU and UK: A Comparative Study. *Political Studies*, 2022, no. 6, pp. 151-165. (In Russ.)] <https://doi.org/10.17976/jpps/2022.06.11>
18. Helwig N., Jokela J., Portela C. *Sharpening EU Sanctions Policy for a Geopolitical Era*. Helsinki, Government's Analysis, Assessment and Research Activities, 2020. 206 p. Available at: https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2020/05/vntas_report_sharpening-eu-sanctions-policy-for-a-geopolitical-era.pdf (accessed 01.06.2024).
19. Unilateral Coercive Measures, IHL and Impartial Humanitarian Action: An Interview with Alena Douhan. *International Review of the Red Cross*, 2021, no. 103, pp. 25-50. DOI: 10.1017/S1816383121000230
20. Daher J. *Invisible Sanctions: How Over-Compliance Limits Humanitarian Work on Syria*. Challenges of Fund Transfer for Non-Profit Organizations Working on Syria. Berlin, IMPACT – Civil Society Research and Development, 2020. 53 p. Available at: https://impactres.org/reports/Invisible_Sanctions_IMPACT_EN.pdf (accessed 01.06.2024).
21. Walker J. The Public Policy of Sanctions Compliance: A Need for Collective and Coordinated International Action. *International Review of the Red Cross*, 2021, vol. 103, no. 916-917, pp. 705-716. DOI: 10.1017/S181638312100093X
22. Оганисян Л.Д. ЕС и страны Ближнего и Среднего Востока: землетрясения в Турции и Сирии и эскалация в зоне палестино-израильского конфликта. *Европейский союз: факты и комментарии*. Вып. 111. Москва, 2023, сс. 118-122. [Oganisyan L.D. The EU and the Countries of the Middle East: Earthquakes in Turkey and Syria and Escalation in the Palestinian-Israeli Conflict Zone. *The European Union: Facts and Comments*. Iss. 111. Moscow, 2023, pp. 118-122. (In Russ.)] Available at: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/111.pdf (accessed 01.06.2024).
23. Оганисян Л.Д. ЕС и страны Ближнего и Среднего Востока: ирано-саудовское примирение и донорская конференция для помощи Турции и Сирии. *Европейский союз: факты и комментарии*. Вып. 112. Москва, 2023, сс. 104-108. [Oganisyan L.D. EU and Middle East Countries: Iran-Saudi Reconciliation and Donor Conference to Help Turkey and Syria. *The European Union: Facts and Comments*. Iss. 112. Moscow, 2023, pp. 104-108. (In Russ.)] Available at: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/111.pdf (accessed 01.06.2024).
24. Оганисян Л.Д. ЕС и страны Ближнего и Среднего Востока: Брюссельская конференция по Сирии и взаимодействие с Лигой арабских государств. *Европейский союз: факты и комментарии*. Вып. 113. Москва, 2023, сс. 95-99. [Oganisyan L.D. The EU and the Countries of the Middle East: The Brussels Conference on Syria and Cooperation with the League of Arab States. *The European Union: Facts and Comments*. Iss. 113. Moscow, 2023, pp. 104-108. (In Russ.)] Available at: <http://aevis.ru/upload/ckeditor/files/домеп%20112.pdf> (accessed 01.06.2024).
25. Moret E. *Effectiveness of Humanitarian Exceptions to Sanctions: Lessons from the Syria Earthquake*. The Carter Center. 2023. 23 p. Available at: <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/effectiveness-humanitarian-exceptions-sanctions-lessons-syria-earthquake> (accessed 01.06.2024).

ОПЫТ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ САМОЗАНЯТЫХ В СТРАНАХ ОЭСР И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ

© СИНДЯШКИНА Е.Н., 2024

СИНДЯШКИНА Евгения Николаевна, кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела комплексных социально-экономических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 (syndyash@yandex.ru), ORCID: 0000-0001-6410-5643

Синдяшкина Е.Н. Опыт пенсионного обеспечения самозанятых в странах ОЭСР и возможности его применения в России. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2024, № 2, сс. 29-40. DOI: 10.20542/afij-2024-2-29-40 EDN: QELAYA

DOI: 10.20542/afij-2024-2-29-40

EDN: QELAYA

УДК: 331.5+369.5+368.914

Поступила в редакцию 23.06.2024.

После доработки 19.07.2024.

Принята к публикации 02.08.2024.

Активно развивающиеся на современном рынке труда процессы дестандартизации занятости и сокращения сферы традиционного наемного труда создают значительные проблемы и дисбалансы в пенсионных системах, усугубляя негативное влияние демографических факторов. В условиях роста разнообразных форм самозанятости актуальной задачей пенсионной политики становится обеспечение баланса между интересами самозанятых, стандартных и нестандартных наемных работников и финансовыми возможностями бюджета; между устойчивостью пенсионной системы и достаточностью размера пенсий для всех участников. Статья посвящена проблемам пенсионного обеспечения самозанятых в странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и в России. Рассматриваются различные подходы к пенсионному обеспечению самозанятых, их сильные и слабые стороны, связанные с ними вызовы и риски для пенсионных систем. Особое внимание уделено анализу возможностей использования зарубежного опыта в России. Отмечаются ограниченные возможности по выплате взносов у большинства самозанятых и отсутствие их заинтересованности в добровольном пенсионном страховании из-за низкого размера будущей пенсии. Также обращается внимание на риск оттока самозанятых из регистрируемого сегмента в случае введения обязательных пенсионных взносов. Сделан вывод о том, что в российских условиях целесообразно сохранение добровольности участия самозанятых в пенсионной системе в сочетании с повышением мотивации к вступлению в программу долгосрочных сбережений путем введения дополнительных преференций для самозанятых, например, увеличения сроков и доли государственного софинансирования.

Ключевые слова: нестандартная занятость, самозанятость, пенсионная система, страховая пенсия, накопительная пенсия, социальная пенсия, ставка взносов, доход, программа долгосрочных сбережений.

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов финансового и нефинансового характера.

Финансирование: автор заявляет об отсутствии внешнего финансирования.

EXPERIENCE OF PENSION SECURITY FOR THE SELF-EMPLOYED IN OECD COUNTRIES AND POSSIBILITIES OF ITS APPLICATION IN RUSSIA

Received 23.06.2024. Revised 19.07.2024. Accepted 02.08.2024.

Evgeniya N. SINDYASHKINA (syndyash@yandex.ru), ORCID: 0000-0001-6410-5643,
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

The processes of destandardization of employment and a reduction in the scope of traditional hired labor, which are actively developing in the modern labor market, create significant problems and imbalances in pension systems, exacerbating the negative impact of demographic factors. In the time of growth in various forms of self-employment, an urgent task of pension policy is to ensure a balance between the interests of the self-employed, standard and non-standard employees and the financial capabilities of the budget; between the sustainability of the pension system and the adequacy of pensions for all participants. The article considers the problems of pension provision for the self-employed in OECD countries and Russia. Various approaches to pension provision for the self-employed, their strengths and weaknesses, associated challenges and risks for pension systems are analyzed. Particular attention is paid to the possibilities of using foreign experience in Russia. There are limited opportunities to pay contributions for the majority of self-employed people and they lack interest in voluntary pension insurance due to the low size of their future pension. Attention is also drawn to the risk of outflow of self-employed people from the registered segment in the event of the introduction of mandatory pension contributions. It is concluded that in present day Russia it is advisable to maintain the voluntary participation of the self-employed in the pension system in combination with increasing motivation to join the long-term savings program by introducing additional preferences for the self-employed, for example, an increase in the terms and share of state co-financing.

Keywords: non-standard employment, self-employment, pension system, insurance pension, funded pension, social pension, contribution rate, income, long-term savings program.

About the author: Evgeniya N. SINDYASHKINA, Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher, Sector for Social Policy and Labor Market Studies, Department for Complex Socio-Economic Research, Center for Comparative Socio-Economic and Political Studies.

Competing interests: no potential competing financial or non-financial interest was reported by the author.

Funding: no funding was received for conducting this study.

For citation: Sindyashkina E.N. Experience of Pension Security for the Self-Employed in OECD Countries and Possibilities of Its Application in Russia. *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, 2024, no. 2, pp. 29-40. DOI: 10.20542/afj-2024-2-29-40 EDN: QELAYA

ВВЕДЕНИЕ

Современные пенсионные системы изначально были разработаны для рынка труда с преобладанием стандартной наемной занятости. Поступательные процессы дестандартизации занятости и трансформации традиционных трудовых отношений

создают значительные проблемы и дисбалансы в пенсионных системах, что дополнительно усугубляется тенденциями старения общества и роста демографической нагрузки на трудоспособное население.

Международная организация труда (МОТ) выделяет четыре основных типа нестандартной наемной занятости: временная занятость; трудовая деятельность на условиях неполного рабочего времени; временный агентский (заемный) труд; замаскированные трудовые отношения и зависимая самостоятельная занятость¹. Кроме того, к нестандартной занятости принято относить неформальную занятость и самозанятость [1]. Так, в докладах ОЭСР выделяется три основные категории нестандартных работников: наемные, самозанятые и неформальные работники, при этом специально подчеркивается, что все самозанятые считаются нестандартными работниками².

Различные аспекты дестандартизации занятости и ее влияния на развитие социально-трудовой сферы широко обсуждаются российскими и зарубежными исследователями [2; 3; 4]. В частности, отмечается, что размывание традиционной модели трудовых отношений и расширение нестандартных форм занятости в значительной степени обусловлены процессами цифровизации. Цифровые технологии делают возможным дистанционное взаимодействие работников и работодателей, изменяют организацию рабочих процессов, что нередко приводит к преобразованию отношений найма в самозанятость [5; 6]. Под влиянием процессов цифровизации с начала 2000-х годов активно развиваются так называемые новые формы занятости, в числе которых платформенная занятость, различные краткосрочные контракты с негарантированными часами работы и др., большинство из которых может быть отнесено к нестандартной занятости³. Распространение новых форм размывает границу между наемным трудом и самозанятостью, что обостряет проблемы пенсионного обеспечения.

В ОЭСР на нестандартные формы труда приходится более трети общей занятости, включая различные формы временной, неполной занятости и самозанятости⁴. Дестандартизация занятости позволяет повысить гибкость и адаптивность рынка труда, но при этом растет фрагментарность и неустойчивость трудовых отношений, нерегулярность заработков; нестандартно занятые значительно меньше охвачены социальными гарантиями и пенсионным обеспечением.

Особенно остро вопросы пенсионного обеспечения и, в более широком смысле, социальной защиты и социального страхования, стоят для самозанятых, поскольку, в отличие от других групп нестандартно занятых, они не включены в систему трудовых отношений и соответствующих гарантий. Так, Международная ассоциация социального обеспечения (МАСО) отмечает, что отсутствие социального обеспечения самозанятых в последнее время привлекло значительное внимание в Европейском союзе. Изменения в сфере труда, в том числе растущая распространенность платформенной работы, привели к увеличению числа самозанятых работников с низкими доходами. У самозанятых гораздо меньше шансов получить защиту на рынке труда, имеются значительные пробелы в страховании по безработице, производственному травматизму, оплачиваемому отпуску по болезни, пенсионному обеспечению⁵. Большинство специалистов сходится во мнении, что переход

¹ *Non-Standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*. Geneva, International Labour Office, 2016. 396 p. Available at: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_534326.pdf (accessed 22.02.2024).

² *OECD Pensions Outlook 2020*. Paris, OECD Publishing, 2020. 208 p. Available at: <https://doi.org/10.1787/67ede41b-en> (accessed 22.02.2024).

³ См.: *New Forms of Employment: 2020 Update*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020. 72 p. Available at: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2020/new-forms-employment-2020-update> (accessed 26.02.2024); *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*. Paris, OECD Publishing, 2019. 339 p. Available at: <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en> (accessed 27.02.2024); Новые формы занятости и качество занятости: последствия для официальной статистики. Серия рабочих документов ЕЭК ООН по статистике, 2021, вып. 8. 48 с. Available at: [New forms of employment RUS.pdf \(unece.org\)](https://unece.org/new-forms-of-employment-RUS.pdf) (accessed 28.02.2024).

⁴ *OECD Employment Outlook 2019...*

⁵ *Social Security for the Self-Employed in Europe: Progress and Developments*. International Social Security Association (ISSA). 2024. Available at: [Social security for the self employed in Europe: Progress and developments | International Social Security Association \(ISSA\)](https://www.issa.int/social-security-for-the-self-employed-in-europe-progress-and-developments) (accessed 11.03.2024); *Access to Social Protection*. European Commission. 2023. Available at: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=en> (accessed 12.03.2024).

наемного работника в статус самозанятого заметно снижает уровень его будущей пенсии и увеличивает бедность среди пожилых людей⁶.

Целью настоящего исследования является анализ применяемых в различных странах подходов к пенсионному обеспечению самозанятых, выявление их сильных и слабых сторон, связанных с ними вызовов и рисков для пенсионных систем, определение возможностей и ограничений использования зарубежного опыта в России.

В статье рассматривается опыт стран ОЭСР, большинство из которых располагает развитыми, длительно функционирующими пенсионными системами. Одновременно со странами с высоким уровнем экономического развития среди государств – членов ОЭСР представлены и страны Восточной Европы и Латинской Америки с более низкими показателями. Также ОЭСР в своих аналитических материалах рассматривает ситуацию в странах – ключевых партнерах (Бразилии, Индии, Китае, ЮАР, Индонезии). Организация ведет большую аналитическую работу, разрабатывает рекомендации для государств-участников по вопросам пенсионного обеспечения. Изучение опыта ОЭСР позволяет увидеть общую картину пенсионного обеспечения самозанятых в широкой линейке стран с учетом их специфики и многообразия, разницы в экономическом развитии и моделях социальной политики.

ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ САМОЗАНЯТЫХ В СТРАНАХ ОЭСР

ОЭСР определяет самозанятость как занятость работодателей, лиц, работающих на себя, членов производственных кооперативов и неоплачиваемых семейных работников. В странах Евросоюза самозанятые составляют, как правило, небольшой, но достаточно заметный сегмент рынка труда, в среднем по государствам интеграционного объединения – 14.5% занятых⁷. Более высокий уровень отмечается в Латинской Америке (Колумбии, Бразилии, Мексике, Чили), а также в Турции. В ЕС наибольшим распространением самозанятости выделяется Греция, а также Италия и Польша (табл. 1).

Порядок пенсионного обеспечения самозанятых в разных странах характеризуется существенным разнообразием – от одинаковых с наемными работниками условий до различных вариантов снижения обязательных пенсионных взносов и полного их отсутствия. При этом в рамках пенсионной системы одного государства пенсионные правила для самозанятых могут различаться в зависимости от их профессиональной принадлежности, уровня дохода и других условий.

Самозанятые платят взносы на обязательные пенсии на тех же условиях, что и наемные работники, только в 10 странах ОЭСР. При этом одинаковые условия означают, что ставка взносов для самозанятых равна сумме ставок наемного работника и работодателя, применяемых для занятых по найму. В большинстве стран самозанятые платят пенсионные взносы ниже, чем работники с аналогичным заработком. Прежде всего это происходит за счет сниженной ставки взносов (Австрия, Бельгия, Франция и др.). В Польше, Испании и Турции обязательны только минимальные фиксированные взносы. В ряде стран устанавливается минимальный порог дохода, начиная с которого выплата взносов становится обязательной. В Австралии, Дании, Германии, Мексике обязательные взносы для самозанятых вообще не предусмотрены (табл. 2).

Таблица 1. Доля самозанятых в общей численности занятых в 2023 г., %*

Страна	Доля самозанятых	Страна	Доля самозанятых
Европейский союз (27 стран)	14.5***	Словения	14.3

⁶ *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. Paris, OECD Publishing, 2019. 224 p. Available at: <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en> (accessed 22.03.2024); см. также [7; 8; 9].

⁷ *OECD Labour Force Statistics 2022*. Paris, OECD Publishing, 2023. 163 p. Available at: [dc0c92f0-en.pdf](https://doi.org/10.1787/dc0c92f0-en.pdf) (oecd-ilibrary.org) (accessed 02.04.2024).

Норвегия	4.7***	Португалия	14.6
США	6.6***	Бельгия	15.0
Канада	6.8	Испания	15.0
Дания	8.4	Нидерланды	16.5
Германия	8.4	Чехия	16.5
Австралия	8.7	Швейцария	16.6
Япония	9.5	Новая Зеландия	18.8
Люксембург	9.9	Польша	20.0
Швеция	10.6	Италия	21.4
Литва	11.9	Южная Корея	23.2
Австрия	12.1	Коста-Рика	24.4
Венгрия	12.3	Чили	24.5
Израиль	12.8	Турция	30.2****
Франция	12.9	Греция	30.3**
Финляндия	13.2	Мексика	31.4
Латвия	13.4	Бразилия	32.1***
Ирландия	13.7	Колумбия	46.6

Источник: составлено автором по данным *Self-Employment Rate*. OECD Data. Available at: <https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm> (accessed 2.04.2024).

* По нескольким странам (Великобритания, Исландия, Словакия, Эстония) информация о самозанятых в базе данных ОЭСР не представлена.

** Данные за 2022 г.

*** Данные за 2021 г.

**** Данные за 2020 г.

Таблица 2. Требования к взносам на обязательные пенсии для самозанятых в странах ОЭСР*

Предусмотрены обязательные взносы					Не предусмотрены обязательные взносы
одинаковые с наемными работниками правила	сниженная ставка взносов	только фиксированные взносы	при превышении порогового уровня дохода	только обязательные взносы на базовую пенсию	
Канада Чехия Эстония Греция Венгрия Южная Корея Литва Люксембург Словения США	Австрия Бельгия Франция Чили Исландия Израиль Италия Латвия Норвегия Португалия Швеция Швейцария	Польша Испания Турция	Австрия Чили Финляндия Латвия Словацкая Республика Турция	Ирландия Япония Нидерланды Великобритания	Австралия Дания Германия Мексика

Источник: составлено автором по данным *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*.

* Одна страна может относиться к нескольким категориям, если, например, взносы платятся по сниженной ставке и только при условии превышения порогового дохода.

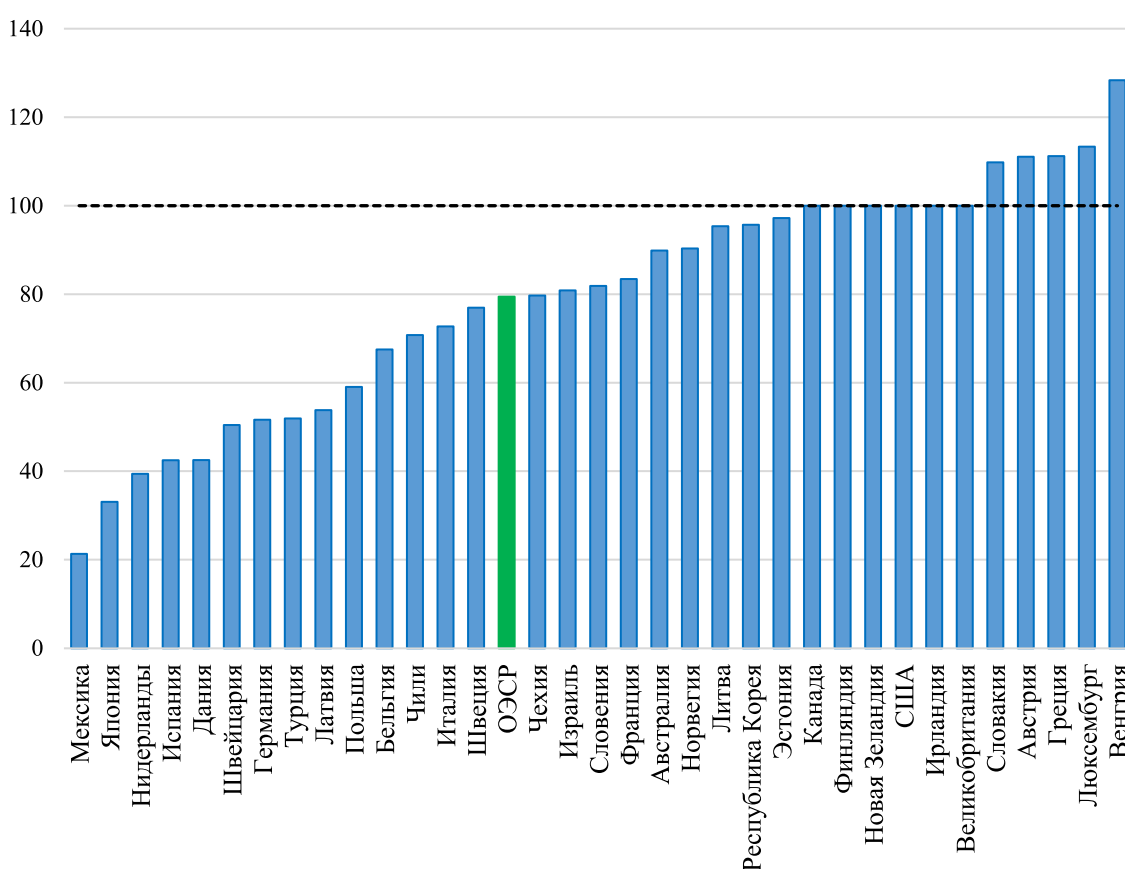
Ставки пенсионных взносов могут быть дифференцированы в зависимости от категории самозанятых, в частности, иногда они сильно различаются для конкретных профессий, для самозанятых с низкими доходами, для экономически зависимых самозанятых. Например, в Австрии, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Польше и Испании применяются особые пенсионные схемы для фермеров. Так, в Польше взносы для фермеров существенно снижены, а их размер увязывается не с уровнем дохода, а с размером обрабатываемой сельскохозяйственной площади. Эта схема в значительной степени субсидируется государством.

Помимо ставки в большинстве стран база взносов также не идентична для наемных работников и самозанятых, поскольку весьма сложно установить точное соответствие между заработной платой наемного работника и доходом самозанятого. Подавляющее

число государств в качестве расчетной основы для самозанятых использует различные показатели дохода до или после вычета взносов на социальное обеспечение. В ряде стран ставка взносов применяется только к части дохода, например, 50% в Чехии, 67% в Словакии или 75% в Словении⁸.

Таким образом, несмотря на все разнообразие подходов, самозанятые в меньшей мере охвачены обязательными пенсиями и платят более низкие взносы, чем наемные работники. В результате самозанятые с полным стажем и доходом, равным средней заработной плате в большинстве стран будут получать пенсию ниже работающих по найму с полным трудовым стажем и средней зарплатой, уплачивающих только обязательные взносы (рис. 1). В среднем по странам ОЭСР теоретическая пенсия самозанятых составляет 79% пенсии наемных работников, а в таких странах, как Мексика, Япония, Нидерланды, Испания, Дания – менее 50%⁹.

Рисунок 1. Обязательные пенсии самозанятых (теоретические), % к пенсиям наемных работников



Источник: составлено автором по данным *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*.

Самозанятые имеют меньший доступ и к различным накопительным пенсионным программам (табл. 3). Обычно они не охвачены профессиональными пенсионными схемами в связи с отсутствием у них работодателя, который мог бы создать такую программу. Однако в некоторых странах ассоциации самозанятых работников могут на добровольной основе устанавливать профессиональные пенсионные программы для своих членов. Так обстоит дело в Греции, Италии, Норвегии, Португалии и Бразилии. Что касается добровольных накопительных пенсий, то во всех странах самозанятые имеют доступ к добровольному индивидуальному пенсионному плану.

⁸ *Pensions at a Glance...*

⁹ Ibid.

Таблица 3. Возможность участия самозанятых в накопительных пенсионных программах

Пенсионная программа	Полный доступ	Участие недоступно
обязательная профессиональная	Исландия	Австралия, Финляндия, Норвегия, Швейцария
квазиобязательная профессиональная*	Дания, Нидерланды	Южная Корея, Швеция
добровольная профессиональная	Греция, Италия, Норвегия, Португалия, Словения, Бразилия	Австрия, Бельгия, Канада, Финляндия, Франция, Германия, Ирландия, Япония, Люксембург, Испания, США, Китай, Индонезия, ЮАР
обязательная персональная	Эстония, Израиль, Латвия, Швеция, Китай	Чили, Дания, Мексика, Индонезия
добровольная персональная	все страны ОЭСР	–
автоматическая регистрация в программе	Канада, Литва, Новая Зеландия, Великобритания	Италия, Польша, Турция, США

Источник: составлено автором по данным *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*.

* Обязательна для всех сотрудников, охваченных отраслевым или общенациональным коллективным договором, предусматривающим создание пенсионной программы для сотрудников.

В ряде стран для самозанятых применяются специальные пенсионные программы в целях сокращения разницы в пенсиях с наемными работниками. Например, в Бельгии, Франции и Японии самозанятые имеют доступ к специальным добровольным личным пенсионным планам, к которым наемные работники не могут присоединиться. В Германии базовые пенсии предназначены для самозанятых, хотя к этим планам может присоединиться и любой другой налогоплательщик.

Обзор подходов к пенсионному обеспечению в странах ОЭСР показывает, что при всем разнообразии можно, с определенной долей условности, выделить три модели участия самозанятых в государственных пенсионных системах: обязательное участие на общих условиях; обязательное участие с предоставлением разнообразных льгот; обязательное участие не предусмотрено. При этом каждому из подходов присущи свои проблемы.

Льготные условия либо необязательность участия в пенсионном страховании нередко прямо или косвенно используются для стимулирования самозанятости и сокращения неформальной занятости. Однако такая политика влечет за собой ряд рисков. Прежде всего, размывается база пенсионного страхования, нарушается баланс между поступлением взносов и текущими выплатами, что усиливает дисбалансы в пенсионных системах, связанные с долгосрочным трендом старения населения. Кроме того, сниженные взносы и неполный охват пенсионным страхованием в сочетании с более низкими доходами значительной части самозанятых не дают им возможности заработать достаточную пенсию, позволяющую избежать бедности. Ряд исследователей отмечает, что обязательное участие самозанятых в государственной пенсионной системе на общих с наемными работниками условиях позволяет повысить пенсию самозанятых только при условии относительно высоких доходов большинства из них [10]. В результате создаются предпосылки бедности среди пенсионеров, увеличивается зависимость от нестраховых социальных пособий, что в свою очередь увеличивает нагрузку на государственный бюджет. Также следует отметить, что сниженные пенсионные взносы могут стимулировать работодателей к привлечению самозанятых вместо найма стандартных работников, в результате создаются предпосылки для так называемой ложной самозанятости.

Среди экспертов ОЭСР все чаще звучат высказывания о том, что льготы, приводящие к снижению будущих пенсий, не следует использовать в качестве инструмента содействия самозанятости. Напротив, предлагается максимально синхронизировать условия участия в пенсионных системах между самозанятыми и наемными работниками. Однако при этом необходимо учитывать, что часть самозанятых не в состоянии выплачивать пенсионные взносы в полном объеме, поэтому льготы для них следует компенсировать государственными субсидиями в той или иной форме, по крайней мере, для лиц с низкими доходами¹⁰.

¹⁰ Подробнее см. раздел *Non-Standard Forms of Work and Pensions* в *Pensions at a Glance...*

Этому подходу также присущи проблемы, связанные с ростом расходов по социальным обязательствам государства при субсидировании сниженной ставки взносов и других льгот самозанятым. Что касается размеров пенсии, то и здесь сохраняются риски бедности среди выходящих на пенсию самозанятых.

Тем не менее в пенсионной политике стран ОЭСР в отношении самозанятых усиливается курс на обязательность участия в государственных пенсионных программах, общих с наемными работниками. При этом решение проблемы недостаточных страховых поступлений затрудняется в связи с неспособностью значительной части самозанятых выплачивать взносы в том же объеме, что и наемные работники. Возникает дилемма между субсидированием взносов самозанятых и выплатой им нестраховых социальных пособий по бедности после выхода на пенсию, причем оба пути предполагают рост государственных расходов на социальные нужды. Одним из направлений исследований в этой области является поиск оптимального баланса между уравниванием условий пенсионного страхования и применением различных льгот для самозанятых в зависимости от особенностей каждой страны.

ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ САМОЗАНЯТЫХ В РОССИИ

В России вопросы пенсионного обеспечения самозанятых становятся все более актуальными по мере роста численности этой категории занятых. Российские исследователи активно обсуждают применимость в России зарубежного опыта пенсионной политики, в частности, пенсионного обеспечения самозанятых. При этом в различных исследованиях и высказываниях экспертов понятие самозанятости часто трактуется по-разному – от всех лиц, работающих не по найму, до плательщиков налога на профессиональный доход. В официальной российской статистике к самозанятым относят лиц, самостоятельно или с деловыми партнерами (которые также являются самозанятыми) осуществляющих приносящую доход деятельность и не привлекающих наемных работников на постоянной основе¹¹. Такие категории занятых, как работодатели и помогающие члены семей, в их состав не включаются. К определению самозанятых, применяемому в ОЭСР, ближе используемое Федеральной службой государственной статистики (Росстат) понятие независимых работников, к которым относятся работодатели и самозанятые, не использующие наемный труд¹².

Численность независимых работников на основной работе, по данным Росстата, составляла в 2023 г. 4.66 млн человек (6.3% занятых); численность самозанятых, не использующих наемный труд, – 3.6 млн (4.9%). В первом квартале 2024 г. численность независимых работников увеличилась до 5 млн человек (6.9%), из них самозанятых, не использующих наемный труд, – до 3.9 млн (5.3%)¹³. С 2019 г. в России появилась новая категория самозанятых – лица, применяющие “налог на профессиональный доход” (НПД). Их численность на конец апреля 2024 г. составляла, по данным Федеральной налоговой службы (ФНС), 10.3 млн человек (14% общей численности занятых), из них 9.8 млн (13.3%) физические лица и 0.5 млн – индивидуальные предприниматели¹⁴.

Именно на эту категорию делается ставка в современной политике поддержки самозанятости. При введении режима НПД для самозанятых в первую очередь преследовалась цель вовлечения их в правовое поле, охват налогообложением, пусть

¹¹ Демографическая и социальная статистика. Энциклопедия статистических терминов. Москва, Федеральная служба государственной статистики, 2013. Т. 5. Сс. 227-229. Available at: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/rosstat/stbook11/tom5.pdf (accessed 29.04.2024).

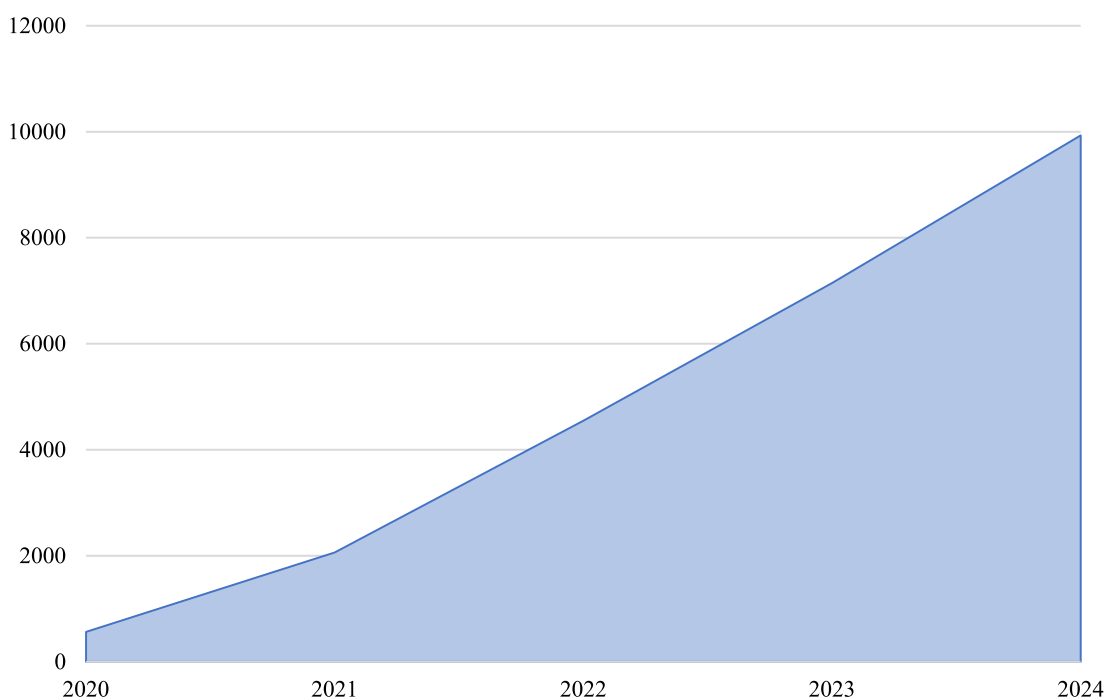
¹² Итоги выборочного обследования рабочей силы. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13265> (accessed 20.05.2024).

¹³ Итоги выборочного обследования...

¹⁴ Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. Статистика для национального проекта “Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы”. Федеральная налоговая служба России. Available at: <https://rmsp.nalog.ru/statistics2.html?ysclid=lu8m6blcmj559439026> (accessed 24.05.2024).

и по сниженным ставкам. Эта цель в значительной степени была достигнута, в настоящее время наблюдается заметный рост регистрации самозанятых (рис. 2). Вместе с тем при анализе необходимо учитывать, что такая динамика связана не только с реальным ростом самозанятости и легализацией лиц, работавших ранее без регистрации, но и в некоторой степени с оттоком наемных работников в категорию самозанятых. Причем этот процесс может быть как добровольным, так и вынужденным, инициированным работодателем в целях экономии на взносах по социальному страхованию и уклонения от обязательств по трудовому законодательству. Аналогичная проблема “ложной самозанятости” отмечается и в странах ОЭСР¹⁵.

Рисунок 2. Численность плательщиков налога на профессиональный доход в 2020–2024 гг. (на конец марта), тыс. человек



Источник: составлено автором по данным Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства ФНС России.

В настоящее время уплата обязательных пенсионных взносов для самозанятых не предусмотрена. Самозанятые могут добровольно участвовать в пенсионном страховании, не участвующие в нем смогут в будущем претендовать только на социальную пенсию. По данным за девять месяцев 2023 г., добровольные взносы на пенсию осуществляют лишь 258 тыс. человек, что составляет около 3% плательщиков НПД¹⁶. Хотя в абсолютном выражении их число растет, в относительном оно почти не меняется. Нужно учитывать, что в число самозанятых – плательщиков НПД включается ряд лиц, для которых вопросы пенсионного обеспечения не актуальны. Это самозанятые в рамках вторичной занятости, решающие вопросы пенсионного обеспечения по месту основной работы, а также пенсионеры и лица, сдающие недвижимость в аренду. Тем не менее, даже с учетом этих исключений, охват самозанятых пенсионным страхованием остается очень низким.

Проблема недостаточного участия самозанятых в добровольных пенсионных программах характерна не только для России, это явление наблюдается практически во всех странах. Но в российских условиях проблема усугубляется недоверием граждан к пенсионной

¹⁵ OECD Employment Outlook ... См. также [3; 11].

¹⁶ “Известия” выяснили количество перечисляющих взносы на пенсию самозанятых. *Известия*, 01.11.2023. Available at: <https://iz.ru/1598324/2023-11-01/izvestia-vyasnili-kolichestvo-perechisliayushchikh-vznosy-na-pensiiu-samozaniatykh?ysclid=Iwqhnl26hf668536688> (accessed 17.05.2024).

системе, ее непрозрачностью, низкими доходами значительной части самозанятых. Встает вопрос: как оптимально организовать пенсионное обеспечение самозанятых, и насколько применим для России разнообразный зарубежный опыт пенсионной политики в этой области.

Действующая в настоящее время в России модель участия самозанятых в пенсионной системе, предполагающая необязательность пенсионных взносов и полностью основанная на добровольном участии, мало распространена в странах ОЭСР; ее используют только в Австралии, Дании, Германии и Мексике. В РФ добровольное пенсионное страхование практически не работает, охватывая несколько процентов самозанятых. Участие в добровольном пенсионном страховании на действующих условиях невыгодно для них, поскольку минимальная страховая пенсия самозанятого по своей величине не будет отличаться от социальной (с учетом социальных доплат до величины регионального прожиточного минимума), разница лишь в сроках получения. При этом для получения минимальной страховой пенсии необходим стаж 15 лет и 28.2 пенсионных балла в 2024 г., 30 баллов – с 2025 г. При уплате фиксированного взноса самозанятый получает один год страхового стажа и один пенсионный балл, то есть для получения минимальной пенсии он должен в течение 30 лет платить фиксированный взнос либо в течение 15 лет – двукратный фиксированный взнос.

Средний месячный доход самозанятых в начале 2024 г. составил около 15 тыс. руб.¹⁷, то есть фиксированный пенсионный взнос (50.8 тыс. руб.) достигает около 28% его дохода, что никак не мотивирует к уплате взносов ради получения минимальной пенсии. При этом надо учитывать, что значительная часть плательщиков НПД работает в статусе самозанятого неполное рабочее время, чем отчасти объясняются такие низкие средние показатели доходов. Низкий уровень дохода большинства самозанятых препятствует их полноценному участию в пенсионной системе, что подтверждает ряд исследователей [7; 12]. Для самозанятых с максимальным доходом (2.4 млн руб.) фиксированный взнос составляет 2.1% дохода в течение 30 лет, двукратный взнос – 4.2% в течение 15 лет. Такая категория относительно высокодоходных самозанятых могла бы участвовать в пенсионном страховании, однако низкий размер будущей пенсии не служит достаточной мотивацией для этого.

Тем не менее, несмотря на непопулярность среди самозанятых действующей модели добровольного участия в пенсионной системе, переход к обязательности пенсионных взносов не будет эффективным, поскольку у самозанятых нет ни достаточных возможностей, ни мотивации платить дополнительные взносы. Введение обязательных пенсионных отчислений может вызвать интенсивный отток из регистрируемого сегмента «в тень». Причем это касается не только используемой в ряде стран ОЭСР модели с обязательными взносами для самозанятых без каких-либо преференций, но и моделей с обязательными взносами на разнообразных льготных условиях. В российских реалиях их реализация приведет к тем же проблемам и рискам, которые проявляются в странах ОЭСР, прежде всего – к росту нагрузки на пенсионную систему и низким пенсиям самозанятых. Как отмечается в ряде исследований, при обязательности включения самозанятых с низкими доходами в государственную пенсионную систему существует риск снижения среднего размера страховой пенсии; обязательное участие самозанятых эффективно, только если их доходы не ниже средней заработной платы наемных работников [7; 13; 14].

Рассматриваемый в государствах ОЭСР вариант пенсионной политики в отношении самозанятых, предполагающий одинаковые с наемными работниками обязательные взносы, частично субсидируемые государством, в российских условиях также будет малоэффективным. При этом субсидирование взносов усложнит администрирование, создаст мотивацию для занижения доходов с целью получения субсидий на пенсионные взносы.

Наиболее приемлемым вариантом для самозанятых в рамках действующей пенсионной системы представляется сохранение добровольности пенсионных взносов,

¹⁷ Стаценко Н. Самозанятость 2024: что изменилось за пять лет действия налогового режима. *RB.RU*, 28.03.2024. Available at: [Самозанятые в 2024 году: изменения, перспективы \(rb.ru\)](https://rb.ru/press-releases/show?id=104444) (accessed 22.05.2024).

несмотря на присущие этому подходу проблемы. Для расширения участия в пенсионной системе целесообразно стимулировать самозанятых к участию в общих с наемными работниками накопительных программах. Одним из путей реабилитации не оправдавшей себя накопительной пенсионной системы и повышения заинтересованности работников в пенсионных накоплениях стало введение с января 2024 г. программы долгосрочных сбережений граждан с государственным софинансированием¹⁸. Софинансирование со стороны государства выше для участников с низкими доходами, однако государственная поддержка предусмотрена только в первые три года, что снижает привлекательность программы для потенциальных участников.

Для самозанятых целесообразно было бы установить дополнительные стимулы участия в программе долгосрочных сбережений в виде увеличенного софинансирования со стороны государства и продления сроков софинансирования. Это повысит привлекательность программы, станет дополнительным мотивом к выходу самозанятых из нерегистрируемого сегмента, а также позволит в перспективе сэкономить расходы на социальные пенсии, поэтому увеличение расходов бюджета на дополнительное софинансирование пенсий представляется оправданным.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рост нестандартной занятости и, в частности, разнообразных форм самозанятости представляет серьезный вызов для современных пенсионных систем, которые создавались в расчете на стандартных наемных работников. Способов включения самозанятых в системы пенсионного обеспечения, позволяющих обеспечить достаточный уровень их пенсий без усиления разбалансированности пенсионных систем и без увеличения государственных социальных расходов, пока не найдено ни для зарубежных пенсионных систем, ни для российской. Тем не менее каждая страна пытается тем или иным способом обеспечивать баланс между интересами самозанятых, наемных работников и финансовыми возможностями бюджета; между устойчивостью пенсионной системы и достаточностью размера пенсий для всех участников. Участие самозанятых в пенсионных системах в странах ОЭСР основано на самых разных подходах, включая общие с работающими по найму правила, обязательное участие на различных льготных условиях либо добровольную уплату взносов.

В российской пенсионной системе участие самозанятых добровольное, то есть ответственность за собственное пенсионное обеспечение полностью возлагается на работника. Однако возможности по выплате взносов у большинства лиц этой категории очень ограничены при отсутствии экономической заинтересованности в пенсионном страховании из-за низкого размера будущей пенсии. В странах ОЭСР такой подход не нашел широкого применения.

Вместе с тем в российских условиях представляется нецелесообразным устанавливать обязательные пенсионные отчисления для самозанятых в связи с высоким риском их оттока из регистрируемого сегмента занятости. Более подходящим вариантом может стать стимулирование самозанятых к участию в накопительных пенсионных программах, прежде всего в программе долгосрочных сбережений граждан за счет увеличения объемов и сроков государственного софинансирования по сравнению с другими участниками программы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Williams C., Lapeyre F. *Dependent Self-Employment: Trends, Challenges and Policy Responses in the EU*. ILO Employment Working Paper no. 228. Geneva, International Labour Office, 2017. 64 p. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3082819>
2. Бобков В.Н., Вередюк О.В. Дестандартизация занятости в условиях реформирования экономики: состояние научного дискурса. *Уровень жизни населения регионов России*, 2023, т. 19, № 4, сс. 542-555. [Bobkov V.N., Veredyuk O.V. De-Standardisation of Employment in Economic Reformatting Context: State of

¹⁸ Федеральный закон от 10.07.2023 № 299-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202307100032?ysclid=lwf2npmd5v935873787> (accessed 22.05.2024).

- Scientific Discourse. *Living Standards of the Population in the Regions of Russia*, 2023, vol. 19, no. 4, pp. 542-555. (In Russ.) Available at: <https://vcug-journal.ru/index.php/tekushchij-nomer?view=article&id=76&catid=17> (accessed 24.01.2024).
3. Spasova S., Bouget D., Ghailani D., Vanhercke B. *Access to Social Protection for People Working on Nonstandard Contracts and as Self-Employed in Europe. A Study of National Policies 2017*. Brussels, European Commission, 2017. 100 p. DOI: 10.2767/700791
 4. Schmid G., Wagner J. *Managing Social Risks of Non-Standard Employment in Europe. Conditions of Work and Employment Series. No. 91*. Geneva, International Labour Organization, 2017. 65 p. Available at: <https://www.ilo.org/publications/managing-social-risks-non-standard-employment-europe> (accessed 10.02.2024).
 5. Разумова Т.О., Садовая Е.С., Чубарова Т.В. Новый социальный ландшафт эпохи цифровизации: уроки пандемии. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2020, № 3, сс. 24-34. [Razumova T.O., Sadovaya E.S., Chubarova T.V. The New Social Landscape of the Digital Age: Lessons from the Pandemic. *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, 2020, no. 3, pp. 24-34. (In Russ.)] DOI: 10.20542/afj-2020-3-24-34
 6. Садовая Е.С. Особенности регулирования социально-трудовых отношений в условиях цифровой экономики. *Труд и социальные отношения*, 2022, т. 33, № 5, сс. 37-51. [Sadovaya E.S. Features of Regulation of Social and Labor Relations in the Conditions of the Digital Economy. *Labor and Social Relations*, 2022, vol. 33, no. 5, pp. 37-51. (In Russ.)] DOI: 10.20410/2073-7815-2022-33-5-37-51
 7. Жукова Т.В., Миркин Я.М. Финансы самозанятых в новой экономике России. *Мир новой экономики*, 2021, № 15(3), сс. 38-55. [Zhukova T.V., Mirkin Ya.M. Self-Employed Finance in the New Russian Economy. *The World of New Economy*, 2021, no. 15(3), pp. 38-55. (In Russ.)] <https://doi.org/10.26794/2220-6469-2021-15-3-38-55>
 8. Salonen J., Koskinen L., Nummi T. The Risk of Under-Insurance in the Finnish Statutory Pension Scheme for Self-Employed Workers: A Trajectory Analysis. *International Social Security Review*, 2020, vol. 73, iss. 4, pp. 25-48. <https://doi.org/10.1111/issr.12249>
 9. Sorgner A., Fritsch M., Kritikos A. Do Entrepreneurs Really Earn Less? *Small Business Economics*, 2017, vol. 49, pp. 251-272. DOI: 10.1007/s11187-017-9874-6
 10. Жукова Т.В. Международный опыт финансирования пенсий самозанятых. *Финансы: теория и практика*, 2022, т. 26, № 1, сс. 169-185. [Zhukova T.V. International Experience in Financing Self-Employed Pensions. *Finance: Theory and Practice*, 2022, vol. 26, no. 1, pp. 169-185. (In Russ.)] <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2022-26-1-169-185>
 11. Milanez A., Bratta B. *Taxation and the Future of Work: How Tax Systems Influence Choice of Employment Form*. OECD Taxation Working Papers No. 41. Paris, OECD Publishing, 2019. 69 p. <https://dx.doi.org/10.1787/20f7164a-en>
 12. Соловьев А.К. Основные результаты актуарного обоснования формирования страховых пенсионных прав в системе обязательного пенсионного страхования России в условиях старения населения. Ассоциация профессиональных актуариев. [Soloviev A.K. Main Results of the Actuarial Substantiation of the Formation of Insurance Pension Rights in the Compulsory Pension Insurance System in Russia in the Context of an Aging Population. Association of Professional Actuaries. (In Russ.)] Available at: <https://actuaries.org.ru/ru/publication/a-k-soloviev-osnovnye-rezultaty-aktuarnogo-obosnovaniya-formirovaniya-strakhovykh-pensionnykh-prav-v/> (accessed 22.04.2024).
 13. Роик В.Д. Пенсионные реформы в странах СНГ: итоги преобразований, узловые проблемы и пути их решения. *Социально-трудовые исследования*, 2018, № 4(33), сс. 119-132. [Roik V.D. Pension Reforms in the CIS Countries: Results of Transformations, Key Problems and the Solution. *Social and Labor Research*, 2018, no. 4(33), pp. 119-132. (In Russ.)] Available at: <https://vcot.info/assets/img/magazine/issues/2018/33.pdf> (accessed 22.04.2024).
 14. Соловьев А.К. Малый бизнес в страховой пенсионной системе: проблемы формирования пенсионных прав работников. *Стратегии развития предпринимательства в современных условиях: Сборник научных трудов II международной научно-практической конференции*. Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2018, сс. 186-189. [Soloviev A.K. Small Business in the Insurance Pension System: Problems of the Formation of Employees' Pension Rights. *Strategies for the Development of Entrepreneurship in Modern Conditions. Proceedings of Scientific Papers of the II International Scientific and Practical Conference*. St. Petersburg, St. Petersburg State University of Economics, 2018, pp. 186-189. (In Russ.)] Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_34984168_62341287.pdf (accessed 23.04.2024).

РЕГУЛИРОВАНИЕ “ОБЛАЧНЫХ СЕРВИСОВ” КАК ИНСТРУМЕНТ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНКУРЕНЦИИ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРЕДМЕТНОГО ПОЛЯ

© ГРИГОРЬЕВСКИЙ В.В., 2024

ГРИГОРЬЕВСКИЙ Валентин Валентинович, аспирант отдела международно-политических проблем.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 (v.grigoryevskiy@gmail.com), ORCID: 0000-0003-2684-9443

Григорьевский В.В. Регулирование “облачных сервисов” как инструмент международной конкуренции: определение предметного поля. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2024, № 2, сс. 41-56 . DOI: 10.20542/afij-2024-2-41-56 EDN: WJDZMI

DOI: 10.20542/afij-2024-2-41-56

EDN: WJDZMI

УДК: 327+004

Поступила в редакцию 04.07.2024.

После доработки 03.08.2024.

Принята к публикации 18.08.2024.

В настоящее время развивается тренд формирования “новых политических пространств”, включающих информационное. С ростом глобальной сферы информационно-коммуникационных технологий быстро расширяется его особая отрасль – “облачные сервисы”. В предлагаемой статье автор рассмотрел сущность названной технологической сферы, выявил ее ключевые характеристики, описал компоненты, определил главную ее особенность как эффективного инструмента международного влияния – продолжительное трансграничное функционирование (удаленное выполнение программ и доступ к ним через сеть). “Облачные сервисы” образуют динамично растущий глобальный рынок, где ведущие позиции делят США и Китай. Однако эти технологии порождают и неэкономическую конкуренцию, и сопряженные с нею угрозы и возможности. В этих условиях активизируются все типы субъектов системы, где каждый отстаивает свои политические интересы. Наиболее “полномочные” субъекты в такой конкуренции – пока еще государства, но влияние негосударственных субъектов, прежде всего крупных корпораций, достаточно велико. В статье рассмотрены исследовательские подходы к изучению “облачных сервисов” в контексте политической науки за период 2010–2022 гг., и выделены их ключевые области. Автор выдвигает две научные гипотезы: первая – рост глобального рынка “облачных сервисов”, в сочетании с их техническими особенностями, способствует превращению технологии в мощный инструмент международного влияния и конкуренции; вторая гипотеза – государственное регулирование “облачных сервисов” может служить эффективным методом для стран, стремящихся усилить свое международное влияние и воздействие на других участников международных отношений. Изучены цели, типы и методы государственного регулирования на основании социальных подсистем (правовая, культурная, политическая и экономическая). Описана модель сложившейся международной системы регулирования “облачных сервисов”, а также предложена альтернативная модель с возможностью параллельного существования множества режимов регулирования, стимулирующая большую согласованность действий между участниками системы и снижающая вероятность деструктивных действий, направленных против отдельных участников системы.

Ключевые слова: киберполитика, *kuberpolitik*, информационно-коммуникационные технологии, “облачные сервисы”, международные отношения, мировая политика, регулирование, конкуренция, суверенитет.

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов финансового и нефинансового характера.

Финансирование: автор заявляет об отсутствии внешнего финансирования.

REGULATING CLOUD SERVICES AS A TOOL OF INTERNATIONAL COMPETITION: DEFINING THE DOMAIN

Received 04.07.2024. Revised 03.08.2024. Accepted 18.08.2024.

Valentin V. GRIGORYEVSKY (v.grigoryevskiy@gmail.com), ORCID 0000-0003-2684-9443, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

The development of ‘new political spaces’, particularly within the information domain, is emerging as a significant trend. With the rapid expansion of the global ICT sector, cloud services have become one of the pivotal industries. This paper explores the core aspects of the cloud services sector, delineates its key components and highlights its principal feature: the ability to facilitate long-term cross-border operations through remote program execution and network access. Cloud services constitute a burgeoning global market dominated by the U.S. and China, fostering both economic and non-economic competition, along with associated threats and opportunities. In this competitive environment, various actors, especially states and large corporations, assert their political interests. The study reviews diverse scholarly approaches to cloud services within political science from 2010 to 2022. The author proposes two scientific hypotheses: the first posits that the growth of the global cloud services market, combined with their technical characteristics, contributes to the transformation of this technology into a powerful instrument of international influence and competition; the second hypothesis asserts that governmental regulation of cloud services can serve as an effective method for countries seeking to enhance their international influence and impact on other participants in international relations. The paper examines governmental regulatory goals, types and methods within legal, cultural, political and economic subsystems. Furthermore, the study outlines the existing international regulatory framework for cloud services and proposes an alternative model. This proposed model supports the coexistence of multiple regulatory regimes, enhances coordination among system participants and mitigates the likelihood of destructive actions targeting individual participants.

Keywords: cyberpolitics, *kuberpolitik*, information and communication technologies, cloud services, international relations, global politics, regulation, competition, sovereignty.

About the author: Valentin V. GRIGORYEVSKY, Postgraduate Student, Department for International Political Problems.

Competing interests: no potential competing financial or non-financial interest was reported by the author.

Funding: no funding was received for conducting this study.

For citation: Grigoryevsky V.V. Regulating Cloud Services as a Tool of International Competition: Defining the Domain. *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, 2024, no. 2, pp. 41-56. DOI: 10.20542/afj-2024-2-41-56 EDN: WJDZMI

ВВЕДЕНИЕ

История показывает, что технологическое развитие прямо или опосредованно приводит к изменениям в обществе. Будь то аграрная, промышленная или научно-техническая революция – изменения касаются производственных отношений, социальной структуры и системы управления на разных уровнях. Не составляют исключения ни современная динамика развития технологий как фактор изменений, ни система международных отношений как изменяемая (адаптирующаяся) социальная подсистема. Появляются новые политические пространства, их определение выходит за пределы “территориальной” геополитики [1, с. 498], а борьба за них фундаментальным образом влияет, помимо прочего, на международную систему безопасности. Одним из таких пространств является информационное [2, с. 132].

Более того, мы наблюдаем становление глобального информационного общества, формальной точкой отсчета которого можно считать начало XXI в., а именно принятие Хартии Группы семи/восьми в 2000 г. и проведение Всемирного саммита по информационному обществу 2003–2005 гг.

Сфера информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) как один из основных инструментов развития информационного общества крайне сложна для изучения, так как включает длительные и зачастую дорогостоящие научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, реализуется через материальные продукты (аппаратное обеспечение) и нематериальные (программное обеспечение), имеет длинные и иногда нелинейные (сетевые) цепочки создания. Подробно рассмотреть такой нетривиальный объект в одной статье представляется невыполнимой задачей, поэтому автор предлагает сосредоточиться на отдельной группе ИКТ, условно называемой “облачные сервисы” (ОС). Эта группа обладает вышеописанными трансформационными возможностями ИКТ и включает практически всю “вертикаль” этой сферы (хранение, обработка и передача данных) для своего полноценного функционирования, но при этом является группой технологий, которую можно дифференцировать и рассмотреть целостно.

Сложность и в то же время особый интерес рассматриваемой исследовательской проблемы обусловлены сущностью и формой предоставления ОС. Большинство известных теорий и практик по тарифному и нетарифному регулированию, таможенному и транзитному контролю и т.д. к этой сфере не относится из-за отсутствия факта физического перемещения товаров, такие сервисы зачастую предоставляются не единожды, а на протяжении длительного периода времени автоматически (например, месячная подписка на сервисы), оплата программного продукта не производится сразу, а фактически за время его использования. “Облачный сервис” нельзя конфисковать, а ограничение его импорта в страну составляет ресурсоемкую задачу, так как выполнение программ не привязано к конкретной локации (хотя и выполняется где-то физически, но может быть перенесено или распределено), а доступ к таким сервисам осуществляется через глобальную сеть Интернет.

Исследовать “облачные сервисы” в контексте политической науки стали уже на заре их появления в 2005–2010-е годы. До конца 2010-х годов уровень распространения ОС оставался относительно невысоким, что не давало возможности детально проанализировать различные аспекты влияния этой технологии на общество, а тем более на сферу международных отношений. Тем не менее уже в 2012 г. профессор Амстердамского университета (Нидерланды) К. Ирион проанализировала проблему обеспечения суверенитета данных в используемых правительствами “облачных сервисах” (системы электронного правительства, государственные информационные системы и пр.) и предоставила обзор мнений других экспертов по этой теме, рассмотрела подходы различных стран (Австралия, Канада, Великобритания, США) и интеграционных объединений (Европейский союз) к регулированию этой предметной области [3]. В 2016 г. профессор Джорджтаунского университета США Л. ДеНардис и исследователь Национального центра научных исследований Франции Ф. Мусиани описали контекст и проблемы, связанные с управлением интернетом, а также подчеркнули, что законы о “локализации” (размещении на территории страны) данных и национальное/региональное регулирование “облачных сервисов” неразрывно связано с вопросами цензуры, защиты конфиденциальности и слежения (*surveillance*) [4].

В 2018 г. профессор Даремского университета (Великобритания) Л. Амур также подняла тему суверенитета данных ОС, расширив предмет исследования до их использования как инструмента хранения, обмена и анализа данных для правительственных, разведывательных и военных целей на примере США [5].

Начиная с 2020-х годов в связи с ростом вероятности потенциальных прецедентов влияния “облачных сервисов” на международные отношения и сопряженной с этим общественной обеспокоенностью появляются исследования о прямой зависимости возможностей международного влияния отдельных стран от уровня развития их технологий. В 2020 г. преподаватель Университета Нового Южного Уэльса (Австралия) М. Картрайт описал, как “доминирование на международном рынке” в сфере ОС под воздействием государственной “экстерриториальной власти” может конвертироваться в инструмент международного влияния [6]. В 2022 г. сотрудник Центра интернета и общества им. Беркмана Кляйна Гарвардского университета США Х.О. Фрейлер выявил риски фрагментации интернета, сформированные на фоне, с одной стороны, растущей зависимости от “облачных” вычислений, а с другой, – попыток федеральных властей Соединенных Штатов утвердить суверенитет США над глобальной инфраструктурой, что выражается главным образом через регулирование критической инфраструктуры для реализации массового слежения (извлечение информации из суверенных государств), масштабных кампаний влияния (передача информации в суверенные государства) и одностороннее применение киберсанкций против суверенных государств (ограничение информационных потоков) [7]. И М. Картрайт, и Х.О. Фрейлер подкрепляют свои аналитические выводы примерами соперничества США и Китая в сфере ИКТ.

Различные подходы США и Китая к регулированию киберпространства как одной из форм международной власти были рассмотрены исследователями Российского университета дружбы народов Д.А. Дегтеревым, М.С. Рамичем и Д.А. Пискуновым в 2021 г., описавшими ключевые позиционные документы этих стран на национальном и международном уровнях [8]. В 2022 г. М.С. Рамич и Д.А. Пискунов изучили проблему секьюритизации информационного пространства (включая “облачные сервисы”), а также определили иерархию системы глобального регулирования, в которой США и Китай занимают позицию “создателей правил”. При этом США классифицируется как наивысший I уровень акторов (лидерство в глобальном управлении ИКТ), а Китай как II уровень (существенное влияние на глобальное управление ИКТ) [9].

Официальные стратегические документы США и Китая (а также НАТО) определяют “облачные сервисы” как одну из критически важных зарождающихся технологий, способных оказать влияние на международную безопасность и стабильность [10]. При этом на сегодняшний день отсутствует единый международно-правовой режим, регулирующий сферу ИКТ, и ни одно государство в мире не может считать себя полностью защищенным от трансграничных информационных угроз [11]. Таким образом, регулирование сферы ОС может стать важным инструментом международного влияния. При этом под регулированием понимается деятельность государства по созданию и поддержанию своих конкурентных преимуществ, суверенитета и безопасности в международной среде путем реализации правовых, культурных, политических и экономических методов влияния. Также следует отметить, что регулирование “облачных сервисов” как группы технологий может осуществляться отдельно от регулирования интернета в целом.

Цель предлагаемого исследования заключается в обосновании возможности использования регулирования сферы “облачных сервисов” как инструмента международного влияния. Задачи исследования автор сформулировал следующим образом:

- 1) дать подробное определение сферы ОС, включая ее качественную и количественную оценку;
- 2) предоставить примеры и параметры конкуренции международных субъектов разных типов в названной сфере;
- 3) описать суть, цели, типы и методы государственного регулирования ОС.

Статья включает восемь разделов, исходя из поставленных автором задач. В первом

обоснован выбор методологии исследования, концептуализированы понятия влияния и регулирования, а также самих “облачных сервисов”, сформулирована научная гипотеза исследования. Во втором разделе детально рассмотрены сущность и компоненты ОС, количественные характеристики глобального рынка этой группы технологий и оценки его развития. В третьем представлены особенности и типы конкуренции в данной сфере, а в четвертом – связанные угрозы и проблемы безопасности, субъекты и нюансы контроля над ОС. В пятом разделе раскрыта суть неэкономической конкуренции, а в шестом проанализирована роль государства в конкурентной борьбе в сфере “облачных сервисов” и сформулированы основные цели, типы и методы государственного регулирования. В седьмом разделе предложена авторская модель международной системы регулирования ОС. В последнем разделе кратко изложены результаты и выводы проведенного исследования.

МЕТОДОЛОГИЯ

В контексте международного влияния важно различать возможности влияния и намерения. Возможности влияния предполагают наличие необходимых ресурсов (экономических, военных, демографических и др.) и условий (нормативных правовых, политических, культурных и пр.) для реализации влияния, и таким образом составляют потенциальную мощь (*capacity*) субъекта международных отношений. Намерения влияния реализуются в конкретных планах международного воздействия (стратегии, концепции и пр.) и/или целенаправленных действиях (проведение переговоров, деятельность в рамках международных организаций, применений санкции), которые составляют реальную мощь субъекта.

Международное влияние в сфере ИКТ формализовано автором с помощью понятия *Kuberpolitik*¹, которое определяет субъекты, объекты и методы влияния в этой сфере. Для целей данного исследования выбран тип субъекта “государства, их союзы и коалиции, (суб)региональные интеграционные объединения”, который в настоящее время все еще обладает наибольшими возможностями для реализации международного влияния.

ИКТ – сложный и многообразный объект международных отношений, который включает различные компоненты на разных уровнях: сети, сетевое и клиентское оборудование, серверы, данные, информация, знания, программное обеспечение [12]. Особое подмножество данного объекта составляют “облачные сервисы”, особенность которых заключается в том, что они в каком-то смысле являются квинтэссенцией ИКТ, так как представляют собой высший, прикладной уровень реализации большого количества технологий и разработок, который при этом включает именно то, чем реально пользуются частные лица, бизнес, организации. “Облачные сервисы” – это готовые продукты, которые решают конкретные задачи, в отличие от набора патентов, программных библиотек и шаблонов разработки. ОС также играют важную роль в росте цифровизации многих сфер жизнедеятельности, что придает им статус “средств производства”, контроль над которыми является одним из ключевых вопросов в экономической теории.

В контексте политического исследования главной характеристикой “облачных сервисов” является то, что они – высокоэффективный инструмент международного влияния. Они предоставляют техническую возможность для реализации этого влияния: например, удаленное выполнение программ, возможность подключения к серверам и перехвата данных, удаленного отключения сервисов для целых стран и пр.

¹ *Kuberpolitik* (от др.-греч. *κυβερ* “управлять” и нем. *politik* “политика”), или Куберполитик, комплексная киберполитика, *comprehensive cyberpolitics* – раздел политической науки, изучающий мировую политику в сфере информационно-коммуникационных технологий, в частности то, как разные типы международных субъектов, используя различные методы воздействия на разные объекты социотехнических (использующих ИКТ) и социотехнологических (разрабатывающих ИКТ) систем, могут оказывать прямое или опосредованное влияние на других международных субъектов [12].

Первая научная гипотеза исследования состоит в том, что рост глобального рынка “облачных сервисов”, в сочетании с их техническими особенностями, способствует превращению ОС в мощный инструмент международного влияния и конкуренции. Вторая гипотеза: государственное регулирование “облачных сервисов” может служить эффективным методом для стран, стремящихся усилить свое международное влияние и воздействие на других участников международных отношений.

СУЩНОСТЬ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ “ОБЛАЧНЫХ СЕРВИСОВ”

Понятие “облако” сформировалось в 1990-е годы в США изначально в деловой среде, а не в научной, и подразумевало метафору множества мест удаленного выполнения программ². Распространение “облачных сервисов” к 2011 г. потребовало от Национального института стандартов и технологий США дать однозначное определение и сформулировать уникальные характеристики этой группы технологий³. В 2014 г. термин *cloud service* и его официальный перевод на русский язык “облачная услуга” были определены в технической рекомендации Международного союза электросвязи ITU-T Y.3500, которая также была принята в качестве международного стандарта ISO/IEC 17788:2014. Тем не менее в русскоязычной деловой среде для обозначения этой же группы технологий чаще применяется термин “облачный сервис”, который и используется автором в этой статье в качестве наименования основного исследуемого объекта.

Рассмотрим подробнее, что входит в определение “облачных сервисов”:

- “облачный сервис”, или “облачная услуга” (*cloud service*) – одна или несколько функциональных возможностей, предоставляемых с использованием “облачных вычислений”;
- “облачные вычисления” (*cloud computing*) – парадигма обеспечения сетевого доступа к масштабируемому и гибкому набору совместно используемых физических или виртуальных ресурсов с предоставлением и администрированием ресурсов на основе самообслуживания по запросу⁴.

Наиболее распространенными категориями “облачных сервисов” являются:

- *IaaS*: инфраструктура как сервис (*infrastructure as a service*) – предоставляется услуги обработки и/или хранения данных, а также сети передачи данных;
- *SaaS*: программное обеспечение как сервис (*software as a service*) – предоставляются возможности приложения (прикладного программного обеспечения);
- *PaaS*: платформа как сервис (*platform as a service*) – предоставляется среда, в которой можно развертывать приложения, управлять ими и выполнять их⁵.

Другими словами, “облачные сервисы” можно определить как **нечто, без чего пользователь не может полноценно использовать программу на своем клиентском оборудовании** (персональный компьютер, смартфон и пр.) и для работы чего (помимо коммуникационных сетей и других пользователей с их клиентским оборудованием) **необходимо наличие какого-либо дополнительного масштабируемого и гибкого ресурса (например, удаленного сервера приложений и/или базы данных), который предоставляется пользователю по запросу.**

В число пользователей ОС входят практически все типы субъектов международных отношений: индивидуальные пользователи, коммерческие и

² Levy S. *Bill and Andy's Excellent Adventure II*. Wired. 04.01.1994. Available at: https://web.archive.org/web/20151002033751/http://archive.wired.com/wired/archive/2.04/general.magic_pr.html (accessed 03.08.2024).

³ Mell P., Grance T. *The NIST Definition of Cloud Computing*. National Institute of Standards and Technology. September 2011. Available at: <https://webcitation.org/66JhE78Qs?url=http://csrc.nist.gov/publications/nistpubs/800-145/SP800-145.pdf> (accessed 03.08.2024).

⁴ ITU-T Y.3500: *Information Technology – Cloud Computing – Overview and Vocabulary*. International Telecommunication Union. 13.08.2014. Available at: <https://www.itu.int/rec/T-REC-Y.3500-201408-I> (accessed 03.07.2024).

⁵ Ibid.

некоммерческие организации, государственные учреждения (включая вооруженные силы и непосредственно правительство), международные организации и институты глобального управления.

Современные системы, которые могут функционировать на основе ОС (или сами являются ими), – это сервисы электронной почты, системы мгновенного обмена сообщениями (мессенджеры), социальные сети, банковские программы, музыкальные приложения и видеостриминги, онлайн-карты (картографические сервисы), сервисы хранения и редактирования данных, системы бронирования транспорта и жилья, практически все веб-приложения (работа с которым осуществляется через веб-браузер), а также множество систем для профессиональной деятельности (бухгалтерских, логистических, производственных, торговых и т.д.). То есть множество решений, которые на сегодняшний день (предположительно, в будущем этот тренд будет усиливаться) обеспечивают существенную часть жизнедеятельности людей развивающихся и развитых стран мира, а следовательно – и весомую долю социальных процессов на страновом и международном уровнях.

Компоненты “облачных сервисов”

“Облачный сервис” – это некая-то одна конкретная технология или программа, а набор разных ИКТ: сети и сетевое оборудование, серверы, программное обеспечение и данные, информация и знания, которые работают вместе для достижения конечной цели.

Тип ИКТ “Сети и сетевое оборудование” представлен магистральными сетями интернет, каналами передачи данных (радио- и проводными), оборудованием (базовые станции, сетевые коммутаторы, маршрутизаторы и пр.), что в совокупности составляет физическую часть ресурсов данного типа. Также используются и логические ресурсы – IP-адреса, домены и системы доменных имен (DNS).

Тип “Серверы” включает в себя физические дата-центры (*data center*) – или центры хранения и обработки данных (ЦХОД) – и размещенную в них инфраструктуру (инженерную, телекоммуникационную и информационную).

Тип “Данные, информация и знания” состоит из различных подтипов: структурированные и неструктурированные данные, данные приложений, персональные данные, информация о физических и виртуальных ресурсах и процессах, интеллектуальные активы (технологии, патенты, международные стандарты, копирайты и торговые марки) и пр. Данные не случайно называют “новой нефтью”⁶, подразумевая их особую ценность как ресурса, а также говорят о возникновении новой философии, созданной растущим значением “больших данных” (*Big Data*)⁷ – датаизме⁸ (от англ. *data* – данные). Иногда они также трактуются как новая идеология или даже религия, где “информационный поток” имеет “высшую ценность”, которая определяется вкладом любого явления или сущности в обработку данных [14].

Существует множество технических вариантов развертывания и предоставления ОС: “публичные облака” (предоставляются на общедоступной инфраструктуре) и “частные облака” (частная и/или закрытая инфраструктура), “гибридные облака” (комбинация двух предыдущих), “мультиоблака” (одновременное использование нескольких решений для повышения отказоустойчивости и/или снижения операционных расходов), а также “бессерверные” вычисления (динамическое выделение вычислительных ресурсов в зависимости от количества запросов), “туманные” (размещение данных “ближе” к пользователю) и “граничные” (обработка

⁶ Arthur C. Tech Giants May Be Huge, but Nothing Matches Big Data. *The Guardian*, 23.08.2017. Available at: <https://www.theguardian.com/technology/2013/aug/23/tech-giants-data> (accessed 03.07.2024).

⁷ В широком смысле о “больших данных” говорят как о социально-экономическом феномене, связанном с появлением технологических возможностей анализировать огромные массивы данных, и вытекающих из этого трансформационных последствий [13].

⁸ Brooks D. The Philosophy of Data. *The New York Times*, 04.02.2013. Available at: <https://www.nytimes.com/2013/02/05/opinion/brooks-the-philosophy-of-data.html> (accessed 03.07.2024).

данных “ближе” к пользователю). Но все эти методы технической реализации не меняют главного принципа “облачных сервисов” – удаленное выполнение программ и доступ к ним через сеть.

Трансферт технологий

ИКТ по умолчанию считаются технологиями двойного назначения⁹. Тем не менее к ОС сложно применить практику трансферта технологий, так как их уровень использования – прикладной. Трансферт может проходить осуществляться на более “низких” уровнях (патенты, технологии передачи данных, разработки, проектирования и развертывания приложений и пр.), но сам по себе “облачный сервис” – это конечный продукт. Безусловно, не исключено двойное назначение отдельных категорий сервисов, например *PaaS* или *IaaS*, но при этом техническая реализация военного исполнения не будет иметь принципиальных технологических отличий от гражданского (в котором также могут быть высокие требования по обеспечению надежности и безопасности сервиса, например, в финансовой или медицинской сфере).

ОС также могут использоваться совместно с передовыми “глубокими технологиями” (*Deep Tech*), такими как “искусственный интеллект”, квантовые вычисления, блокчейн и пр., но сами “облачные сервисы” не являются ими, а лишь предоставляют интерфейс (доступ) к ним, образуют среду их реализации (выполнения) и/или хранилище данных для них.

Количественные характеристики

Ключевые показатели, которые дают количественную оценку сферы ОС:

- 5.35 млрд человек в мире имеют доступ к интернету, и 5.04 млрд из них пользуются социальными сетями (январь 2024 г.)¹⁰ – тоже по сути “облачными сервисами”;
- оценка мирового рынка ОС составляет примерно 546 млрд долл. США (2022 г.)¹¹, что в свою очередь:
 - составляет 6.7% мирового рынка ИКТ (примерно 8179 млрд долл.¹²),
 - составляет 26% мирового рынка сырой нефти (примерно 2100 млрд долл.¹³),
 - почти вдвое больше самого крупного рынка металлов – рынка железной руды, который равняется 238 млрд долл.;
- в мире насчитывается примерно 8 тыс. дата-центров в 110 странах мира (2021 г.): 77% в странах ОЭСР, 64% в странах НАТО, 33% в США, 5.2% в Китае.

Прогнозные показатели развития рынка “облачных сервисов”:

- 7.5 млрд чел. (90% населения мира старше шести лет) будут пользоваться интернетом уже к 2029 г.;
- совокупный годовой темп роста (CAGR) рынка ОС составит 16% и достигнет 2.321 млрд долл. к 2032 г.

Для сравнения, прогнозируемое значение CAGR мирового рынка сырой нефти за тот же период составляет 0.9%¹⁴. Это указывает на высокую вероятность того, что к 2032 г. размер рынка “облачных сервисов” может превысить размер рынка сырой нефти.

⁹ Resolution 75/240: Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security. General Assembly, United Nations. 04.01.2021. Available at: https://digitallibrary.un.org/record/3896458/files/A_RES_75_240-EN.pdf (accessed 03.07.2024).

¹⁰ Worldwide Digital Population 2024. Statista. Available at: <https://www.statista.com/statistics/617136/digital-population-worldwide/> (accessed 05.02.2024).

¹¹ Kolesnikov N. 65+ Cloud Computing Statistics You Need to Know for February 2024 – The Where, Why & How Much. Tecopedia. 12.07.2023. Available at: <https://www.techopedia.com/cloud-computing-statistics> (accessed 04.02.2024).

¹² Global IT Market Analysis: Projections Through 2023. Available at: <https://www.reportlinker.com/p06246411/Information-Technology-Global-Market-Report.html> (accessed 04.02.2024).

¹³ Bhutada G. How Big Is the Market for Crude Oil? Visual Capitalist, 30.06.2023. Available at: <https://www.visualcapitalist.com/how-big-is-market-for-crude-oil/> (accessed 04.02.2024).

¹⁴ Global Crude Oil Market Report and Forecast 2024–2032. Available at: <https://www.expertmarketresearch.com/reports/crude-oil-market> (accessed 05.02.2024).

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ В СФЕРЕ “ОБЛАЧНЫХ СЕРВИСОВ”

Вместе со стремительным ростом глобального рынка “облачных сервисов” растет и международная конкуренция на нем. Так как работоспособность ОС обеспечивается практически всей вертикалью ИКТ (сети и сетевое оборудование, серверы, программное обеспечение и данные, информация и знания), следует рассмотреть параметры экономической конкуренции безусловных глобальных лидеров в сфере ИКТ – Китая и США. По оценкам политэкономической силы ИКТ, эти две страны совокупно обладают 24.6% всей мировой силы ИКТ (данные 2018 г.): 19.55% приходится на КНР и 12.05% на США [15]. При этом принципиально различны типы лидерства этих двух стран. В то время как экономический профиль Соединенных Штатов характеризуется типом “потребитель” (предполагает значительное превышение объемов импорта ИКТ над объемами производства и экспорта), Китай типизируется как “срединный” (сбалансированные объемы производства, импорта и экспорта) [15].

Несмотря на то, что КНР обладает более высокой оценочной мощностью, лидером в сфере “облачных сервисов” являются США. На рынке *PaaS* и *IaaS* лидирует тройка американских *Big Tech* с совокупной долей примерно 66%, в то время как две крупнейшие китайские компании занимают четвертое и восьмое места и совокупно составляют около 6% мирового рынка (2023)¹⁵. Мировой рынок *SaaS* примерно на 57% (в количественном выражении) представлен компаниями США, доля же китайских представителей составляет всего около 2.3%¹⁶.

Можно утверждать, что большие объемы импорта ИКТ США дают им возможность “собирать” технологии воедино и на этой основе предоставлять ОС как конечный продукт. При этом Китай обладает высоким технологическим, экономическим и человеческим потенциалом для укрепления своих позиций на международном рынке “облачных сервисов”, что может быть достигнуто либо за счет конкуренции на существующих рынках Глобального Севера, либо за счет освоения новых рынков быстрорастущего Глобального Юга.

Помимо экономической конкуренции между коммерческими организациями (компаниями) в ее классическом представлении за доли рынка, выраженные в денежном эквиваленте (как сумма доходов поставщиков услуг или сумма расходов их клиентов), наблюдается и новая цель конкуренции – нефинансовая (или не напрямую финансовая). С каждым годом все более популярной становится бизнес-модель предоставления “облачных сервисов” под общим названием *freemium* (от англ. *free* – бесплатный и *premium* – премиальный, высшего качества), при которой пользователи бесплатно получают ограниченный по функционалу доступ к сервису с возможностью дальнейшей оплаты за расширенные возможности. Но данный инструмент применяется не только с целью конвертировать всех “бесплатных пользователей” в “платные подписки” позже. Некоторые сервисы предоставляются на полностью бесплатной основе. Причина: конкуренция осуществляется не только за деньги пользователей, но и за их данные, которые в долгосрочной перспективе могут иметь даже большую ценность.

УГРОЗЫ И ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Существуют и другие аспекты нефинансовой конкуренции в сфере “облачных сервисов”, которые могут переходить в форму прямых угроз. Это сопряжено с возможностями отдельных субъектов управлять процессами использования ИКТ-систем, отключать системы полностью или частично, ограничивая их функциональность, иметь полный доступ к данным других субъектов, модифицировать среду выполнения программ и/или сами данные, влиять на производительность и безопасность, передавать данные либо предоставлять к ним доступ третьим лицам.

¹⁵ Richter F. Amazon Maintains Cloud Lead as Microsoft Edges Closer. Statista Daily Data. 02.05.2024. Available at: <https://www.statista.com/chart/18819/worldwide-market-share-of-leading-cloud-infrastructure-service-providers/> (accessed 03.07.2024).

¹⁶ Ariella S. 30 SAAS Industry Statistics [2023]: Trends + Analysis. 13.03.2023. Available at: <https://www.zipppia.com/advice/saas-industry-statistics/> (accessed 11.02.2024).

О таких угрозах и проблемах безопасности говорят на разных уровнях.

Например, на глобальном уровне – в рамках Международного союза электросвязи ООН. Это специализированное учреждение ООН классифицирует риски и угрозы безопасности по типам субъектов: для потребителей “облачных сервисов” – потеря и утечка данных, незащищенный доступ, прочие внутренние угрозы; для поставщиков ОС – несанкционированный доступ, внутренние угрозы. Также оно определяет проблемы безопасности по типам субъектов: для потребителей – неопределенность в отношении ответственности, потеря доверия, управления и конфиденциальности, неготовность сервиса, привязка к одному поставщику ОС, неравномерное присвоение интеллектуальной собственности и потеря целостности программного обеспечения; для поставщиков – неопределенность в отношении ответственности, совместная используемая среда, несогласованность и конфликт механизмов защиты, конфликт юрисдикций, неудачные интеграции, перебои в деятельности, привязка к партнеру ОС, уязвимость цепи поставок и взаимозависимость программного обеспечения¹⁷.

Основатель Движения свободного программного обеспечения Р. Столлман приравнивает “облачные сервисы” к всеобщему шпионскому программному обеспечению с постоянно активной угрозой использования “задней двери” (*back door*)¹⁸, которая дает поставщику ОС “несправедливую власть” над пользователем такого сервиса¹⁹. В свою очередь представители научно-экспертного сообщества также высказывают свои озабоченности. Так, доцент права Д. Вэгл и доцент компьютерных и информационных наук М. Блейз высказывают опасение, что наличие созданных специально для правительства “передних дверей” в программном обеспечении может легко (и тихо) стать “задней дверью” для преступников и иностранных разведывательных служб²⁰.

Интересен феномен, при котором страны с высоким уровнем проникновения ИКТ в разные сферы жизнедеятельности наиболее подвержены риску использования этих же технологий против себя самих. Яркий пример этой гипотезы – масштабная кибератака 2020 г., направленная на тысячи государственных и негосударственных учреждений США, при которой частью и атакуемых, и атакующих объектов были “облачные сервисы”²¹.

Несмотря на то, что ОС – это совокупность технологий, которые в значительной степени ускоряют, упрощают и удешевляют процессы разработки, развертывания и эксплуатации ИКТ-систем, их особенности порождают серьезные риски для одних субъектов и открывают широкие возможности для других.

НЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОНКУРЕНЦИЯ

По умолчанию весь контроль (и ответственность за его надлежащее исполнение) над “облачными сервисами” лежит на организации – поставщике услуги. Она самостоятельно решает, какой сервис предоставлять, по каким ценам, в каких странах осуществлять деятельность, как ограничивать доступ к сервису, что делать с пользовательскими данными и т.д.

¹⁷ ITU-T X.1601: Security Framework for Cloud Computing. International Telecommunication Union. 29.10.2015. Available at: <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1601-201510-I/en> (accessed 03.07.2024).

¹⁸ Средство доступа к компьютерной системе, позволяющее неавторизованным пользователям обходить обычные процедуры аутентификации. См.: Backdoor. *The American Heritage Dictionary Entry*. Available at: <https://ahdictionary.com/word/search.html?q=backdoor> (accessed 03.07.2024).

¹⁹ Stallman R. Who Does that Server Really Serve? GNU Project. Available at: <https://www.gnu.org/philosophy/who-does-that-server-really-serve.en.html> (accessed 11.02.2024).

²⁰ Vagle J., Blaze M. Security ‘Front Doors’ vs. ‘Back Doors’: A Distinction Without a Difference. Just Security. 17.10.2014. Available at: <https://www.justsecurity.org/16503/security-front-doors-vs-back-doors-distinction-difference/> (accessed 11.02.2024).

²¹ Unraveling Network Infrastructure Linked to the SolarWinds Hack. DomainTools. Available at: <https://www.domaintools.com/resources/blog/unraveling-network-infrastructure-linked-to-the-solarwinds-hack/> (accessed 18.02.2024).

В свою очередь, с целью контроля исполнения правомерности действий по сбору, хранению, использованию и передаче таких данных, в процесс вовлекаются субъекты разных типов: частные лица – пользователи ОС, интернет-активисты, неформальные децентрализованные объединения и движения сетевого типа (интернет-сообщества, хакеры), общественные организации, международные организации и институты глобального управления, а также сами государства и (суб)региональные интеграционные объединения.

Страны – потребители “облачных сервисов” имеют особые полномочия по установлению “правил”, в соответствии с которыми иностранные сервисы могут предоставляться на внутреннем рынке – защита персональных данных, налоговые режимы, деятельность в сфере рекламы и пр.

Но так как возможности, которые предоставляют ОС, выходят за рамки экономической сферы, возникают и другие сценарии регулирования. Во-первых, страны-потребители могут формировать условия и накладывать дополнительные ограничения – запрет или специальные условия предоставления “облачных сервисов”, антимонопольная и/или налоговая политика в отношении конкретных компаний и пр. Во-вторых, страны-поставщики могут регулировать отечественные компании в части предоставления ими услуг иностранным потребителям – ограничение по регионам и/или по функционалу, требования по доступу к данным и пр. Наконец, третьи страны могут являться посредниками в предоставлении ОС, и поэтому могут формировать свои требования и условия.

В таких условиях правительства вовлекаются в процессы контроля “облачных сервисов” уже не только для защиты прав своих граждан и обеспечения справедливой конкуренции на внутреннем или международном рынке, но и для защиты собственных национальных интересов в международном киберпространстве, обеспечения безопасности и цифрового суверенитета, развития новых методов международного влияния.

ЦЕЛИ, ТИПЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Важным предметом политического исследования являются процессы регулирования “облачных сервисов”. Помимо трудностей, связанных с запретом на их использование, отдельной проблемой становится новая форма власти, которую получают провайдеры ОС (страны или сами компании), – доступ к данным, возможность удаленного ограничения функционала или полного отключения сервисов. Сложности возникают с определением юрисдикции предоставления ОС: по месту регистрации поставщика сервисов, месту регистрации (гражданству) пользователя, юрисдикции предоставления услуг, месту расположения серверов и т.д.

Фундаментальное отличие “облачных сервисов” от других ИКТ состоит в том, что такие объекты, как программное обеспечение, данные, информация, знания и серверы размещаются по отношению к пользователю в разных точках мира. То есть ОС могут предоставляться полностью удаленно. Это означает, что в любой момент на эти объекты может быть оказано “управляющее” воздействие любым типом субъекта потенциально более простым способом, чем если бы такая же система функционировала локально без доступа к глобальной системе интернет.

Возникает вопрос: может ли быть осуществлено регулирование “облачных сервисов” вне контекста регулирования интернета? Безусловно, ОС не могут предоставляться без Всемирной сети, но при этом они отличны от нее (как технологии передачи данных) тем, что предоставляют масштабируемые и распределенные ресурсы по обработке и хранению данных. Например, запрет одной страны на поставку отечественных ОС в другую страну никак не ограничивает интернет-трафик. Следовательно, автор вправе высказать предположение, что регулирование “облачных сервисов” может осуществляться вне контекста регулирования интернета. То же самое

касается и других базовых ИКТ, которые используются для функционирования ОС (оборудование, программное обеспечение, данные и информация). Конечно, их можно пытаться регулировать по отдельности, но в данной статье автор делает акцент на регулировании именно “облачных сервисов” как самостоятельного ИКТ-решения.

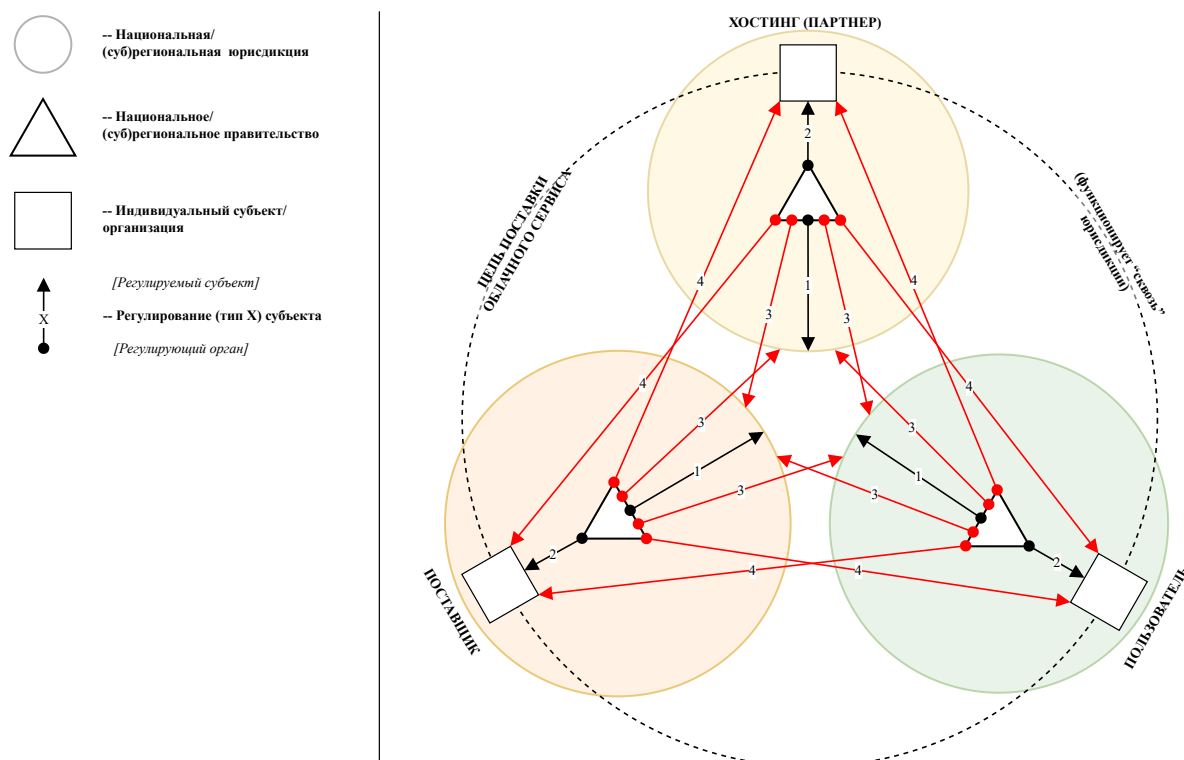
Цели и задачи регулирования, которые ставит перед собой государство, можно привести по категориям/ группам целей:

- социальные (безопасность),
- экономические (справедливая конкуренция),
- политические (влияние),
- военные (безопасность),
- информационные (борьба с дезинформацией),
- культурные (сохранение ценностей) и пр.

В этой статье исследуются политические цели регулирования.

На международном рынке “облачные сервисы” предоставляются “сквозь” национальные границы и юрисдикции, трансгранично. Используя методологию пространственного анализа и категории транснациональных пространств, исследуемую систему можно представить как многоуровневое функциональное пространство (рис. 1), которое уже не привязано к территории физически, но исторически все еще зависит от нее как от одного из ключевых юрисдикционных принципов международного права – принципа территориальности.

Рисунок 1. Актуальная модель регулирования международного предоставления “облачных сервисов”



Источник: составлено автором.

Сложившаяся практика реализует следующие различные типы государственного регулирования.

1. Государство определяет условия функционирования собственной юрисдикции.
2. Государство регулирует деятельность индивидов и организаций,

- принадлежащих к собственной юрисдикции.
3. Государство регулирует отношения с другими юрисдикциями (например, эмбарго).
 4. Государство регулирует деятельность иностранных индивидов и организаций (например, персональные санкции).

Типы регулирования можно объединить в группы по следующим признакам:

- 1 и 2 – суверенное право государств осуществлять свою внутреннюю политику;
- 3 и 4 – международная деятельность конкретного государства, направленная адресно в отношении иностранных субъектов; поскольку решения принимаются в одностороннем порядке и могут не учитывать интересы других международных субъектов, существует риск деструктивных действий.

Методы государственного регулирования можно сгруппировать по социальным подсистемам [12], к которым они относятся, и представить следующими инструментами:

- правовые: нормы национального законодательства, судебные решения, административные нормы и правила;
- культурные: инструменты идеологического воздействия, образовательные программы и практики, инструменты информационного влияния через СМИ и социальные медиа;
- политические: военные операции, двустороннее и многостороннее сотрудничество, участие в международных организациях, неформальных форумах и проектах, официальные заявления;
- экономические: внутренняя или внешняя торговля, кредитно-финансовые инструменты.

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МОДЕЛИ РЕГУЛИРОВАНИЯ “ОБЛАЧНЫХ СЕРВИСОВ”

Автор предлагает рассмотреть новую модель регулирования трансграничного предоставления цифровых услуг. До широкого распространения ИКТ не было массового предоставления сервисов в виртуальной среде, а большинство международных торговых операций практически всегда было сопряжено с физическим перемещением товаров, на основании чего и сложилась современная система регулирования. Но поскольку цифровые услуги предоставляются в виртуальной среде, а в процессе реализации услуги обычно задействовано более двух традиционных (“поставщик” и “потребитель”) сторон – требуются и новые методы регулирования.

Вне зависимости от того, как будет складываться дальнейшее развитие глобальной сферы ОС – будет ли иметь место глобализация, поляризация, регионализация и какая-либо другая форма организации мирового порядка, – трудно представить (хотя и не невозможно), что страны полностью откажутся от импорта/экспорта “облачных сервисов” и будут полностью удовлетворять потребность внутренним производством.

Таким образом, необходимо предложить модель, которая должна учитывать интересы всех вовлеченных сторон (и типов субъектов), гарантировать прозрачные и равные права и ответственность, соответствовать специфике регулируемого объекта, а также обеспечивать устойчивость, управляемость и прогнозируемость формируемой системы.

Конечно, создание и функционирование “облачных сервисов” осуществляется не в абсолютно виртуальном пространстве – серверы и пользователи находятся физически в определенных точках мира и требуют наличия физических каналов передачи данных (радио- или проводных), а сами данные передаются путем физической передачи сигнала из точки “А” в точку “Б”. Но в это же время одного пользователя могут обслуживать одновременно несколько серверов, находящихся в разных странах (распределенные вычисления), сигнал может передаваться через спутниковую связь (в таком случае

его сложно атрибутировать конкретной юрисдикции по физическому принципу, а только по юрисдикционному – кому принадлежат или кто обслуживает спутники), да и самими пользователями могут быть не физические и юридические лица, а множество принадлежащих им устройств (которые тоже могут быть распределены физически или даже находиться в нейтральном морском или воздушном пространстве).

Поскольку цепь поставки осуществляется все-таки в “виртуальном” пространстве, имеет смысл попытаться произвести его сквозное регулирование также в некотором “виртуальном” политико-правовом пространстве, условия функционирования которого были бы предписаны договоренностью между его участниками. Основная суть такого регулирования состоит в следующем:

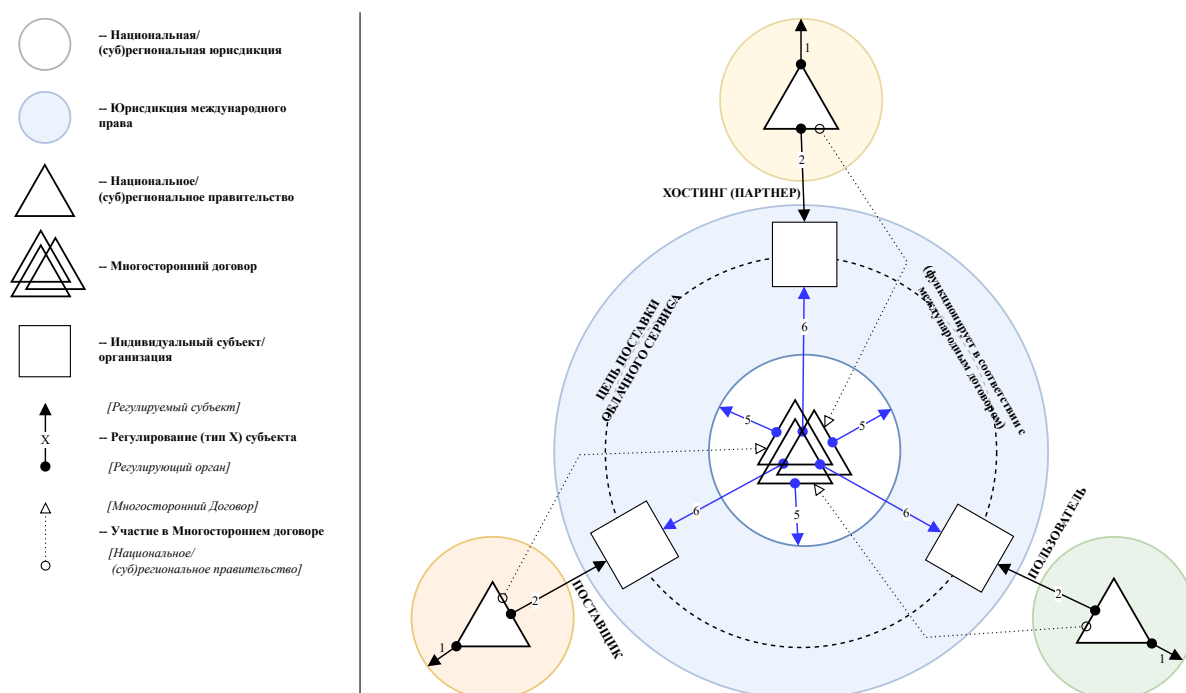
- многосторонний договор определяет условия функционирования общей международной “виртуальной” среды (тип регулирования 5 на рис. 2 ниже);
- многосторонний договор регулирует деятельность индивидов и организаций, функционирующих в этой общей среде (тип регулирования 6);
- практически исключаются описанные выше на рис. 1 деструктивные типы регулирования 3 и 4, при которых осуществляется воздействие конкретного государства адресно в отношении других иностранных субъектов;
- типы 5 и 6 – коллективная и согласованная деятельность группы государств по обеспечению благоприятных условий для функционирования сформированной международной среды;
- все еще не исключено наложение эмбарго или персональных санкций, но так как решения достигаются на основе международного консенсуса, риск деструктивных действий (вызванных отдельно взятым субъектом) минимизируется.

Ключевое преимущество данной модели регулирования заключается в том, что таких “виртуальных” пространств может быть создано множество одними и теми же (или разными) национальными/(суб)региональными правительствами и властями, определяющими разные режимы предоставления “облачных сервисов”, и каждое из таких пространств будет легальным. Например, в одном режиме на поставщиков ОС могут накладываться обязательства раскрывать весь исходный код, в другом – установлен единый налоговый режим для всех участников, а в третьем – обязанность использования “архитектуры нулевого доверия” (*Zero Trust Architecture, ZTA*) и предельная ответственность за нарушение неприкосновенности персональных данных.

При реализации разных режимов все участники (правительства, поставщики, партнеры, пользователи и пр.) смогут самостоятельно выбирать, в каком порядке им предпочтительнее действовать, будут однозначно понимать, какие обязанности это на них накладывает и какие права гарантирует. В экономическом смысле это можно представить как множество рынков, каждый со своими прозрачными правилами и условиями, на которых может осуществлять свою деятельность любой участник, будучи абсолютно уверенными, что эти правила всегда защитят его интересы перед другими и ровно в той мере, которая этими правилами предусмотрена.

Однако существуют и сложности на пути реализации такой модели регулирования, связанные главным образом с тем, что участники указанных “виртуальных” процессов – физические и юридические лица, имеющие отношение к своей конкретной, реальной, “домашней” юрисдикции. В полной мере участники такого “виртуального” режима могут быть защищены, только если их национальные правительства ратифицируют участие в таком договоре. Возможен конфликт между нормами “виртуального” режима, национального законодательства и международного права.

Рисунок 2. Альтернативная модель регулирования международного предоставления “облачных сервисов”



Источник: составлено автором.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОоды

С развитием глобального информационного общества трансформируется и относительно новое политическое пространство – информационное, что сказывается на динамике международных отношений в целом и на системе международной конкуренции в частности. В связи с этим возникает научная проблема: могут ли “облачные сервисы” (как один из типов ИКТ) выступать инструментом международного влияния, а их государственное регулирование – методом международного влияния стран? С целью ее решения автор сформулировал две научные гипотезы и доказал их путем решения следующих задач.

1. Подробно описал, что собой представляют “облачные сервисы”, и показал, что их ключевая характеристика – продолжительное трансграничное функционирование (удаленное выполнение программ и доступ к ним через сеть) – является главной причиной, с одной стороны, обоснованности рассмотрения этой предметной области в контексте международных отношений, а с другой, – эффективности использования ОС как инструмента международного влияния (различными способами).

2. Дал количественную оценку международной сферы “облачных сервисов”, в том числе в сравнении с другими “политически значимыми” сферами (мировой рынок сырой нефти), дополнил ее оценкой прогнозных показателей до 2032 г. и тем самым продемонстрировал существенный потенциал роста сферы ОС в будущем.

3. Представил доказательства экономической конкуренции на разных уровнях (между ТНК, между странами), а также перечислил связанные с ОС ключевые риски и угрозы со ссылкой на заключения экспертов, на основании чего сформулировал суть неэкономической конкуренции в этой сфере.

4. Изложил суть, цели, типы и методы государственного регулирования, описав возникающие проблемы применения современных типов регулирования.

Одним из вариантов решения указанных проблем современных типов регулирования может стать разработка и внедрение новых типов регулирования по предложенной автором концепции, при которой допускается параллельное функционирование множества режимов, каждого со своими условиями (нормами и правилами).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Прохоренко И.Л. Политическое пространство. Семененко И.С., ред. *Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание*. Москва, Весь Мир, 2017, сс. 494-501. [Prokhorenko I.L. Political Space. Semenenko I.S., ed. *Identity: The Individual, Society, and Politics. An Encyclopedia*. Moscow, Ves' mir, 2017, pp. 494-501. (In Russ.)]
2. Крутских А.В. Международные научно-технологические отношения. Шаклеина Т. А., Байков А.А., ред. *Мегатренды: Основные траектории эволюции мирового порядка в XXI веке*. Москва, Аспект Пресс, 2022, сс. 121-142. [Krutskikh A.V. International Scientific and Technological Relations. Shakleina T.A., Baykov A.A., eds. *Megatrends: The Main Trajectories of the Evolution of World Order in the 21st Century*. Moscow, Aspekt Press, 2022, pp. 121-142. (In Russ.)]
3. Irion K. Government Cloud Computing and National Data Sovereignty. *Policy & Internet*, 2012, vol. 4, no. 3-4, pp. 40-71. DOI: 10.1002/poi3.10.
4. DeNardis L., Musiani F. Governance by Infrastructure. Musiani F., Cogburn D.L., DeNardis L., Levinson N.S., eds. *The Turn to Infrastructure in Internet Governance*. New York, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 3-21. DOI: 10.1057/9781137483591_1
5. Amoores L. Cloud Geographies. *Progress in Human Geography*, 2016, vol. 42, no. 1, pp. 4-24. DOI: 10.1177/0309132516662147
6. Cartwright M. Internationalising State Power Through the Internet: Google, Huawei and Geopolitical Struggle. *Internet Policy Review*, 2020, vol. 9, no. 3. DOI: 10.14763/2020.3.1494
7. Freuler J.O. The Weaponization of Private Corporate Infrastructure: Internet Fragmentation and Coercive Diplomacy in the 21st Century. *Global Media and China*, 2023, vol. 8, no. 1, pp. 6-23. DOI: 10.1177/20594364221139729
8. Degterev D.A., Ramich M.S., Piskunov D.A. U.S. & China Approaches to Global Internet Governance: 'New Bipolarity' in Terms of 'The Network Society'. *International Organisations Research Journal*, 2021, vol. 16, no. 3, pp. 7-33. DOI: 10.17323/1996-7845-2021-03-01
9. Рамич М.С., Пискунов Д.А. Секьюритизация информационного пространства: от конструирования норм до создания правовых режимов. *Вестник РУДН, Международные отношения*, 2022, № 22(2), сс. 238-255. [Ramich M.S., Piskunov D.A. The Securitization of Cyberspace: From Rulemaking to Establishing Legal Regimes. *Vestnik RUDN, International Relations*, 2022, vol. 22, no. 2, pp. 238-255. (in Russ.)] DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-2-238-255
10. Панкова Л.В., Гусарова О.В. Перспективные технологии стратегического уровня. Арбатов А.Г., Богданов К.В., Гусарова О.В., Евтодьева М.Г., ред. *Международная безопасность: новый миропорядок и технологическая революция*. Москва, Весь Мир, 2023, сс. 162-178. ISBN 978-5-7777-0929-5 [Pankova L.V., Gusarova O.V., Bogdanov K.V., Evtodieva M.G., eds. *International Security: The New World Order and Technology Revolution*. Moscow: Ves' mir, 2023, pp. 162-178. (in Russ.)]
11. Romashkina N.P. Information and Communication Technology and International Security. Romashkina N.P., Markov A.S., Stefanovich D.V. *Information Technologies and International Security*. Moscow, IMEMO, 2023, pp. 12-33. DOI: 10.20542/978-5-9535-0613-7
12. Григорьевский В.В. Kuberpolitik – власть в цифровую эру. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения*, 2024, № 3, в печати. [Grigoryevsky V. Kuberpolitik – Power in the Digital Age. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Mezhdunarodnye otnosheniya*, 2024, no. 3, in press. (In Russ.)]
13. Майер-Шенбергер В., Кукьер К. Большие данные. Революция, которая изменит то, как мы живем, работаем и мыслим. Москва, Манн, Иванов, Фербер, 2014. 240 с. [Mayer-Schönberger V., Cukier K. *Big Data. A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*. Moscow, Mann, Ivanov, Ferber, 2014. 240 p. (In Russ.)]
14. Harari Y.N. *Homo Deus: A Brief History of Tomorrow*.
15. Grigoryevsky V., Degterev D., Piskunov D., Prokhorenko I. International Political Economy of ICT Industry. *World Economy and International Relations*, 2023, vol. 67, no. 3, pp. 5-19. DOI: 10.20542/0131-2227-2023-67-3-5-19

ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО ПЕРЕХОДА ИНДОНЕЗИИ: РОЛЬ ИНОСТРАННОГО БИЗНЕСА В ДОСТИЖЕНИИ ЦЕЛЕЙ ДЕКАРБОНИЗАЦИИ

© ГРИГОРЬЯН Г.В., 2024

ГРИГОРЬЯН Гайк Валерьевич, аспирант Центра проблем развития и модернизации. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (GrigoryanHV@icloud.com), ORCID: 0009-0000-2857-4581

Григорьян Г.В. Особенности политики энергетического перехода Индонезии: роль иностранного бизнеса в достижении целей декарбонизации. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2024, № 2, сс. 57-71. DOI: 10.20542/afij-2024-2-57-71 EDN: QIHUYE

DOI: 10.20542/afij-2024-2-57-71

EDN: QIHUYE

УДК: (338+338.2+327.8+327.7):(594)

Поступила в редакцию 29.10.2023.

После доработки 30.07.2024.

Принята к публикации 02.08.2024.

В статье анализируется политика энергетического перехода в Индонезии в контексте участия в этом процессе иностранных компаний. Индонезия сталкивается с серьезными проблемами в решении двуединой задачи – обеспечения своей энергетической безопасности и достижения углеродной нейтральности в рамках взятых на себя климатических обязательств согласно договоренностям, достигнутым на 26-й Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата. В статье показано, что несмотря на обязательства по достижению углеродной нейтральности и сопутствующие им политические амбиции, Индонезия сталкивается с растущим вызовом ограниченности внутренних ресурсов для реализации поставленных целей. Один из путей преодоления этого разрыва – партнерство с иностранными акторами, которые в свою очередь преследуют собственные политические и экономические цели. Неготовность страны к полноценной индустриальной трансформации для осуществления последовательной политики декарбонизации при имеющемся потенциале возобновляемых источников создает для иностранных игроков уникальные возможности укрепления своего влияния и участия в долгосрочном планировании развития “зеленого” сектора экономики Индонезии. В этом контексте роль иностранных партнеров может оказаться ключевой для результатов энергетического перехода, достижения целей декарбонизации индонезийской экономики и обеспечения ее энергетической безопасности. На примерах Франции и Германии автор рассматривает подобное партнерство между Индонезией и иностранными акторами как естественный и необходимый этап на пути технологического и экономического развития. В нынешний период реализации долгосрочной национальной стратегии участие иностранных игроков отвечает целям Индонезии и позволяет стране сформировать необходимый фундамент энергетического перехода и достижения ранее заявленных показателей декарбонизации. Проблема исследуется с привлечением широкого спектра официальных документов и “дорожных карт” развития в области энергетической политики Министерства энергетики и минеральных ресурсов Индонезии, а также ряда документов международных институтов развития.

Ключевые слова: Индонезия, энергетический переход, возобновляемые источники энергии, устойчивое развитие, декарбонизация экономики.

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов финансового и нефинансового характера.

Финансирование: автор заявляет об отсутствии внешнего финансирования.

CHARACTERISTICS OF INDONESIA'S ENERGY TRANSITION POLICY: THE ROLE OF FOREIGN BUSINESS IN DECARBONIZATION

Received 29.10.2023. Revised 30.07.2024. Accepted 02.08.2024.

Hayk V. GRIGORYAN (GrigoryanHV@icloud.com), ORCID: 0009-0000-2857-4581,

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

The article delves into Indonesia's energy transition policy, specifically examining the involvement of foreign companies through collaborative projects. Indonesia grapples with the dual challenges of ensuring energy security and attaining carbon neutrality, aligning with its climate commitments from COP 26 of the United Nations Framework Convention on Climate Change. The article demonstrates how Indonesia, despite its aspirations for carbon neutrality and associated political ambitions, encounters a significant hurdle due to limited domestic resources for realizing its goals. The formation of partnerships with foreign entities, with each of them pursuing their own political and economic objectives, is a possible way to circumvent it. Indonesia's insufficient readiness for a comprehensive industrial transformation, necessary for implementing a cohesive decarbonization policy with available renewable resources, creates distinct opportunities for foreign entities to enhance their influence and contribute to Indonesia's long-term green economy planning. In this context, the involvement of foreign entities could be pivotal in determining the success of the energy transition, the realization of decarbonization targets and the assurance of energy security for Indonesia. Drawing on practical examples from France and Germany, the author views this collaboration between Indonesia and foreign entities as a natural and essential part in technological and economic development. Within the ongoing phase of the nation's long-term strategy, the engagement of diverse foreign entities aligns with Indonesia's objectives and establishes the necessary groundwork for the energy transition and the attainment of previously outlined decarbonization goals. The article employs a comprehensive approach, utilizing various official documents and roadmaps related to Indonesia's energy policy, the Ministry of Energy and Mineral Resources, and several documents from international development institutions to explore the issue thoroughly.

Keywords: Indonesia, energy transition, renewable energy, sustainable development, decarbonization of the economy.

About the author: Hayk V. GRIGORYAN, Postgraduate Student, Center for Development and Modernization Studies.

Competing interests: no potential competing financial or non-financial interest was reported by the author.

Funding: no funding was received for conducting this study.

For citation: Grigoryan H.V. Characteristics of Indonesia's Energy Transition Policy: The Role of Foreign Business in Decarbonization. *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, 2024, no. 2, pp. 57-71. DOI: 10.20542/afj-2024-2-57-71 EDN: QIHYUE

ВВЕДЕНИЕ

Индонезия представляет особый интерес для исследования возможностей перехода к “зеленой” энергетике при содействии и прямом участии иностранных акторов (зарубежных правительств, транснациональных корпораций – ТНК, правительственных агентств развития, некоммерческих организаций – НКО). Страна является крупнейшей экономикой Юго-Восточной Азии (ЮВА) и одной из самых быстроразвивающихся в мире. В 2022 г. при ВВП в более 1.3 трлн долл. рост национальной экономики составил 5.31% – это самый высокий показатель за предыдущий девятилетний период¹. Экономическая активность к концу 2021 г. восстановилась до уровня, предшествовавшего пандемии COVID-19, что делает индонезийский рынок крайне привлекательным для иностранных партнеров, особенно в сфере энергетики, где намечаются существенные изменения в направлении развития “зеленого” сектора. Формирование и дальнейшее масштабирование “зеленой” экономики расценивается правительством Индонезии как один из важных инструментов обеспечения устойчивого развития страны в долгосрочной перспективе. В свою очередь динамический рост благосостояния общества и внутривластная стабильность создают прочную основу для укрепления позиций государства на региональной арене [1].

Благодаря этим факторам за последнее десятилетие страна действительно обрела статус одного из ключевых политических субъектов региона, во многом определяющим вектор его внешней политики в целом. Так, разработанный Индонезией план по развитию Индо-Тихоокеанского региона (ИТР) был положен в основу программы “Взгляд АСЕАН на Индо-Тихоокеанский регион”, отражающей позицию государств ЮВА по вопросам их взаимодействия с внешними акторами, в том числе в сфере развития “зеленой” энергетики.

Участие иностранных компаний в данном секторе экономики соответствует интересам Индонезии, которая сталкивается с серьезными проблемами в решении двуединой задачи – обеспечения своей энергетической безопасности (с учетом роста населения и его потребностей) и достижения углеродной нейтральности в рамках взятых на себя климатических обязательств согласно договоренностям, достигнутым в рамках 26-й Конференции сторон (КС-26) Рамочной конвенции ООН об изменении климата в 2021 г.² Основным вызовом для страны является обеспечение энергетической безопасности при одновременном снижении зависимости от традиционных энергоисточников, так как Индонезия сталкивается с растущим разрывом между спросом на энергию и ее предложением, что чревато проблемами в долгосрочной перспективе.

Перечисленные нюансы стимулируют интерес к исследованию политики Индонезии в области “зеленой” энергетики и ее стремления укрепить лидирующие позиции в регионе, в частности, в контексте участия иностранных игроков в реализации проектов по модернизации и трансформации энергетического сектора.

Цель статьи – выявление особенностей формирования и реализации данной политики, а также оценка роли участия иностранных акторов в достижении страной целей декарбонизации экономики (снижение зависимости от ископаемых и переход к более “чистым” источникам энергии, внедрение энергоэффективной модели экономического развития)³ и обеспечения энергобезопасности.

Автор анализирует текущее состояние политики Индонезии в области “зеленой” энергетики, включая принятые климатические обязательства на КС-26. Исследуются проблемы и вызовы, с которыми страна сталкивается при решении задачи обеспечения энергетической безопасности и достижения углеродной нейтральности. Также своей задачей

¹ Shibata N., Damayanti I. *Indonesia's GDP Grew 5.31% in 2022, Hitting 9-Year High*. 06.02.2023. Available at: <https://asia.nikkei.com/Economy/Indonesia-s-GDP-grew-5.31-in-2022-hitting-9-year-high> (accessed 25.11.2023).

² Nangoy F. *Indonesia Optimistic of Reaching Net Zero Emissions by 2060 or Earlier*. Available at: <https://www.reuters.com/business/environment/indonesia-optimistic-reaching-net-zero-emissions-by-2060-or-earlier-2021-07-27/> (accessed 14.11.2023).

³ Meza A. *Decarbonization Cannot Wait*. UN Climate Change. 05.11.2022. Available at: <https://unfccc.int/news/decarbonization-cannot-wait> (accessed 14.11.2023).

автор ставит выявление мотивов и специфики сотрудничества Индонезии с иностранными акторами по вопросам долгосрочного планирования “зеленого” сектора экономики.

В статье сравнительный анализ проводится на основе статистических данных и программных документов правительства Индонезии, документов международных институтов развития при ООН, автономных международных органов, в частности Международного энергетического агентства (МЭА), и исследовательских отчетов неправительственных организаций, касающихся политики реализации энергетического перехода и декарбонизации экономики. В качестве одного из основных направлений понимания роли иностранного фактора рассматриваются конкретные примеры проектов, реализуемых совместно с французскими и немецкими правительственными агентствами развития, а также конкретные страновые кейсы.

Проблема трансформации стран под влиянием глобальной “зеленой” повестки вызывает интерес у многих исследователей, как зарубежных, так и российских, и изучается с разных точек зрения. Например, отдельная группа публикаций освещает мотивы и особенности формирования национальной модели “зеленой” экономики [2; 3; 4; 5]. В свою очередь в ряде материалов индонезийские исследователи рассматривают вопросы, связанные с различными сценариями “зеленого” развития страны, обращая внимание на ограниченные внутренние ресурсы и вызовы перехода с традиционных на возобновляемые источники энергии [1; 6; 7]. В этих работах существенное внимание уделяется проблемам эффективной реализации национальной “дорожной карты” устойчивого развития, среди которых особо акцентируется недостаток государственного инвестирования.

В предлагаемой статье, исследуя пример Индонезии, автор смещает основной акцент с вопроса о необходимости и безальтернативности энергетического перехода в сторону проблем, с которыми сталкивается одна из крупнейших экономик мира на пути к устойчивому развитию. Оценивается роль иностранного капитала как одного из возможных драйверов, который может ускорить энергетическую трансформацию на фоне описанной выше дилеммы: одновременном преследовании целей надежного энергоснабжения и экологической приемлемости используемых источников энергии с точки зрения международных обязательств. Конкретные примеры демонстрируют роль и политический интерес французских и немецких государственных агентств развития. В частности, их влияние на энергетическую политику и формирование модели энергетического перехода Индонезии в разрезе взаимовыгодного партнерства – обеспечение платформы для устойчивого развития “зеленой” экономики при одновременном закреплении собственного политического и экономического влияния в этой стране ЮВА.

СТРАНОВАЯ СПЕЦИФИКА И ВЫЗОВЫ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО ПЕРЕХОДА

По данным индонезийского Министерства энергетики и минеральных ресурсов (*Ministry of Energy and Mineral Resources, MEMR*), потребление электроэнергии (при его ежегодном увеличении более чем на 4%) выросло на 6.15% в 2022 г., что превышает темпы экономического роста страны в целом⁴. Обеспечение растущего спроса обеспечивается в основном за счет увеличения доли ископаемых источников в национальном энергетическом балансе, прежде всего угля⁵.

По данным Международного энергетического агентства, в Индонезии, несмотря на амбициозные планы по декарбонизации экономики, примерно 65% электроэнергии по-прежнему генерируется относительно молодым парком угольных электростанций, установленная мощность которых будет удовлетворять значительную часть спроса в

⁴ Alfari M.K. *Indonesia's Electricity Consumption up 6.15% in 2022*. Available at: <https://en.tempo.co/read/1683492/indonesias-electricity-consumption-up-6-15-in-2022> (accessed 31.10.2023).

⁵ Puspitarini H.D., Dr. Wiranegara R.Y., eds. *Indonesia Energy Transition Outlook 2023: Tracking Progress of Energy Transition in Indonesia: Pursuing Energy Security in the Time of Transition*. Institute for Essential Services Reform (IESR). 2022. 122 p. Available at: https://iesr.or.id/wp-content/uploads/2022/12/Indonesia-Energy-Transition-Outlook_2023.pdf (accessed 12.11.2023).

течение текущего десятилетия, что увеличит объемы выбросов двуокиси углерода (CO_2). По этому показателю Индонезия занимает девятое место в мире (620 млн т, или 1.6% общемирового объема)⁶. При этом на долю энергетического сектора Индонезии приходится около 42% общего объема странового выброса парниковых газов, включая CO_2 ⁷. Отсюда следует и постановка главной задачи для энергосектора: декарбонизация как важнейшее условие выхода на заданные цели низкоуглеродного развития. В 2015 г. в рамках Парижского соглашения по климату Индонезия обязалась сократить выбросы углекислого газа на 29% в 2030 г. и на 41% к 2040 г. при условии, что стране будет оказана международная помощь⁸.

Перед Индонезией стоит серьезный вызов: обеспечить энергетическую безопасность при одновременном снижении зависимости от традиционных источников энергии. Поэтому энергетический переход, под которым понимается переход от систем производства и потребления энергии на основе ископаемого топлива к возобновляемым источникам энергии (ВИЭ)⁹, представляет одну из важнейших политических задач, требующих поступательного решения [5; 8; 9].

Несмотря на преобладание ископаемого топлива в структуре электрогенерации, страна обладает колоссальным потенциалом ВИЭ (не менее 400 ГВт) [6], который в значительной степени не реализован. Возобновляемые источники, такие как солнечная, гидро- и геотермальная энергия, составляют в настоящее время не более 11% энергобаланса Индонезии. Этот показатель планируется довести до 23 и 31% в 2025 и 2050 гг. соответственно [10].

По расчетам индонезийской Государственной электроэнергетической компании (*Perusahaan Listrik Negara, PLN*), в ближайшие 10 лет половина дополнительных генерирующих мощностей будет приходиться на возобновляемые источники, и в связи с задуманными преобразованиями "дорожная карта" на 2021–2030 гг. *Electricity Business Plan (RUPTL* – сокращ. от индонез. *Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik*) была названа первым "зеленым" планом такого рода. В нем предусмотрена установка дополнительных генерирующих мощностей в размере 40.6 ГВт к 2030 г., более половины из которых (20.9 ГВт) должны быть получены из ВИЭ. К 2025 г. национальный энергобаланс должен состоять на 23% из возобновляемых источников (или 24 ГВт установленной мощности)¹⁰.

Однако существует риск, что намеченные цели не будут достигнуты. По оценкам Всемирного экономического форума 2021 г., Индонезия занимала 71 место среди 115 стран по готовности к энергетическому переходу и 58 место по эффективности энергосистем. Перспективы страны определялись в тот период как "потенциально сложные"¹¹. Возобновляемая энергетика в Индонезии по-прежнему развивается медленно и отстает от намеченных целей, требуя значительных государственных и частных инвестиций. По экспертным расчетам, для достижения цели "нетто-ноль" к 2060 г. только до 2030 г. стране потребуется в среднем 150–200 млрд долл. США¹². Медленный прогресс объясняется несколькими причинами, включая отсутствие единой

⁶ *An Energy Sector Roadmap to Net Zero Emissions in Indonesia*. International Energy Agency. September 2022. 232 p. Available at: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/b496b141-8c3b-47fc-adb2-90740eb0b3b8/AnEnergySectorRoadmaptoNetZeroEmissionsinIndonesia.pdf> (accessed 15.11.2023).

⁷ *Indonesia. Third Biennial Update Report*. Directorate General of Climate Change, Ministry of Environment and Forestry. 2021. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/IndonesiaBUR%203_FINAL%20REPORT_2.pdf (accessed 15.11.2023).

⁸ *An Energy Sector Roadmap to Net Zero Emissions in Indonesia...*

⁹ *What Is Energy Transition?* S&P Global. 24.02.2020. Available at: <https://www.spglobal.com/en/research-insights/articles/what-is-energy-transition> (accessed 01.12.2023).

¹⁰ *Policy Assessment: Renewable Energy Development in Indonesia's Power Sector*. Climate Transparency Organization. 2024. 16 p. Available at: <https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2024/01/Implementation-Check-Renewable-Energy-Development-in-Indonesia-2024.pdf> (accessed 29.11.2023).

¹¹ *Fostering Effective Energy Transition. Insight Report*. World Economic Forum. April 2021. 51 p. Available at: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Fostering_Effective_Energy_Transition_2021.pdf (accessed 23.11.2023).

¹² Suroyo G., Munthe B.C. *Indonesia Needs \$200 Bln Annual Investment in 2021–2030 to Decarbonize*. Reuters, 13.10.2021. Available at: <https://www.reuters.com/business/environment/indonesia-needs-200-bln-annual-investment-2021-2030-decarbonise-govt-2021-10-13/> (accessed 27.11.2023).

структуры ценообразования и фрагментарность реализации национальной стратегии [2].

В этих обстоятельствах поддержка международного сообщества имеет важное значение для индонезийского сектора ВИЭ. В частности, после принятия Римской декларации Группы двадцати в 2021 г. было запущено несколько инициатив по ускорению энергетического перехода и развитию возобновляемой энергетики в Индонезии совместно с Фондом климатических инвестиций (*Climate Investment Funds*), а также с Международным агентством по возобновляемым источникам энергии (*International Renewable Energy Agency, IRENA*) по “дорожной карте” энергоперехода и содействию диалогу с финансовыми партнерами [11].

Определенную роль в поддержке энергетического перехода в Индонезии играет АСЕАН. Одна из ключевых программ этого регионального интеграционного объединения – “План действий по развитию энергетического сотрудничества АСЕАН на период 2016–2025” (*ASEAN Plan of Action for Energy Cooperation, APAEC*) предусматривает повышение уровня доступности чистых источников генерации в ЮВА. В рамках этого плана поставлена цель увеличить долю возобновляемых источников энергии стран – членов ассоциации до 23% к 2025 г. в общем объеме первичного энергопотребления [4; 12].

Тем не менее позиция Министерства энергетики и минеральных ресурсов Индонезии и национального правительства в отношении ВИЭ на фоне продолжающейся поддержки разработки ископаемых видов топлива в целом крайне непоследовательна. В 2020 г. только 7.8% инвестиций в сфере энергетики было направлено на проекты с возобновляемыми источниками¹³. Ископаемые энергоносители продолжают доминировать в структуре производства и потребления энергии. Поддержка добычи ископаемого топлива, в частности угля, аргументируется нуждами энергетической безопасности и растущим спросом на электроэнергию в стране. Эксплуатация угольного топлива закреплена в национальной энергетической политике и планах *National Medium Term Development Plan 2020–2024* (индонез. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, RPJMN*) и *National Long-Term Development Plan 2005–2025* (индонез. *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, RPJPN*), согласно которым экономическое развитие возможно только при использовании углеводородных источников энергии [13]¹⁴.

Отсутствие четкой ведомственной координации означает, что национальный план развития энергетического комплекса в разных секторах не соответствует заявленным темпам декарбонизации. Данные, публикуемые Министерством энергетики и минеральных ресурсов и его же подразделением – Главным управлением по новым и возобновляемым источникам энергии и энергосбережению, различаются между собой¹⁵. Однако, если проанализировать содержание программ развития индонезийского энергосектора, можно сделать вывод о том, что названное министерство использует прагматичный подход, учитывающий последствия пандемии и резкий экономический рост в Индонезии. Последний требует огромных бюджетных вливаний в строительство генерирующих мощностей для покрытия увеличивающегося спроса на электроэнергию [7; 11].

¹³ Hendriwardani M., Geddes A., Sumarno T.B., Hohenberger L. *Using Public Funding to Attract Private Investment in Renewable Energy in Indonesia*. International Institute for Sustainable Development (IISD). February 2023. 26 p. Available at: <https://www.iisd.org/publications/brief/using-public-funding-attract-private-investment-renewable-energy-indonesia> (accessed 14.11.2023).

¹⁴ *The National Medium-Term Development Plan For 2020–2024. Appendix Presidential Regulation № 18 of 2020*. The Center for Development, Education, and Training of Planners (Pusbindiklatren) at the Ministry of National Development Planning. Available at: https://perpustakaan.bappenas.go.id/e-library/file_upload/koleksi/migrasi-data-publikasi/file/RP_RKP/Narasi-RPJMN-2020-2024-versi-Bahasa-Inggris.pdf (accessed 20.11.2023).

¹⁵ Fünfgeld A. *Coal vs Climate – Indonesia's Energy Policy Contradicts Its Climate Goals*. German Institute for Global and Area Studies (GIGA). 2020. Available at: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/coal-vs-climate-indonesia-s-energy-policy-contradicts-its-climate-goals> (accessed 22.11.2023).

Министерство признает важность перехода к более устойчивой и низкоуглеродной энергетической системе, но также учитывает проблемы и ограничения (технологические и финансовые) в достижении задекларированных целей по увеличению доли ВИЭ в краткосрочной перспективе. В связи с этим ведомство активно привлекает частный сектор, включая местных и иностранных инвесторов, для развития энергетической отрасли.

Несмотря на политические амбиции регионального лидерства в “зеленой” повестке, Индонезия не располагает собственным инновационным ресурсом для быстрого развития “чистых” технологий генерации. Страна испытывает и финансовый голод в деле “зеленого перехода”, что ставит ее в зависимость от иностранной помощи. Свои обещания по сокращению выбросов CO₂ Джакарта связывает исключительно с получением вливаний из-за рубежа.

Сложившаяся ситуация открывает новые возможности для крупных международных игроков, агентств, неправительственных организаций, представителей глобального бизнеса и иных групп интересов для укрепления своего влияния в регионе через участие в программах развития “зеленой” энергетики. Иностранные акторы активно поддерживают стремления Индонезии в реализации программ декарбонизации. Некоторые из них принимают непосредственное участие в разработке рекомендаций для реализации энергетического перехода.

При этом общий объем рынка возобновляемых источников энергии в Индонезии в период с 2020 по 2025 г. оценивается в размере 38.9 млрд долл. Эти данные основываются на бизнес-плане электроснабжения Государственной электроэнергетической компании и текущих рыночных условиях¹⁶.

В этом контексте иностранные компании заинтересованы в разработке и реализации практически всех крупных индонезийских проектов в сфере возобновляемой энергетики. С учетом перспектив внедрения автоматизированных распределительных и аккумулирующих систем ожидается, что рынок ВИЭ станет конкурентным полем для иностранных поставщиков оборудования, особенно принимая во внимание отсутствие собственных технологических решений в стране. Одну из основных бизнес-возможностей иностранные игроки усматривают в данном случае в участии в качестве независимых производителей электроэнергии (НПЭ) на индонезийском рынке. Такие компании поставляют электроэнергию PLN в рамках долгосрочных контрактов, длительность которых может достигать 30 лет. Серьезные экономические перспективы открываются для иностранцев в области консалтинга, инженерных разработок, поставок основного оборудования и управления *event-driven process chain* – EPC (бизнес-моделирование проектирования, закупок и строительства), особенно для проектов мощностью более 10 МВт.

Однако развитие бизнеса НПЭ сопряжено с определенными рисками, особенно на этапах проектных разработок и до подписания контракта с PLN. Это связано с частыми изменениями норм правового регулирования и процедуры получения разрешений на деятельность в области возобновляемой энергетики, возникавшими за последние пять лет, а также проблемами, проявлявшимися на начальных стадиях внедрения действующих нормативных правовых актов.

ИНОСТРАННЫЙ КАПИТАЛ В ПОЛИТИКЕ ДЕКАРБОНИЗАЦИИ

Участие иностранного капитала и использование импортных технологий в рамках энергетического перехода Индонезии критичны для реализации государственной климатической политики, а именно в отношении заявленных целей:

- достижения нулевых выбросов CO₂ к 2060 г.;
- ускоренного внедрения “чистых” технологий и проведения реформ в сфере

¹⁶ *Indonesia Renewable Energy Business Opportunities*. U.K. Foreign & Commonwealth Office British Embassy in Jakarta. Available at: <https://www.the-eic.com/portals/0/Website/Publications/Indonesia-Business-Opportunities-Study.pdf> (accessed 11.11.2023).

энергетики, направленных на повышение энергоэффективности и оптимизацию электрогенерации;

- ускоренного развития конкурентоспособной локальной промышленности в области ВИЭ;
- повышения энергоэффективности национальной экономики, что подразумевает сокращение удельных затрат энергии на единицу продукции и обеспечение устойчивого роста в энергетическом секторе.

Без участия международного бизнеса, как было сказано, решение задач “зеленой” повестки для Индонезии будет крайне затруднительно, ввиду отсутствия собственного инновационного, финансового и отчасти координационного ресурса.

Далее рассмотрим опыт ее технологического и инвестиционного взаимодействия с Францией и Германией в контексте интереса этих западных стран к закреплению их политического и экономического влияния в отношении основных стейкхолдеров на новых азиатских быстрорастущих рынках.

Выбор французского и немецкого примеров обусловлен следующими факторами.

1. Поиск именно этими странами – лидерами ЕС новых производственных ниш и возможностей сбыта своей продукции. Учитывая перенасыщенность внутреннего европейского рынка, выход на быстро развивающиеся регионы рассматривается ведущими экономиками Евросоюза как уникальная возможность закрепления своего присутствия и влияния, в конкретном случае – путем содействия развитию “зеленой” энергетики и созданием спроса на собственные компетенции и технологии.

2. Приверженность Индонезии принципу диверсифицированной внешней политики. Для этого юго-восточного государства важна не только технологическая помощь международных партнеров, но и достижение геополитического равновесия, которое Джакарта стремится поддерживать, балансируя между двумя крупными полюсами регионального влияния – США и Китаем. В этом контексте сотрудничество с “отдаленными”, но влиятельными европейскими центрами технологий дает Индонезии возможность получить необходимые ресурсы и поддержку, сохранив относительную свободу внешнеполитического выбора.

Сотрудничество с инновационными европейскими компаниями, даже в ситуации ограниченного внутреннего рынка, не только обеспечит Индонезии доступ к технологиям, но и способно будет поддержать национальную стратегию политического лидерства в Юго-Восточной Азии, для начала – в русле “зеленой” энергетики. Заимствование опыта Франции и Германии способствует более глубокому пониманию Индонезией механики и особенностей долговременного планирования инвестиций в чистую энергетику, что может потенциально способствовать экономическому росту и устойчивому развитию страны.

Потенциальный успех энергетического перехода Индонезии содержит важную политическую составляющую, так как благополучная реализация “зеленой” политики способна закрепить лидерство страны в АСЕАН и получить признание со стороны крупных мировых игроков. Эти планы находят отражение в ряде внутренних и внешнеполитических программ. В частности, комплексная программа национального развития *The Green Growth Program Indonesia*¹⁷ включает решение широкого пула вопросов – от прикладных задач энергетического перехода до идейной проработки платформ внедрения принципов устойчивого развития в разные сектора экономики. Эти приоритеты отражают насущные потребности страны в развитии, а также международные обязательства Индонезии по реализации Целей устойчивого развития (ЦУР)¹⁸. При этом национальное правительство пропагандирует принцип прагматичной

¹⁷ Реализуется совместно правительством Индонезии и Глобальным институтом зеленого роста (*Global Green Growth Institute, GGGI*) через Министерство планирования национального развития (индонез. *Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, BAPPENAS*), а также ряд государственных и негосударственных институтов развития.

¹⁸ *Indonesia Country Planning Framework 2021–2025*. Global Green Growth Institute. 2023. 30 p. Available at: <https://gggi.org/wp-content/>

политики достижения измеримых результатов и создания благоприятных условий для привлечения инвестиций, технологий и кадров.

Один из факторов влияния иностранных игроков на энергетическую политику Индонезии – наличие у них финансовых ресурсов. Ряд национальных агентств развития, таких как Французское агентство развития (*Agence Française de Développement, ADF*) и Немецкое общество по международному сотрудничеству (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ*), немецкий (*KfW*) и азиатский (*ABD*) банки развития, и неправительственные организации располагают значительными объемами финансов, получаемых от крупных международных организаций (Всемирный банк, ОЭСР и др.), правительств и банков. Это позволяет подобным группам интересов вносить весомый вклад в формирование и реализацию энергетической политики Индонезии [14].

“Быстрые финансы” дают им возможность без особых бюрократических барьеров проводить исследования, организовывать информационные кампании, а также оказывать техническую и консультационную помощь в достаточно сжатые сроки. Текущий уровень инвестиций в возобновляемые источники энергии в Индонезии ниже целевого значения, обозначенного правительством в национальном плане *RPJPN 2005–2025*. Их среднегодовой целевой показатель, установленный Министерством энергетики и минеральных ресурсов, составляет 2.1 млрд долл. Однако правительство Индонезии в настоящее время инвестирует до 1.6 млрд ежегодно¹⁹. Для достижения цели в использовании ВИЭ на уровне 23% к 2025 г. необходимы дополнительные вложения в совокупном размере 38.9 млрд долл.²⁰ Индонезии стратегически важно заполнить инвестиционный разрыв, и именно дополнительный международный вклад в энергетический сектор может сыграть решающую роль в ускорении развития сферы ВИЭ в стране.

Другой важный фактор влияния иностранных групп интересов – экспертиза в области энергетической политики и формирования экономических моделей энергоперехода. Профильные организации принимали участие в разработке политики в области “чистой” энергии в своих странах и накопили значительный экспертный опыт. Подобный опыт крайне ценен для индонезийских властей и бизнес-сообщества, которым не хватает технических знаний для разработки собственных моделей развития низкоуглеродной энергетики. Предоставляя эти услуги бизнесу и государству, иностранные компании и организации укрепляют свои позиции на энергетическом рынке Индонезии.

ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО БИЗНЕСА НА ПРИМЕРЕ ФРАНЦИИ И ГЕРМАНИИ

В 2022 г. Франция и Германия совместно другими странами ЕС, а также с США, Канадой и Японией поддержали запуск и развитие Партнерства по переходу к справедливой энергетике (*Just Energy Transition Partnership, JETP*) с Индонезией. В рамках проекта планируется, что к 2030 г. не менее 34% всего объема электроэнергии в стране будет вырабатываться за счет возобновляемых источников энергии.

Индонезия получит 20 млрд долл. для реализации цели постепенного отказа от угольной энергетики и инвестиций в инфраструктуру возобновляемых источников энергии²¹. *JETP* представляет новую модель международного сотрудничества в области борьбы с изменением климата в конкретных странах. Она направлена на привлечение государственных и частных инвестиций для финансирования “зеленых” проектов, включая поддержку отраслей, которые испытывают последствия энергетического перехода.

[uploads/2022/10/Indonesia-CPF-2021-2025-1.pdf](https://www.indonesia-cpf-2021-2025-1.pdf) (accessed 22.11.2023).

¹⁹ *Indonesia Must Quadruple Its Annual Renewable Investment Target to Reach Its Climate Objectives*. Ministry of Energy and Mineral Resources. 28.02.2022. Available at: <https://www.iisd.org/articles/indonesia-annual-renewable-investment-target> (accessed 17.11.2023).

²⁰ *Indonesia Renewable Energy Business Opportunities...*

²¹ *The EU and International Partners Launch Ground-Breaking Just Energy Transition Partnership with Indonesia*. European Commission. 15.11.2022. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6926 (accessed 18.11.2023).

Среди стран-партнеров Франция и Германия играют роль ключевых в развитии “зеленой” энергетики в Индонезии по ряду причин. Эти страны могут предоставить Индонезии доступ к передовым технологиям и знаниям в области ВИЭ, декарбонизации и энергосбережения, на базе которых потенциально возможны создание и внедрение собственных решений. Кроме того, Франция и Германия – активисты климатической политики, принимавшие самое деятельное участие в разработке международных соглашений в этой сфере. Сотрудничество с Индонезией в области “зеленой” энергетики помогает им расширить сферу своего экономического и политического влияния в регионе ЮВА под эгидой борьбы с изменением климата.

На нынешнем этапе развития отношения Индонезии с партнерами из ЕС представляются взаимовыгодными и отвечают общей стратегии развития страны – с точки зрения задачи превращения в регионального лидера, в частности, в сфере энергетического перехода. При этом сам энергопереход для нее является “сверхзадачей” и все еще трудно достижимой целью [15; 16].

Отношение правительства Индонезии к европейским игрокам прагматичное. Оно видит в их участии шанс для модернизации страны и сокращения зависимости от традиционных источников энергии при помощи импортной техники, экспертизы и накопленного опыта выстраивания “зеленой” инфраструктуры. Процесс энергетического перехода может оказаться болезненным из-за необходимости перестройки инфраструктуры, трудностей внедрения новых технологий, обучения и подготовки профессиональных кадров. Однако участие иностранных партнеров воспринимается Джакартой как естественный и необходимый этап на пути национального технологического развития и обретения статуса регионального лидера. Такого рода сотрудничество рассматривается исключительно с этой точки зрения и отвечает задачам политической и экономической диверсификации.

Государство создает благоприятные условия для входа иностранного бизнеса, предоставляя зарубежным компаниям льготы и налоговые стимулы в виде снижения ставок или продления сроков льготного налогообложения для проектов в сфере “зеленой” энергетики. Создаются финансовые механизмы поддержки, такие как государственные гарантии или предоставление низкопроцентных кредитов для инвестиций в безуглеродные технологии. При этом правительство стремится к созданию “единого поля возможностей” для иностранных и национальных игроков, стимулируя первых создавать совместные предприятия с индонезийскими компаниями под кураторском Государственной электроэнергетической компании.

СОТРУДНИЧЕСТВО С ФРАНЦИЕЙ

В 2020 г. Франция, отмечая 70-летие двусторонних отношений с Индонезией, подтвердила свой статус стратегического партнера Джакарты в области развития. В рамках официальных мероприятий были подписаны соглашения и меморандумы по различным направлениям, включая военно-политическое и экономическое сотрудничество. Французское правительство выделило ряд ключевых направлений деятельности в ИТР, в частности:

- поддержание мира и региональной стабильности, включая сферу борьбы с пиратством и незаконной торговлей;
- экономическое сотрудничество с ключевыми странами региона, в том числе с Индонезией, главным образом для модернизации физической и цифровой инфраструктуры в регионе;
- укрепление многосторонних отношений с региональными игроками;
- содействие национальным инициативам в обеспечении энергетического перехода в странах региона²².

²² France's Indo-Pacific Strategy. Ministry for Europe and Foreign Affairs. September 2021. 67 p. Available at: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/en_dcp_a4_indopacifique_022022_v1-4_web_cle878143.pdf (accessed 27.11.2023).

Особый интерес для Франции в Индонезии представляют проекты в области энергетики и сопутствующей инфраструктуры, в которых французские компании могут предложить свои наработки и компетенции. В 2011 г. было заключено двустороннее стратегическое партнерство, в том числе в целях преобразования и развития индонезийского энергосектора.

Продвижением французских интересов в регионе, кроме традиционных дипломатических, ведомственных и бизнес-представителей, активно занимается уже упомянутое Французское агентство развития. Оно содействует и продвижению политического влияния Пятой республики посредством реализации проектов в сфере устойчивого развития. AFD поддерживает мероприятия, направленные на сокращение выбросов парниковых газов и переход к низкоуглеродной экономике. Агентство также оказывает финансовую помощь представителям частного сектора и консультирует государственные институты стран-партнеров.

Согласно собственной локальной стратегии агентства до 2026 г., разработанной специально для Индонезии, основная деятельность AFD в этой стране будет сводиться к комплексному содействию низкоуглеродному развитию²³. В частности, осуществляется инвестирование, проводятся технические консультации для представителей профильных министерств и ведомств в качестве мер стимулирования энергетического перехода. Эта работа в целом согласуется с приоритетами индонезийского правительства, изложенными в Национальном плане долгосрочного развития 2005–2025 гг.

Реализованный AFD совместно с Азиатским банком развития проект *The Strengthening West Kalimantan Power Grid Project* позволил создать в индонезийской части острова Калимантан единую с гидроэнергетическими мощностями Малайзии электросеть, снизившую локальные затраты на производство электроэнергии на 40% и сократившую общие выбросы Индонезии в атмосферу на 400 тыс. т в год²⁴. Важной инициативой AFD стала программа *Sustainable Energy Investment Program (SEIP)*, в рамках которой французское агентство предоставляло финансовую и техническую помощь ряду проектов возобновляемой энергетики в Индонезии. AFD тесно сотрудничает с индонезийским правительством в вопросе разработки юридических норм, стимулирующих “зеленые” проекты.

В частности, по линии SEIP Французское агентство развития предоставило финансовую и консультационную помощь следующим проектам (в том числе фасилитацию в поиске и привлечении заемных средств):

- *Cirata Floating Solar Power Plant*: заем на сумму 40 млн евро на строительство плавучей солнечной электростанции *Cirata* мощностью 145 МВт – крупнейшего объекта данного вида в Юго-Восточной Азии. Предполагается, что станция будет генерировать 222 ГВт·ч электроэнергии в год и сокращать общестрановые выбросы парниковых газов на 172 тыс. т в год.
- *Asahan 1*: заем 55 млн евро на реабилитацию и модернизацию одноименной гидроэлектростанции. В результате ее мощность возросла с 180 до 265 МВт, энергоэффективность увеличилась на 20%. Предположительно общестрановые выбросы парниковых газов сократятся на 290 тыс. т в год.
- геотермальная электростанция *Rantau Dedap*: заем 165 млн евро на строительство данного объекта мощностью 90 МВт. Расчетная генерация составляет 660 ГВт·ч в год, сокращение парниковых выбросов – на 400 тыс. т в год.
- *Tolo 1*: заем 30 млн евро на строительство гидроэлектростанции мощностью 44 МВт. ГЭС позволит генерировать 249 ГВт·ч электроэнергии, а ежегодные выбросы предположительно сократятся на 158 тыс. т²⁵.

²³ *Indonesia – 2022–2026 Strategy*. Agence Française de Développement. October 2022. 24 p. Available at: <https://www.afd.fr/en/ressources/indonesia-2022-2026-strategy> (accessed 27.11.2023).

²⁴ *Indonesia: West Kalimantan Power Grid Strengthening Project*. Asia Development Bank. Available at: <https://www.adb.org/projects/41074-013/main> (accessed 20.11.2023).

²⁵ Raffinot M., Dendura J., Dr Demi R.G., Anggraini S.D. *Evaluation Summary – AFD Budget Support to the ‘Sustainable and Inclusive Energy Program’ (SIEP) Subprogram I and II in Indonesia*. Agence Française de Développement. March 2021. Available at: <https://www.afd.fr/en/>

AFD также сотрудничает с несколькими индонезийскими правительственными структурами, в том числе Министерством энергетики и минеральных ресурсов и Министерством окружающей среды и лесного хозяйства, участвуя в разработке нормативной правовой базы, обеспечивающей развитие “зеленой” энергетики.

Деятельность AFD можно считать продвижением и дополнением официального курса Франции на поддержку структурных реформ в Индонезии, формально вызванных необходимостью перехода к низкоуглеродной энергетике в рамках принятых страной климатических обязательств, а объективно расширяющих возможности французского бизнеса и политического влияния в этой части света. Согласно позиции AFD в ее стратегии для Индонезии до 2026 г., успех энергетического перехода страны, достижение ею установленных показателей Целей устойчивого развития (ЦУР) обеспечит долгосрочное присутствие французского крупного бизнеса в регионе²⁶.

За последнее десятилетие влияние Франции и ее групп интересов, включая передовиков национальной энергетической промышленности (*Total, EDF, Engie*), в этом юго-восточном государстве заметно укрепилось. В 2017 г. возникла специальная бизнес-группа, объединившая французские компании, заинтересованные в развитии возобновляемой энергетики в Индонезии. Это *French Renewable Energy Group (FREG)*, участники которой уже работают или выражают открытую заинтересованность в прямых иностранных инвестициях на территории страны. Заявленная цель *FREG* – расширение деловых контактов между французскими и индонезийскими компаниями и привлечение большего числа французских игроков, работающих в секторе возобновляемой энергетики. Группа сотрудничает с Министерством энергетики и минеральных ресурсов, а также поддерживает тесные контакты с Индонезийским обществом по возобновляемым источникам энергии (индонез. *Masyarakat Energi Terbarukan Indonesia, METI*).

Если рассматривать отдельные компании, то, например, *Engie* (генератор и поставщик электроэнергии, транспортировщик и поставщик природного газа, разработчик в области альтернативных источников энергии) наращивает инвестиции в сферу ВИЭ и внедряет решения по оптимизации энергосетей. В 2017 г. она подписала соглашение с *PLN* о строительстве гидроэлектростанции *Rantau Dedap* в Южной Суматре мощностью 91.2 МВт²⁷. *EDF* (государственная электроэнергетическая компания Франции, крупнейший в мире оператор атомных электростанций) инвестирует в развитие электроэнергетической инфраструктуры, а также поддерживает проекты с применением ВИЭ, в частности индустрию солнечных панелей. *Total Eren* (холдинговая компания, которая занимается разработкой, финансированием, строительством и эксплуатацией электростанций, работающих на ВИЭ) еще в 2019 г. подписала соглашение с индонезийским правительством о строительстве солнечной электростанции мощностью 200 МВт на острове Бали.

СОТРУДНИЧЕСТВО С ФРГ

Стратегическое партнерство между Индонезией и Германией, действующее с 2012 г., имеет следующие основные приоритеты: энергетический переход, борьба с изменением климата, развитие “зеленой” инфраструктуры и достижение устойчивого экономического развития, что также включает достижение ЦУР²⁸. Оба государства заявили о признании важности сокращения выбросов парниковых газов в атмосферу и сотрудничестве в области энергетического перехода и внедрении технологий ВИЭ.

[ressources/evaluation-summary-sustainable-inclusive-energy-program-siep-indonesia](#) (accessed 22.11.2023).

²⁶ *Indonesia – 2022–2026 Strategy...*

²⁷ Richter A. *GdF Suez Engie Developing Rantau Dedap Geothermal Project, Indonesia*. 2015. Available at: <https://www.jeothermalhaberler.com/gdf-suez-engie-developing-rantau-dedap-geothermal-project-indonesia/> (accessed 22.11.2023).

²⁸ *Germany's Sustainable Development Strategy*. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/sustainability/germany-sustainable-development-strategy-354566> (accessed 29.06.2024).

В 2023 г. страны договорились о создании совместного экономического и инвестиционного комитета для проведения регулярных встреч представителей власти и бизнеса²⁹. Наиболее амбициозным немецким проектом в Индонезии, распространяющимся и на другие государства ЮВА, является “Чистая, доступная и безопасная энергетика для Юго-Восточной Азии” (*Clean, Affordable and Secure Energy for Southeast Asia, CASE*)³⁰. Он призван содействовать переходу стран региона к “чистым”, доступным и безопасным источникам энергии. Декларируемая цель инициативы – сокращение выбросов парниковых газов, повышение энергетической безопасности и уменьшение зависимости от традиционных ископаемых источников энергии. CASE активно взаимодействует с местными компаниями и органами государственной власти Индонезии в реализации проектов возобновляемой энергетики. Один из примеров – строительство гидроэлектростанции *Tolo 1* (в партнерстве с AFD в рамках программы SEIP) в провинции Центральная Сулавеси. Кроме того, по линии CASE немецкие специалисты проводят обучение персонала для сектора возобновляемой энергетики в Индонезии. Эти программы повышают квалификацию местных экспертов и способствуют развитию отрасли в целом.

Немецкие компании (*Siemens Energy, RWE, E.ON*), фактически выполняющие функции агентов влияния, тесно сотрудничают с индонезийскими органами власти, в том числе профильными министерствами. Как и французские представители, они участвуют в разработке норм, стимулирующих внедрение “зеленых” энергоносителей. Это сотрудничество, подкрепленное деятельностью CASE, позволяет Германии влиять на индонезийское законодательство, продвигая развитие энергетической отрасли в стране по немецким “лекалам”.

Так, на период до 2024 г. Германия обеспечила свое участие в разработке плановых документов Министерства планирования национального развития Индонезии, ответственного за стратегическое наполнение программы развития в сфере энергоперехода³¹. Команда CASE при содействии GIZ (Немецкое общество по международному сотрудничеству) разработала собственную стратегию продвижения проектов развития “зеленой” энергетики посредством информационного сопровождения и консультирования индонезийских коллег в рамках национальных планов развития *RPJMN 2020–2024* и *RPJPN 2005–2025*.

Статус внешнего консультанта создает действенные рычаги влияния на нормотворчество Индонезии, имеющие эффект как в среднесрочной, так и долгосрочной перспективе. Имея доступ к разработке национальных планов развития, CASE лоббирует рекомендации, напрямую и косвенно отражающие интересы немецких компаний, создающие для них благоприятные условия для последующего масштабирования своего присутствия на рынке страны в частности и в регионе ЮВА в целом. При этом нельзя отрицать положительный фактор технического сотрудничества, обмена опытом и продвижения передовых технологий устойчивой энергетики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время Индонезия стоит перед сложным выбором, связанным с поиском баланса между форсированным развитием возобновляемой энергетики и бесперебойным функционированием отрасли в целом, необходимым для обеспечения безболезненного энергоперехода. Государство осознает значимость внедрения ВИЭ

²⁹ The Coordinating Minister for Economic Affairs of the Republic of Indonesia Holds a Meeting with the Minister of Economic Affairs and Climate Action Germany and Signs the Indonesia-Germany Joint Declaration of Intent (JDoI). Ministry for Economic Affairs Republic of Indonesia. 18.04.2023. Available at: <https://ekon.go.id/publikasi/detail/5113/the-coordinating-minister-for-economic-affairs-of-the-republic-of-indonesia-holds-a-meeting-with-the-minister-of-economic-affairs-and-climate-action-germany-and-signs-the-indonesia-germany-joint-declaration-of-intent-jdoi> (accessed 25.11.2023).

³⁰ Indonesia. Clean, Affordable and Secure Energy for Southeast Asia. Available at: <https://caseforsea.org/indonesia/> (accessed 25.11.2023).

³¹ 2nd Session of the Steering Committee for the Green Infrastructure Initiative. A Partnership Between the Republic of Indonesia and the Federal Republic of Germany. The Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. February 2022. 64 p. Available at: https://www.giz.de/en/downloads/giz2023_en_2ndSteeringCommittee_documentation.pdf (accessed 27.11.2023).

и важность снижения негативного воздействия углеродных источников энергии на земной климат.

Индонезия стремится к диверсификации энергообеспечения. Однако без внешней помощи это достижение остается сложной задачей. Страна располагает значительным потенциалом ВИЭ в виде солнечной и ветровой энергии, однако для реализации проектов с их использованием требуются значительные инвестиции и передовые технологии. Иностранные группы интересов играют важную роль в развитии индонезийского энергетического потенциала, в частности, в продвижении идей энергоэффективности и соответствующих технологий. Такой вклад поможет преодолеть существующие проблемы и сделать шаг в направлении декарбонизации в соответствии обязательствами, взятыми Индонезией в рамках КС-26.

Участие иностранных партнеров воспринимается Джакартой как естественный и необходимый этап на пути национального технологического развития и превращения страны в регионального лидера. Пока оно рассматривается исключительно в прагматической плоскости и формально отвечает задачам диверсификации. При этом вопрос о фактическом прямом вмешательстве в политику государства не обсуждается. Сотрудничество на данном этапе имеет скорее консультационный и инвестиционный характер, способствующий установлению взаимовыгодных отношений между Индонезией и ее партнерами.

В рамках нынешнего этапа реализации долгосрочной национальной стратегии Индонезии участие “разнокалиберных” иностранных игроков отвечает целям страны и позволяет ей сформировать необходимый фундамент для энергетического перехода и достижения взятых на себя обязательств по показателям декарбонизации. Очевидны и приобретаемые ею выгоды: удобные финансовые инструменты, техническая помощь, трансфер технологий, консультационная и экспертная поддержка. Дополнительно активно обновляется национальный кадровый и научный потенциал, создающий прочную основу для долгосрочного развития.

За последнее десятилетие Индонезия реализовала десятки региональных проектов, которые позволили стране заложить основу для осуществления следующего важного этапа – фактического сокращения зависимости от углеводородных источников энергии.

Правительство при этом создает и поддерживает конкурентную среду между локальными и иностранными компаниями в вопросе обеспечения как политической, так и экономической диверсификации долгосрочных и стратегически важных для страны партнерств по развитию ресурсоемкого сектора “зеленой” экономики. В этом контексте цель правительства состоит в установлении и поддержании сбалансированной и контролируемой среды для разработки совместных проектов между местными и иностранными компаниями. Такой подход способствует достижению как политических, так и экономических целей, связанных с диверсификацией и устойчивым развитием “зеленой” экономики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Resosudarmo B.P., Rezki J.F., Effendi Y. Prospects of Energy Transition in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 2023, no. 59(2), pp. 149-177. DOI: 10.1080/00074918.2023.2238336
2. Chatib Basri M., Riefky T. Ensuring an Inclusive, Affordable, and Smooth Climate Transition in Indonesia. Bhattacharya A., Kharas H., McArthur J.W., eds. *Keys to Climate Action*. Washington, The Brookings Institution, 2023, pp. 127-153. Available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/02/Chapter-5.-Ensuring-inclusive-affordable-and-smooth-climate-transition-in-Indonesia.pdf> (accessed 27.11.2023).
3. Никулина С.И. Формирование национальной модели “зеленой” экономики в Индонезии: особенности стратегического планирования и государственной поддержки. *Экономика и управление*, 2021, т. 27, № 5, сс. 336-344. [Nikulina S.I. Formation of the National Model of Green Economy in Indonesia: Special Features of Strategic Planning and Government Support. *Ekonomika i upravlenie*, 2021, vol. 27, no. 5, pp. 336-344. (In Russ.)] <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2021-5-336-344>
4. Reyseliani N., Purwanto, W.W. Pathway Towards 100% Renewable Energy in Indonesia Power System by 2050. *Renewable Energy*, 2021, vol. 176, pp. 305-321. DOI: 10.1016/j.renene.2021.05.118

5. Борисов М.Г. Страны Азии: устойчивая энергетика для устойчивого развития. *Восточная аналитика*, 2019, № 1, сс. 12-22. [Borisov M.G. Asian Countries: Sustainable Energy for Sustainable Development. *Eastern Analytics*, 2019, no. 1, pp. 12-22. (In Russ.)] Available at: <https://analitika.ivran.ru/articles/1664/211116> (accessed 27.11.2023).
6. Santika W.G., Urme, T., Simsek, Y., Bahri, P.A., Anisuzzaman M. An Assessment of Energy Policy Impacts on Achieving Sustainable Development Goal 7 in Indonesia. *Energy for Sustainable Development*, 2020, vol. 59, pp. 33-48. <https://doi.org/10.1016/j.esd.2020.08.011>
7. Pambudi N., Firdaus R.A., Rizkiana R., Ulfa D.K., et al. Renewable Energy in Indonesia: Current Status, Potential, and Future Development. *Sustainability*, 2023, no. 15(3):2342. <https://doi.org/10.3390/su15032342>
8. Рогожина Н.Г. Климатическая политика стран Юго-Восточной Азии. *Азия и Африка сегодня*, 2022, № 11, сс. 58-65. [Rogozhina N.G. Climate Policy of the Countries of Southeast Asia. *Asia and Africa Today*, 2022, no. 11, pp. 58-65. (In Russ.)] DOI: 10.31857/S032150750022932-7
9. Горкина Т.И. Особенности энергетического перехода азиатских стран. *Вестник Московского Университета. Серия 5. География*, 2023, № 3, сс. 18-29. [Gorkina T.I. Special Features of Energy Transition in Asian Countries. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5, Geografiya*, 2023, no. 3, pp. 18-29. (In Russ.)] DOI: 10.55959/MSU0579-9414.5.78.3.2
10. Григорьян Г.В. Политика стран Юго-Восточной Азии по "энергетическому переходу". *Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития*, 2023, № 2(59), сс. 65-74. [Grigoryan G.V., Policy of the Southeast Asian Countries on 'Energy Transition'. *Yugo-Vostochnaya Azia: aktualnye problemy razvitiya*, 2023, no. 2(59), pp. 65-74. (In Russ.)] DOI: 0.31696/2072-8271-2023-2-2-59-065-074
11. Yuniza M., Salim D., Triyana H., Triatmodjo M. Revisiting Just Energy Transition in Indonesia Energy Transition Policy. *The Journal of World Energy Law & Business*, 2023, vol. 17, iss. 2, pp. 118-127. <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwad032>
12. Кролин А. Изменение климата и действующие обязательства стран по смягчению его последствий в новых экономических условиях. *Энергетическая политика*, 2023, № 5(183), сс. 20-27. [Krolin A. Climate Change and Countries' Current Mitigation Commitments in the New Economic Environment. *Energy Policy*, 2023, no. 5(183), pp. 20-27. (In Russ.)] DOI: 10.46920/2409-5516_2023_5183_20
13. Sekarintias A., Verrier B., Cronin J. Untangling the Socio-Political Knots: A Systems View on Indonesia's Inclusive Energy Transitions. *Energy Research & Social Science*, 2023, vol. 95:102911. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102911>
14. Мазырина В.М. Экономика стран Юго-Восточной Азии. Москва, Наука, 2020. 424 с. [Mazyrina V.M. *Economy of Southeast Asian Countries*. Moscow, Nauka, 2020. 424 p. (In Russ.)]
15. Попов А.В. Нефтегазовый сектор экономики Индонезии (Часть 2). *Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития*, 2021, т. IV, № 4(53), сс. 77-91. [Popov A.V. Oil and Gas Sector of Indonesia (Part 2). *Yugo-Vostochnaya Aziya: aktual'nyye problemy razvitiya*, 2021, vol. IV, no. 4(53), pp. 77-91. DOI: 10.31696/2072-8271-2021-4-4-53-077-091
16. Попов А.В. Экономика Индонезии: современное состояние и тенденции развития. Москва, НОЧУВПО Институт стран Востока, 2019. 372 с. [Popov A.V. *Economy of Indonesia: Current State and Development Trends*. Moscow, Private Higher Educational Institution Institute of Oriental Countries, 2019. 372 p. (In Russ.)]

КЛЮЧЕВЫЕ ИНТЕРЕСЫ КИТАЯ И ИНДИИ В АРКТИКЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ СОТРУДНИЧЕСТВА С РОССИЕЙ

© СТРЕЛЬНИКОВА И.А., ХАРИНА О.А., НАБИЕВ Х.Х., 2024

СТРЕЛЬНИКОВА Ирина Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент департамента зарубежного регионоведения факультета мировой экономики и мировой политики.

Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", РФ, 119017 Москва, ул. Малая Ордынка, 17 (istrelnikova@hse.ru), ORCID: 0000-0001-9097-0753

ХАРИНА Ольга Александровна, кандидат политических наук, доцент департамента зарубежного регионоведения факультета мировой экономики и мировой политики.

Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", РФ, 119017 Москва, ул. Малая Ордынка, 17 (oa.kharina@hse.ru), ORCID: 0000-0002-6782-451X

НАБИЕВ Хусравхон Хуршедович, член научно-учебной группы "БРИКС+ как новый перспективный формат развития сотрудничества в Арктике" факультета мировой экономики и мировой политики.

Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", РФ, 119017 Москва, ул. Малая Ордынка, 17 (khkhnbiev@edu.hse.ru), ORCID: 0000-0002-4672-2047

Стрельникова И.А., Харина О.А., Набиев Х.Х. Ключевые интересы Китая и Индии в Арктике и основные направления для сотрудничества с Россией. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2024, № 2, сс. 72-83. DOI: 10.20542/afij-2024-2-72-83 EDN: RMCFJC

DOI: 10.20542/afij-2024-2-72-83

EDN: RMCFJC

УДК: 327(98)

Поступила в редакцию 20.03.2024.

После доработки 10.06.2024.

Принята к публикации 20.06.2024.

В статье анализируются перспективы взаимодействия России с Китаем и Индией в Арктике. Одновременно с усилением конкуренции великих держав в этом регионе наблюдается рост интереса к нему неарктических стран. В условиях сдерживания России и попыток ее изоляции в Арктическом совете Москва активизировала взаимодействие с неарктическими дружественными странами для продвижения проектов по развитию своей Арктической зоны. Это поднимает вопрос о формате и направлениях такого сотрудничества. В данной работе проводится анализ позиций России как арктической державы, Китая и Индии как неарктических государств с целью поиска оптимальных точек их соприкосновения с учетом национальных интересов в Арктике, а также специфики и инклюзивности Арктического региона. Основное внимание уделено программным документам, касающимся арктической политики, и ключевым событиям в развитии сотрудничества между названными странами в этой части света. Исследование проведено в рамках теории международных режимов, согласно которой государства формируют формальные и неформальные режимы сотрудничества, чтобы способствовать реализации своих интересов. Авторы пришли к выводу, что научно-исследовательское направление сотрудничества в Арктике представляется наиболее перспективным и наименее проблемным для всех сторон. Арктическая зона России

является для неарктических стран уникальной природной лабораторией, где они могут изучать климатические процессы. Сотрудничество в энергетике и логистике развивается неравномерно между странами, но его актуальность для всех сторон продолжает расти. Наиболее релевантным для России остается формат неформального режима сотрудничества на двусторонней основе с неарктическими странами как наиболее гибкий и позволяющий диверсифицировать внешнеэкономические связи.

Ключевые слова: Россия, Арктика, неарктические государства, Китай, Индия, БРИКС, Арктический совет.

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов финансового и нефинансового характера.

Финансирование: Публикация подготовлена в ходе проведения исследования (проект № 24–00–020 “БРИКС+ как новый перспективный формат развития сотрудничества в Арктике”) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (НИУ ВШЭ)».

KEY INTERESTS OF CHINA AND INDIA IN THE ARCTIC AND MAIN DIRECTIONS FOR COOPERATION WITH RUSSIA

Received 20.03.2024. Revised 10.06.2024. Accepted 20.06.2024.

Irina A. STRELNIKOVA (istrelnikova@hse.ru), ORCID: 0000-0001-9097-0753,
National Research University 'Higher School of Economics', 17/1, Malaya Ordynka Str., Moscow
119017, Russian Federation.

Olga A. KHARINA (oa.kharina@hse.ru), ORCID: 0000-0002-6782-451X,
National Research University 'Higher School of Economics', 17/1, Malaya Ordynka Str., Moscow
119017, Russian Federation.

Khusravkhon Kh. NABIEV (khkhnbiev@edu.hse.ru), ORCID: 0000-0002-4672-2047,
National Research University 'Higher School of Economics', 17/1, Malaya Ordynka Str., Moscow
119017, Russian Federation.

The article analyzes Russia's prospects for interaction with China and India in the Arctic. Simultaneously with the process of competition between great powers for the Arctic, the interest of non-Arctic countries in the region grows. In the face of attempts to contain Russia and isolate it in the Arctic Council, Moscow has intensified interaction with non-Arctic friendly countries to promote projects for the development of its Arctic zone. At the same time, the question arises in what format and in what directions to do so. This paper analyzes the positions of Russia, China and India in the Arctic in order to find the most realistic cooperation formats based on the national interests of states, taking into account the specifics and inclusiveness of the Arctic region. The main attention is paid to the policy documents of states on the Arctic and key events in the development of cooperation between countries in the Arctic. The study was conducted through the prism of the neorealism paradigm, since the main emphasis is on the national interests and the influence of the modern international political environment on their behavior. The authors came to the conclusion that scientific research is the most promising and the least problematic area of cooperation in the Arctic for all parties. The Arctic zone of Russia is a huge laboratory for non-Arctic countries where they can study climate processes. Cooperation in energy and logistics is developing unevenly between countries, but its relevance for all parties continues to grow. A format of informal cooperation is of the highest relevance to Russia – it is flexible and makes it possible to diversify foreign economic ties.

Keywords: Russia, Arctic, non-Arctic states, China, India, BRICS, Arctic Council.

About the authors:

Irina A. STRELNIKOVA, Co-Head of 'International Relations: European and Asian Studies' Master's Programme, Associate Professor, Head of a Scientific and Educational Group 'BRICS+ as a Platform for Cooperation in the Arctic: Problems, Prospects and Development Scenarios', Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University 'Higher School of Economics'.

Olga A. KHARINA, Associate Professor, Member of a Scientific and Educational Group 'BRICS+ as a Platform for Cooperation in the Arctic: Problems, Prospects and Development Scenarios', Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University 'Higher School of Economics'.

Khusravkhon Kh. NABIEV, Member of a Scientific and Educational Group 'BRICS+ as a Platform for Cooperation in the Arctic: Problems, Prospects and Development Scenarios', Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University 'Higher School of Economics'.

Competing interests: no potential competing financial or non-financial interest was reported by the authors.

Funding: The publication was prepared within the framework of the Academic Fund Program at HSE University (grant № № 24-00-020 'BRICS+ as a New promising Format for Developing Cooperation in the Arctic').

For citation: Strelnikova I.A., Kharina O.A., Nabiev Kh.Kh. Key Interests of China and India in the Arctic and Main Directions for Cooperation with Russia. *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, 2024, no. 2, pp. 72-83. DOI: 10.20542/afj-2024-2-72-83 EDN: RMCFJC

ВВЕДЕНИЕ

Процесс глобальной трансформации структуры международных отношений не обошел стороной Арктику. Несмотря на усиливающуюся конкуренцию великих держав, в том числе за этот регион, существующие форматы сотрудничества между арктическими странами и принципы этого сотрудничества казались достаточно прочными. Однако после начала специальной военной операции (СВО) России на Украине работа Арктического совета (АС)¹ – главного арктического международного института – была практически парализована. РФ столкнулась с необходимостью поиска в том числе альтернативных форматов сотрудничества для обеспечения устойчивого развития своей Арктической зоны.

Интерес крупных держав к Арктике в новом веке растет быстрее, чем когда-либо. Это связано как с климатическими изменениями, так и с усилением конкуренции на мировой арене. В самом же Арктическом регионе, во-первых, остаются нерешенными вопросы разграничения континентального шельфа. Во-вторых, в нем возрастает военная активность. В-третьих, ускоряется процесс сокращения площади арктических льдов, открывая доступ к природным ресурсам и полезным ископаемым, разработка которых ранее была затруднительна. В-четвертых, неблагоприятная международная политическая конъюнктура усугубляет имеющиеся региональные проблемы.

Важной тенденцией на этом фоне становится вовлеченность неарктических стран в дела региона. Например, Китай уже в 2000-е годы развернул здесь научно-исследовательскую деятельность, а чуть позже активизировал инвестиционные проекты. В 2013 г. Арктический совет был расширен за счет новых неарктических участников в качестве наблюдателей, включая КНР и Индию.

¹ Межправительственный форум высокого уровня для развития сотрудничества арктических государств в целях устойчивого развития региона, защиты окружающей среды, сохранения культуры, традиций и языков коренных народов Севера. Учрежден в 1996 г. восемью арктическими государствами: Данией, Исландией, Канадой, Норвегией, Россией, США, Финляндией и Швецией.

Россия и ранее взаимодействовала с неарктическими странами в своих высоких широтах. Первоначально активнее всего сотрудничество развивалось именно с Китаем. С принятием в 2022 г. собственной арктической стратегии Индия также начала наращивать присутствие в регионе и развивать двустороннюю кооперацию с Российской Федерацией. После попыток изолировать Россию в традиционных арктических институтах и введения санкций против ее энергетического сектора со стороны блока западных стран у РФ возникла необходимость в дальнейшем развитии сотрудничества с внерегиональными акторами, а равно и поиска новых перспективных форматов и площадок проведения политики устойчивого развития. Таким форматам предстояло доказать свою эффективность в том числе и в кризисные периоды. В настоящее время Китай и Индия, имеющие статус наблюдателей, остаются единственными дружественными России государствами в структурах АС.

Совокупность обозначенных факторов стимулирует исследовательский интерес к выявлению наиболее приоритетных сфер сотрудничества в Арктическом регионе, изучению ключевых приоритетов арктической повестки России, Китая и Индии.

Цель данной работы заключается в анализе позиций трех названных стран в Арктике и поиске наиболее реалистичных форматов взаимодействия, в основе которых лежали бы, с одной стороны, национальные интересы и специфика и инклюзивность Арктического региона – с другой.

В качестве задач были поставлены следующие:

- 1) выделить основные составляющие политики России в Арктике;
- 2) выявить интересы Китая в регионе на основе анализа официальных документов;
- 3) определить таким же образом интересы Индии;
- 4) найти общие направления сотрудничества в рамках треугольника Россия–Индия–Китай.

Среди российских исследователей различные аспекты арктического направления китайской политики изучены в работах Д.В. Суслова и В.Б. Кашина [1], А.В. Загорского [2], В.Н. Конышева, М.А. Кобзевой, А.А. Сергунина [3; 4]. Исследователи делали акцент преимущественно на изучении динамики изменений в китайской арктической политике.

Особенное внимание Индии, ее экономическому росту и политическому влиянию уделяют такие отечественные авторы, как С.И. Лунев [5], Г.А. Ивашенцов [6], А.И. Захаров [7].

В числе авторов, анализирующих арктическую политику Индии, следует выделить Н. Парика [8], С. Чандрана [9], Б. Шарму [10], С. Раджана и К.П. Кришнана [11]. Они характеризуют эту политику как двойственную, сочетающую научные и экономические цели. Российские исследователи сосредоточены на рассмотрении индийских интересов через призму перспектив двустороннего сотрудничества. Например, Т.Л. Шаумян и В.П. Журавель отмечают декларативность арктической политики Индии и недостаточную активность страны в регионе. Все упомянутые исследователи в той или иной степени приходят к выводу о необходимости формирования полноценной арктической стратегии Индии, приоритеты которой должны быть расставлены в зависимости от развития конкретных отраслей и экономического потенциала этой страны [12].

А.Н. Вылегжанин, Е.В. Киенко, В.И. Салыгин, И.П. Дудыкина в своих работах выражают настороженность относительно растущей роли неарктических стран в Арктике, в частности, это относится к Китаю [13]. Расширение их присутствия в этой части света влечет за собой различную по сравнению с арктическими государствами интерпретацию правового режима, однако вовлечение компаний из Китая и Индии в проекты освоения минеральных ресурсов арктического шельфа России целесообразны с точки зрения панарктического сотрудничества в природоохранной и экологической сферах [14].

Выводы нашей статьи базируются на изучении основных документов, касающихся арктической политики России, Индии и Китая, а также ивент-анализе для определения ключевых тенденций международных отношений (МО) в Арктике.

В научной литературе встречаются различные теоретические подходы к изучению арктической политики. С.Д. Набок провел комплексное исследование основных из них и пришел к выводу о том, что как традиционные теории МО, так и постпозитивистские (конструктивизм, глобальное управление) имеют ограничения и подходят лишь для рассмотрения отдельных аспектов международных отношений в регионе [15]. В работах Р. Фахури [16], Б. Падратовой [17] и М. Лантейне [18] международные отношения в Арктике исследованы в рамках теории региональных комплексов безопасности.

Теоретическую основу данной работы составляет теория международных режимов, согласно которой государства создают формальные и неформальные режимы сотрудничества, способствуя реализации своих интересов [19]. Одним из крупнейших теоретиков, применивших эту теорию в исследовании МО в Арктике, является О. Янг, который уделяет особое внимание формированию режима экологического сотрудничества в регионе [20; 21].

ТЕКУЩАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В АРКТИКЕ

Ключевые интересы России в Арктике определены в новой редакции Концепции внешней политики РФ 2023 г. Приоритетами в ней заявлены:

- мирное разрешение споров в Арктике исходя из “особой ответственности” арктических государств и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. для регулирования отношений в Северном Ледовитом океане (включая защиту морской среды и разграничение морских пространств);
- нейтрализация курса недружественных стран по милитаризации региона и сдерживанию России;
- обеспечение неизменности “исторически сложившегося международно-правового режима внутренних морских вод” РФ;
- налаживание сотрудничества с неарктическими странами².

Первый пункт подтверждает, что Россия продолжает воспринимать статус арктических государств как исключительных участников международных отношений в Арктике, которые наделены “особой ответственностью”. Их особое положение также обеспечивает ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которая дает арктическим государствам преимущественные права по регулированию судоходства в водах, большую часть года покрытых льдами, в целях защиты морской среды от загрязнения.

Мирное разрешение споров – один из приоритетов России в Арктике. На данный момент РФ претендует на расширение границы континентального шельфа в Северном Ледовитом океане на 1.2 млн кв. км, включая хребет Ломоносова³.

В то же время Российская Федерация оказалась в ситуации, где все арктические страны, кроме нее самой, являются членами НАТО. Это создает риски для региональной безопасности и угрозу милитаризации региона. Конфронтация со странами Североатлантического блока по украинскому вопросу коснулась всех аспектов взаимоотношений и не обошла стороной арктический трек. Председательствующая в Арктическом совете Россия в 2022–2023 г. была практически изолирована в работе различных комитетов организации. В начале 2024 г. МИД РФ объявило, что перестает выплачивать членские взносы в АС до момента восстановления работы института в полном формате.

Еще одним следствием ухудшения отношений стран Запада с Россией стали масштабные санкции, призванные лишить РФ доступа к технологиям, внешним

² Концепция внешней политики Российской Федерации. 2023. Available at: <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/> (accessed 20.02.2024).

³ Геологи подтвердили претензии России на Арктический шельф. ТАСС, 11.12.2019. Available at: <https://nauka.tass.ru/nauka/7322605> (accessed 20.02.2024).

рынкам и инвестициям. Наиболее значительно на арктическое направление повлияли ограничения, направленные против проекта “Арктик СПГ-2”.

Россия и ранее активно взаимодействовала с неарктическими государствами по вопросу развития Арктической зоны РФ (АЗРФ). Изоляция в АС и санкции придали новый импульс углублению подобного сотрудничества. Одной из площадок для обсуждения актуальных вопросов стал БРИКС. Россия – единственное арктическое государство в составе этого форума. Другие члены БРИКС – страны с быстроразвивающимися экономиками, которые нуждаются в постоянном увеличении импорта энергоресурсов. Кроме того, среди неарктических участников, особенно у Китая, сохраняется интерес к логистическому потенциалу Северного морского пути (СМП). Страны БРИКС практически заменили членов Арктического совета в проектах, проводимых Россией в рамках ротационного председательства в 2021–2023 гг. Таким образом РФ играет роль своеобразного “проводника” для стран БРИКС в их стремлениях принимать более активное участие в решении вопросов устойчивого развития Арктического региона.

Среди направлений, в которых Россия предлагает неарктическим странам развивать сотрудничество, можно выделить три основных: 1) научно-исследовательское; 2) энергетическое; 3) транспортно-логистическое. Кроме того, существует несколько дополнительных треков потенциальной совместной деятельности, таких как арктический туризм, климатическая повестка, защита и развитие коренных народов Арктики. Анализ арктических стратегий Китая и Индии показывает полное совпадение их приоритетов в северном приполярье.

В научно-исследовательском направлении сотрудничества в Арктике наиболее продвинуты связи с Китаем и Индией. Обе эти страны высказывают серьезную обеспокоенность в первую очередь по поводу процессов, вызываемых в верховьях Северного полушария изменением климата. Они не прекратили, а напротив, активизировали научно-исследовательское сотрудничество с Россией после приостановки взаимодействия с ней других стран – членов Арктического совета.

В энергетическом направлении успешно взаимодействие России с теми же двумя государствами. С участием китайских компаний развиваются проекты “Ямал-СПГ” и “Арктик СПГ-2”. Индия в 2023 г. удвоила импорт сжиженного природного газа (СПГ) из России (423 тыс. т)⁴. Китай также стал крупнейшим импортером СПГ из РФ.

Для России интенсификация деловых, научных и дипломатических контактов с неарктическими странами особенно важна в целях притока прямых иностранных инвестиций и новых технологий в АЗРФ. Д.В. Сулов и В.Б. Кашин указывают на необходимость продвижения сотрудничества с такими государствами по принципу “управляемой открытости”. Это означает, что в совместных проектах с неарктическими странами Россия должна сохранять за собой решающий голос в процессах принятия решений, а также обеспечить диверсификацию партнеров, привлекая к кооперации сразу несколько участников [1].

ИНТЕРЕСЫ КИТАЯ

Среди неарктических стран активнее всех в регионе проявляет себя Китай. Он прошел путь от первых научно-исследовательских экспедиций в 1990-е годы до получения статуса наблюдателя в Арктическом совете. Также КНР обладает здесь несколькими крупными бизнес-активами, в частности: долей в крупнейших проектах “Ямал-СПГ” и “Арктик СПГ-2”, инвестиционными проектами в сфере добычи сырья в скандинавских странах и Гренландии (нефть и редкоземельные металлы).

⁴ Милькин В., Савенкова Д. Россия в 2023 году резко нарастила поставки СПГ в Турцию и Индию. *Ведомости*, 17.01.2024. Available at: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2024/01/17/1015366-rossiya-v-2023-godu-rezko-narastila-postavki-spg-v-indiyu-i-turtsiyu> (accessed 20.03.2024).

Получение статуса наблюдателя в АС в 2013 г. открыло новую страницу во взаимодействии Китая с арктическими странами. С этого времени, которое ознаменовалось так же приходом к власти Си Цзиньпина, ускоряется институционализация арктической политики КНР [22]. В 2018 г. была опубликована Белая книга арктической политики Китая. Последний обозначил себя в ней как “околоарктическую страну”⁵. Он также намеревался распространить на Арктику свой глобальный проект “Пояс и путь”. Арктическая часть проекта получила название “Ледовый шелковый путь”⁶.

В настоящее время интересы Пекина в Арктике сосредоточены на трех основных направлениях: научно-исследовательском, энергетическом и транспортно-логистическом.

Свой арктический дебют Китай совершил в первом из перечисленных. В 1990-е годы китайцы начали проводить экспедиции на своем первом ледоколе “Сяолун” (кит. “Снежный дракон”) – научно-исследовательском судне ледового класса, построенном в 1993 г. на Украине, на Херсонском судостроительном заводе по заказу китайской стороны. Ученые из КНР пристально следят за климатическими процессами в регионе, влияющими на климат большей части самого Китая. Частота научно-исследовательских экспедиций повысилась благодаря вводу в эксплуатацию в 2013 г. ледокола “Сяолун-2”, уже китайского производства. Экспедиции проводятся стабильно раз в два-три года, не только в Арктике, но и в Антарктике. За активность в этом направлении отвечает Институт полярных исследований, расположенный в Шанхае. Ученые регулярно собирают данные по климату, приполярной флоре и фауне, составу воды и т.п. и формируют цифровые модели для улучшения качества прогнозирования изменения климата в Арктическом регионе. Также КНР владеет собственной научно-исследовательской станцией на Шпицбергене.

Кроме того, Китай активно участвует в региональной разведке энергоресурсов. В целом энергетическое направление для него имеет тесную взаимосвязь с транспортно-логистическим. Обе сферы крайне важны для обеспечения энергетической безопасности КНР. Развитие энергетической и транспортной инфраструктуры в российской Арктике существенно способствуют диверсификации рынков и маршрутов энергопоставок. Это имеет свои плюсы для России, поскольку китайская экономика требует новых способов экспорта товаров и импорта необходимых ресурсов, а российская – нуждается в технологиях и инвестициях.

При этом Китай часто подчеркивает необходимость умеренного потребления ресурсов региона и перехода к низкоуглеродному будущему во благо сохранения природных ресурсов, о чем заботится и Российская Федерация [14].

Что касается вопросов управления и развития региональных институтов, то здесь заслуживает внимания ситуация, сложившаяся сразу после начала СВО, когда была приостановлена работа Арктического совета. Таким маневром все его постоянные члены решили игнорировать председательство России в этой организации. РФ несмотря на бойкот продолжила на своей территории проведение запланированных мероприятий, приглашая к участию дружественные страны, особенно партнеров по БРИКС. Китай показательно поддержал такой подход.

Согласно Белой книге, КНР признает и уважает особые права и ответственность арктических стран в регионе – это было одним из ключевых условий для вступления страны в АС в качестве наблюдателя. В то же время позиция Китая заключается в признании общедоступности региона для неарктических стран в научно-исследовательских целях

⁵ China's Arctic Policy. 2018. Available at: https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm (accessed 20.03.2024).

⁶ “Ледовый шелковый путь” – это не просто использование Северного морского пути в качестве транспортно-логистической магистрали (преимущественно для перевозки грузов), считающейся самым коротким и безопасным морским путем между Европой и Азией, не имеющим ограничений по размеру судна в отличие от маршрута через Суэцкий канал. Северная ветвь китайской инициативы “Пояс и путь”, помимо СМП, подразумевает сотрудничество в различных областях.

и в вопросе свободы судоходства [23]. В этом плане позиции России и Китая несколько расходятся, но обе стороны за последние десятилетия научились успешно обходить “острые углы” и стремятся не акцентировать свои разногласия. Россия со своей стороны четко соблюдает нормы Конвенции ООН по морскому праву, а Китай признает право РФ апеллировать к ст. 234 этой Конвенции и уважает права России на принятие недискриминационных норм и правил в акваториях, покрытых льдом.

В то же время двусмысленность позиции Китая – один из ограничителей всестороннего сотрудничества не только с Россией, но и другими государствами региона. Свобода судоходства и распространяемые в китайском академическом дискурсе нарративы об Арктике, как о “достоянии человечества” не совпадают со сложившимся принципом исключительности арктических стран [3]. Эти моменты в российско-китайских отношениях пока игнорируются, и речь о сотрудничестве в вопросах правового регулирования или управления Арктикой на двустороннем уровне не идет.

Вопрос о трактовке упомянутой ст. 234 Морской конвенции в случае с Китаем не вызывает серьезных проблем. Основной спор вокруг этой статьи заключается в наличии или отсутствии прав прохода военных кораблей через покрытые льдом исключительные экономические зоны (ИЭЗ) арктических государств. США считают, что согласно ст. 236 того же документа военные контингенты имеют право следовать как через Северный морской путь, так и через Северо-Западный проход. Китай держится в стороне от спора по трактовке этих статей, но в то же время ввел разрешительный порядок прохода через свое территориальное море и ограничивает различные виды военно-морской деятельности в пределах собственной ИЭЗ. Вероятно, вопрос о северных широтах не будет подниматься китайской стороной, пока Пекин не обзаведется своим многочисленным ледокольным флотом [3].

ИНТЕРЕСЫ ИНДИИ

Для Индии Арктика представляет несомненный исследовательский интерес. Исторически “точкой соприкосновения” столь отдаленных друг от друга территорий можно считать 1920 г., когда между Норвегией, США, Данией, Францией, Италией, Японией, Нидерландами, Великобританией и Ирландией, а также Британскими заморскими доминионами (включая Индию) и Швецией был подписан договор о Шпицбергене⁷. С тех пор в Индии внимательно отслеживают все события в Арктическом регионе.

В 2007 г. индийские власти представили проект арктической политики, направленный на активное участие этого южноазиатского государства в исследованиях климата, мониторинге окружающей среды, а также на развитие морского сотрудничества и обеспечение энергетической безопасности в регионе⁸. Первая арктическая индийская экспедиция состоялась также в 2007 г., она отправилась на исследовательскую базу Нью-Олесунн (Шпицберген). Целью экспедиции стали исследования в области гляциологии, биологии, океанографии и наук об атмосфере.

Сегодня Индия – одно из 13 государств-наблюдателей в Арктическом совете, а в марте 2022 г. национальное Министерство землеведения официально представило арктическую политику под названием “Индия и Арктика: построение партнерства в интересах устойчивого развития”⁹. Документ отражал глубокое понимание ключевых геополитических тенденций в регионе и его экономического значения. Особенное

⁷ Treaty Between Norway, the United States of America, Denmark, France, Italy, Japan, the Netherlands, Great Britain and Ireland and the British Overseas Dominions and Sweden Concerning Spitsbergen Signed in Paris 9th February 1920. Arctic Portal Library. Available at: http://library.arcticportal.org/1909/1/The_Svalbard_Treaty_9ssFy.pdf (accessed 16.01.2024).

⁸ India in Arctic. Ministry of Earth Sciences. Government of India. May 2007. Available at: <https://ncpor.res.in/arctics> (accessed 12.02.2024).

⁹ India and the Arctic: Building a Partnership for Sustainable Development. Ministry of Earth Sciences, Government of India. 2022. Available at: https://www.moes.gov.in/sites/default/files/2022-05/India_Arctic_Policy_2022.pdf (accessed 22.01.2024).

внимание в нем уделялось изменению климата, последствия которого Индия испытывает в сферах экономической безопасности, сельского хозяйства, водных ресурсов и устойчивого развития. Всего в документе определены шесть основных направлений арктической политики Индии: наука и исследования, защита климата и окружающей среды, экономическое и человеческое развитие, транспорт и связь, управление и международное сотрудничество, а также наращивание потенциала для повышения уровня взаимодействия с регионом.

На сегодняшний день Индия реализует около 30 научных проектов в Арктике. 25 национальных институтов и университетов активно участвуют в исследованиях, результатом которых стали публикации более сотни научных статей и аналитических докладов.

Для изучения Арктики и Антарктики в стране создан Национальный центр полярных и океанических исследований (*The National Centre for Polar and Ocean Research, NCPOR*) в штате Гоа. Взаимодействие с Арктическим советом координируется Министерством иностранных дел Индии. В формировании национальной арктической повестки также участвуют Министерство окружающей среды, лесов и изменения климата, Министерство науки и технологий и Министерство космоса.

Согласно данным Института оборонных исследований и анализа им. Манохара Паррикара, неблагоприятные климатические процессы в Арктике оказывают влияние на доступность минеральных и углеводородных ресурсов для освоения, а таяние арктических льдов чревато изменением традиционных международных судоходных маршрутов [9]. По оценкам индийского МИД, в складывающихся условиях страна способна сыграть конструктивную роль в обеспечении стабильности в этом стратегически важном регионе [24]. Эта роль связана с применением обширного научного потенциала и опыта в гималайских и полярных исследованиях.

Деятельность Индии в Арктике пока сосредоточена в основном на научных исследованиях, направленных на изучение воздействия различных атмосферных газов на местную флору и фауну, а также влияния космической погоды¹⁰ на арктическую ионосферу. Для Индостана эти вопросы существенны, поскольку одно из ключевых последствий глобального потепления – ускоренное таяние арктической ледяной шапки – приводит в свою очередь к повышению уровня моря в Индийском океане и увеличивает уязвимость прибрежных районов. Индия приняла решение о приобретении у России специализированного полярного исследовательского судна I класса и развитии собственных возможностей по строительству подобных судов. Также Индийская организация космических исследований (*Indian Space Research Organisation, ISRO*) использует спутники собственного производства серии *RISAT* для радиолокационного наблюдения за Землей, которые могут быть применены и в изучении Арктического региона.

Для обеспечения безопасности морского судоходства в Арктике Нью-Дели предлагает использовать Индийскую региональную навигационную спутниковую систему (*Indian Regional Navigation Satellite System, IRNSS*), которая может обеспечить спутниковую связь и цифровое подключение в отдаленных районах с учетом низкого уровня цифровой связи в приполярье. Расширить присутствие в регионе Индия планирует посредством установки наземных спутниковых станций с целью оптимизации использования своих космических аппаратов. Важным шагом в этом направлении станет совместная миссия Национального управления по аэронавтике и исследованию космического пространства США (*NASA*) и *ISRO* под названием *NASA-ISRO Synthetic Aperture Radar (NISAR)*, которая сможет предоставить информацию об изменениях в экосистемах Земли, динамике поверхности и массах льда, а также позволит осуществлять мониторинг биомассы, стихийных бедствий, уровня моря и подземных вод [25].

¹⁰ Космическая погода – состояние околоземного космического пространства, изменения в котором обусловлены солнечной активностью и явлениями внутри магнитосферы Земли [8].

Арктика обладает запасами меди, фосфора, ниобия, элементов платиновой группы и редкоземельных металлов. Индия стремится активно участвовать в исследованиях, направленных на оценку полного потенциала региона, а также развивать сотрудничество с арктическими государствами в сфере устойчивого использования арктических ресурсов. Рост геополитического значения Арктики во многом вызван прогнозами, согласно которым к 2050 г. регион освободится ото льда, что привлекает внимание мировых держав, стремящихся использовать его богатые природные залежи [8]. В этом контексте для стремительно развивающейся и растущей демографически Индии важно официально назначить "арктического посла/представителя" на государственном уровне, который бы отстаивал позицию Нью-Дели в арктических вопросах. Создание специального экспертного комитета для планирования, мониторинга, управления, реализации и пересмотра арктической политики Индии в 2022 г. призвано оптимизировать процесс ее приобщения к делам региона. Индия стремится к совместному использованию ресурсов в Арктике. Имея опыт инвестирования в нефтегазовые проекты в России, аналогичные возможности она усматривает и в этом, новом для себя регионе. Заметен интерес индийцев к добыче различных минералов, таких как медь, фосфор, редкоземельных металлов и платины. Присутствие Индии в Арктике обеспечивается соответствующим укреплением ее внутреннего потенциала – от науки и разведки до мореплавания и экономического сотрудничества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сотрудничество России с Китаем и Индией в Арктике в научно-исследовательском направлении находится на наиболее продвинутой стадии. Представители обоих азиатских государств регулярно совершают научно-исследовательские экспедиции в российскую Арктическую зону. После 2022 г. РФ активизировала научный дипломатический трек, связанный с этим регионом, ориентируясь преимущественно на страны БРИКС [26]. КНР и Индия планируют также принять участие в работе научного центра под эгидой российской компании "Арктикуголь" на Шпицбергене. Перспективным для дальнейшего продвижения сотрудничества может стать создание и развитие совместных научно-исследовательских центров непосредственно в АЗРФ, а равно вступление индийских центров и университетов в Российско-азиатский консорциум Арктических исследований, где уже сейчас присутствуют ведущие университеты Китая.

Энергетическое сотрудничество в Арктике с каждым годом становится более актуальным в равной степени для России и Китая и для России и Индии. Мировой рынок энергоресурсов переживает трансформацию, РФ – один из крупнейших его экспортеров – перенаправляет потоки поставок дружественным странам.

В этой сфере Россия и Китай уже имеют надежную базу в виде двух крупных проектов. Накопленный опыт в "Ямал-СПГ" и "Арктик СПГ-2" может послужить надежной опорой для дальнейшего сотрудничества. Участие КНР в проектах по добыче энергоресурсов предоставляет России одновременно поток инвестиций, технологии и практически гарантированный доступ к крупнейшему в мире рынку сжиженного природного газа.

Энергетическое сотрудничество с Индией вышло на новый уровень после 2022 г. Интерес этой страны к поставкам СПГ из РФ продолжает расти. Следующим этапом может стать непосредственное участие индийских компаний в арктических энергетических проектах России. Сотрудничество с Индией в сфере энергетики обеспечивает российской стороне более высокую степень диверсификации внешних связей.

Транспортно-логистическое направление тесно связано с энергетическим. В условиях постоянной напряженности в Южно-Китайском и Красном морях ценность СМП будет расти. Так же, как и в энергетике, в транспортно-логистическом секторе более тесные связи сложились у России с Китаем, что отчасти объясняется географическим фактором и непосредственным соседством двух стран. Китайские суда ледового класса уже эксплуатируют СМП по договоренности с Россией. Сторонам еще предстоит

определить рамки сотрудничества по дальнейшему развитию проекта “Ледовый шелковый путь”. Реализация планируемого проекта морского торгового маршрута Ченнаи–Владивосток также может дать импульс российско-китайскому сотрудничеству в транспортно-логистической сфере.

В настоящее время трудно сопоставлять позиции арктических и неарктических государств в отношении международного статуса Арктики. Неарктические государства, включая Китай и Индию, пока находятся в стадии формирования своих позиций по данной теме. Взаимодействие по вопросам регулирования международных отношений в регионе возможно как в Арктическом совете, так и в рамках других международных форумов и площадок, таких как БРИКС и Северный форум. Отмеченная выше некоторая противоречивость позиций арктической повестки России и Китая не мешает развитию их кооперации по уже имеющимся направлениям.

Сотрудничество между Россией, Индией и Китаем в Арктике сталкивается с существенными вызовами, связанными с непростыми отношениями между Нью-Дели и Пекином. Территориальные споры и соперничество за влияние в АТР могут стать серьезным препятствием для расширения совместной деятельности. С учетом вышеуказанных факторов, подключение Индии и КНР к трехсторонним форматам с Россией (или любой другой страной) затруднено. Индия настороженно относится к российско-китайским проектам в Арктике, опасаясь, что ее интересы будут проигнорированы. Есть вероятность, что общая арктическая повестка могла бы сблизить позиции Индии и Китая, и совместные проекты и исследования имели бы статус пробной платформы для улучшения отношений. Россия способна предложить проекты, которые учитывали бы интересы всех сторон, и создать условия для диалога, сотрудничества и снижения напряженности.

Таким образом, основными направлениями сотрудничества России с Китаем и Индией в Арктике являются научно-исследовательское, энергетическое и транспортно-логистическое. В первой из этих трех сфер Арктическая зона России выступает для обеих стран в качестве гигантской лаборатории, где они могли бы анализировать и прогнозировать влияние климатических процессов на свои территории, а также вести стратегические геологические изыскания.

В свою очередь энергетика представляется наиболее перспективной сферой в связи перенаправлением Россией экспорта энергоресурсов с Запада на Восток и острой потребности в этих ресурсах со стороны Индии и Китая.

Вместе с тем консолидация по политическим или правовым вопросам, касающимся международных отношений и международного правового регулирования в Арктике, представляется маловероятной, поскольку Россия четко и незыблемо стоит на поддержании статуса своей исключительности как арктической страны, и даже существующие санкции не заставят ее от этого принципа отступить.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Suslov D., Kashin V. Arctic as a New Playground for Great Power Competition: The Russia–China–United States Triangle. Likhacheva A., ed. *Arctic Fever*. Singapore, Springer Nature Singapore Pte Ltd., 2022, pp. 3-30. DOI: 10.1007/978-981-16-9616-9_1
2. Загорский А.В. Россия и Китай в Арктике: разногласия реальные или мнимые? *Мировая экономика и международные отношения*, 2016, т. 60, № 2, сс. 63-71. [Zagorskii A.V. Russia and China in the Arctic: Real or Alleged Disagreements? *World Economy and International Relations*, 2016, vol. 60, no. 2, pp. 63-71. (In Russ.)] DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-2-63-71
3. Коньшев В.Н., Кобзева М.А. Политика Китая в Арктике: традиции и современность. *Сравнительная политика*, 2017, т. 8, № 1, сс. 77-92. [Konyshchev V.N., Kobzeva M.A. China's Policy in the Arctic: Traditions and Modernity. *Sravnitel' naya politika*, 2017, vol. 8, no. 1, pp. 77-92. (In Russ.)] Available at: <https://www.sravnpol.ru/jour/article/view/577> (accessed 13.03.2024).
4. Коньшев В.Н., Сергунин А.А. *Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество?* Москва, РИСИ, 2011. 191 с. [Konyshchev V.N., Sergunin A.A. *The Arctic in International Politics: Cooperation or Competition?* Moscow, RISI, 2011. 191 p. (In Russ.)]

5. Лунев С.И. Индия как один из новых центров глобального влияния. *Сравнительная политика*, 2012, т. 3, № 2, сс. 90-104. [Lunev S.I. India as One of the New Centers of Global Influence. *Sravnitel'naya politika*, 2012, vol. 3, no. 2, pp. 90-104. (In Russ.)] DOI: 10.18611/2221-3279-2012-3-2(8)-90-104
6. Ивашенцов Г.А. Новые рубежи Индии. *Международная жизнь*, 2020, № 4, сс. 74-85. [Ivashentsov G.A. New Frontiers for India. *The International Affairs*, 2020, no. 4, pp. 74-85. (In Russ.)] Available at: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/2334?ysclid=lw67mep1dx453690407> (accessed 13.03.2024).
7. Захаров А.И. Вступление Индии в глобальный мир: особенности пути. *Россия и современный мир*, 2020, № 2, сс. 113-134. [Zakharov A.I. The Characteristic Features of India's Entry into the Global World. *Rossiia i sovremennyi mir*, 2020, no. 2, pp. 113-134. (In Russ.)] DOI: 10.31249/rsm/2020.02.07
8. Pareek N. India in a Changing Arctic. *Global Affairs*, 2020, vol. 6, no. 2, pp. 225-229. DOI: 10.1080/23340460.2020.1773293
9. Nayak S., Suba Chandran D. Arctic: Why India Should Pursue the North Pole from a Science and Technology Perspective? *Current Science*, 2020, vol. 119, no. 6, pp. 901-904. Available at: <https://i-scholar.in/index.php/CURS/article/view/205314> (accessed 15.03.2024).
10. Sharma B. 'De-Securitising the Arctic' in Climate Change: An Indian Perspective. *India Quarterly*, 2021, vol. 77, no. 4, pp. 628-631. DOI: 10.1177/09749284211047721
11. Rajan S., Krishnan K.P. India's Scientific Endeavors in the Arctic. Sakhuja V., Narula K., eds. *Asia and the Arctic Narratives, Perspectives and Policies*. Springer, 2016, pp. 43-48. DOI: 10.1007/978-981-10-2059-9_5
12. Шаумян Т.Л., Журавель В.П. Индия и Арктика: охрана окружающей среды, экономика и политика. *Арктика и Север*, 2016, № 24, сс. 175-184. [Shaumyan T.L., Zhuravel V.P. India and the Arctic: Environment, Economy and Politics. *Arctic and North*, 2016, no. 24, pp. 175-184. (In Russ.)] DOI: 10.17238/issn2221-2698.2016.24.175
13. Вылегжанин А.Н., Салыгин В.И., Дудыкина И.П., Киенко Е.В. Позиции неарктических государств в отношении правового режима Северного Ледовитого океана. *Государство и право*, 2018, № 10, сс. 124-135. [Vylegzhanin A.N., Salygin V.I., Dudykina I.P., Kienko E.V. Positions of Non-Arctic States on the Legal Regime of the Arctic Ocean. *Gosudarstvo i pravo*, 2018, no. 10, pp. 124-135. (In Russ.)] DOI: 10.31857/S013207690002080-0
14. Вылегжанин А.Н., Киенко Е.В. Консультативные совещания неарктических государств по статусу Арктики. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*, 2021, № 2, сс. 296-318. [Vylegzhanin A.N., Kienko E.V. Consultative Meetings of Non-Arctic States on the Status of the Arctic. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 2021, no. 2, pp. 296-318. (In Russ.)] DOI: 10.21638/spbu14.2021.204
15. Набок С.Д. Основные теоретические подходы в политических исследованиях Арктики. *Арктика и Север*, 2022, № 47, сс. 142-163. [Nabok S.D. Main Theoretical Approaches in the Arctic Policy Studies. *Arctic and North*, 2022, no. 47, pp. 142-163. (In Russ.)] DOI: 10.37482/issn2221-2698.2022.47.142
16. Fakhoury R. Polar Stars: Toward an Epistemological Understanding of Security Constellations and the Arctic Case. *Global Studies Quarterly*, 2023, vol. 3, iss. 4. <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksad058>
17. Padrtova B. Applying Conventional Theoretical Approaches to the Arctic. Hoogensen G., Lanteigne M., Horatio S., eds. *Routledge Handbook of Arctic Security*. London, Routledge, 2020. pp. 29-43.
18. Lanteigne M. Considering the Arctic as a Security Region: The Roles of China and Russia. Hoogensen G., Lanteigne M., Horatio S., eds. *Routledge Handbook of Arctic Security*. London, Routledge, 2020. pp. 311-324.
19. Krasner S. *International Regimes*. Cornell University Press, 1983. 372 p.
20. Young O.R., Osherenko G. *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes*. Cornell University Press, 1993. 276 p.
21. Young O.R. Wither the Arctic? Conflict or Cooperation in the Circumpolar North? *The Polar Record*, 01.01.2009. <http://dx.doi.org/10.1017/S0032247408007791>
22. Yang J. An Interpretation of China's Arctic Policy. *Pacific Journal*, 2018, vol. 26, no. 3, pp. 3-11. Available at: https://www.pacificjournal.com.cn/EN/volumn/volumn_1169.shtml# (accessed 15.03.2024).
23. Гуанмяо Х. Арктические интересы и политика Китая: история, правовая основа и реализация. *Мировая экономика и международные отношения*, 2016, т. 60, № 2, сс. 52-62. [Guangmiao X. China's Arctic Interests and Policy: History, Legal Ground and Implementation. *World Economy and International Relations*, 2016, vol. 60, no. 2, pp. 52-62. (In Russ.)] DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-2-52-62
24. Шаумян Т.Л. Арктическая политика Республики Индия. Канаев Е.А., отв. ред. *Регионы в современном мире: глобализация и Азия*. Санкт-Петербург, Алетейя, 2020, сс. 101-112. [Shaumyan T.L. Arctic Policy of the Republic of India. Kanaev E.A., ed. *Regions in the Modern World: Globalization and Asia*. St.-Petersburg, Aleteya, 2020, pp. 101-112. (In Russ.)]
25. Kumar S.U. India in the Arctic: A Multidimensional Approach. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения*, 2019, т. 12, № 1, сс. 113-126. [Sinha U. India in the Arctic: A Multidimensional Approach. *Vestnik of St Petersburg University. International Relations*, 2019, vol. 12, no. 1, pp. 113-126. (In Russ.)]. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu06.2019.107>
26. Ван Я. Международное научное сотрудничество стран БРИКС в Арктике. *Управленческое консультирование*, 2023, № 3, сс. 131-139. [Wang Ya. International Scientific Cooperation in the Arctic Among the BRICS Countries. *Administrative Consulting*, 2023, no. 3, pp. 131-139. (In Russ.)] DOI: 10.22394/1726-1139-2023-3-131-139

ТРАНСФОРМАЦИЯ АРКТИЧЕСКОГО СОВЕТА И СОВЕТА БАРЕНЦЕВА/ЕВРОАРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА ПОД ВОЗДЕЙСТВИЕМ МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО КРИЗИСА 2022 Г.

© ЧИСТИКОВ М.Н., 2024

ЧИСТИКОВ Матвей Николаевич, стажер-исследователь Научно-учебной лаборатории экономики изменения климата факультета мировой экономики и мировой политики. Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", РФ, 119017 Москва, ул. Малая Ордынка, 17, стр. 1 (mchistikov@hse.ru), ORCID: 0009-0006-1212-5080

Чистиков М.Н. Трансформация Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона под воздействием международно-политического кризиса 2022 г. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2024, № 2, сс. 84-97. DOI: 10.20542/afij-2024-2-84-97 EDN: ROZDAO

DOI: 10.20542/afij-2024-2-84-97

EDN: ROZDAO

УДК: 327(98)

Поступила в редакцию 05.04.2024.

После доработки 30.05.2024.

Принята к публикации 14.06.2024.

Международно-политический кризис 2022 г. стал одним из важнейших явлений в рамках существующей системы международных отношений (МО) и оказал воздействие практически на все международные процессы, в том числе в Арктическом регионе. Арктика занимает ключевое положение в современных международных отношениях, в том числе потому, что через этот регион проходит граница между Россией и странами НАТО, включая США. Воздействие кризиса 2022 г. на формирующуюся арктическую подсистему МО на текущий момент недостаточно изучено. Значительная часть научных работ сфокусирована на восстановлении событийного ряда протекавших в регионе процессов. Тем не менее исследователями было обнаружено, что более жесткие с точки зрения институциональной структуры международные режимы продемонстрировали более высокую устойчивость в кризисных условиях. В свою очередь Арктический совет и Совет Баренцева/Евроарктического региона – международные режимы со схожей институциональной структурой – продемонстрировали различную динамику под воздействием кризиса. Если в рамках Совета Баренцева/Евроарктического региона было полностью прекращено сотрудничество с Россией, то в Арктическом совете после периода "заморозки" наметился восстановительный тренд. Для выявления причин, определивших наблюдаемые различия в трансформации этих институтов, в работе был использован теоретический подход простых и расширенных последствий международных режимов. Обнаружено, что количество позитивных простых и расширенных эффектов Совета Баренцева/Евроарктического региона было значительно меньше, чем у Арктического совета. В контексте простых последствий причинами диспропорции являются: охват, с точки зрения участников, проблемных вопросов и географии, а также вопросы финансирования, а с точки зрения расширенных последствий – степень идеологизации института и возможности для политического взаимодействия на относительно высоком уровне. Ключевое ограничение использованной методологии связано с тем, что, рассматривая режимы в функциональной логике, она не учитывает иные факторы.

Различия в трансформации Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона под воздействиями кризиса также могут быть связаны с отличиями во взаимоотношениях по линиям Россия–Норвегия и Россия–Финляндия.

Ключевые слова: Арктика, Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона, международные режимы, международные институты, последствия международных режимов.

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов финансового и нефинансового характера.

Финансирование: Публикация подготовлена в ходе реализации проекта № 24-00-020 “БРИКС+ как новый перспективный формат развития сотрудничества в Арктике”) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (НИУ ВШЭ)».

THE TRANSFORMATION OF THE ARCTIC COUNCIL AND THE BARENTS EURO-ARCTIC COUNCIL AMID THE INTERNATIONAL CRISIS OF 2022

Received 05.04.2024. Revised 30.05.2024. Accepted 14.06.2024.

Matvei N. CHISTIKOV (mchistikov@hse.ru), ORCID: 0009-0006-1212-5080,
National Research University ‘Higher School of Economics’, 17/1, Malaya Ordynka Str., Moscow
119017, Russian Federation.

The international political crisis of 2022 has become one of the most important phenomena within the existing system of international relations (IR) and has had an impact on virtually all international processes, including those in the Arctic region. The Arctic occupies a key position in contemporary international relations, as it is the region where the border between Russia and NATO countries, including the United States, lies. The impact of the crisis on the Arctic subsystem of IR is understudied. Much of the research focuses on reconstructing the events within the processes that took place in the region. Nevertheless, researchers have found that international regimes that are more institutionally rigid have shown greater resilience under crisis conditions. In turn, the Arctic Council and the Barents Euro-Arctic Council, international regimes with a similar institutional structure, differed in their dynamics amid the 2022 crisis. While the Barents Euro-Arctic Council has completely stopped cooperating with Russia, the Arctic Council has seen a recovery trend after a period of ‘freezing’. In order to identify the reasons that determined the observed differences in the dynamics of transformation of these institutions, the paper used the theoretical approach of simple and broader effects of international regimes. The number of positive simple and broader effects of the Barents Euro-Arctic Council was found to be significantly lower than those of the Arctic Council. In the context of simple effects, the reasons for the disparity are: coverage of issue areas according to the participants’ vantage points in terms of participants and geography, along with funding, while in terms of extended effects: the degree of ideologization of an institution and opportunities for political engagement at a relatively high level. A key limitation of the methodology used relates to the fact that, by looking at regimes in a functional logic, other factors are not taken into account. Nevertheless, the differences in the transformation of the Arctic Council and the Barents Euro-Arctic Council as a result of the crisis may also be related to the differences in the Russia-Norway and Russia-Finland relationships.

Keywords: Arctic, Arctic Council, Barents Euro-Arctic Council, international regimes, international institutions, consequences of international regimes.

About the author: Matvei N. CHISTIKOV, Research Intern, Laboratory for Economics of Climate Change.

Competing interests: no potential competing financial or non-financial interest was reported by the author.

Funding: the publication was prepared as a part of the Academic Fund Program at HSE University (grant № 24-00-020 'BRICS+ as a new promising format for developing cooperation in the Arctic').

For citation: Chistikov M.N. The Transformation of the Arctic Council and the Barents Euro-Arctic Council amid the International Crisis of 2022. *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, 2024, no. 2, pp. 84-97. DOI: 10.20542/afj-2024-2-84-97 EDN: ROZDAO

ВВЕДЕНИЕ

Международно-политический кризис 2022 г. оказал серьезное влияние на развитие современной системы международных отношений как в глобальном, так и в региональном разрезе. Арктический регион в данном случае не стал исключением из общих тенденций – кризис 2022 г. запустил ряд процессов, включая разрушение и деформацию ключевых международных институтов, милитаризацию, обострение региональных межгосударственных противоречий по линии Россия–НАТО и фрагментацию системы международного сотрудничества (МС), которые стали основными элементами повестки МО в регионе в последние несколько лет. Учитывая, что по территории Арктики протекает граница России с США и другими странами НАТО, динамика международных отношений в этой части мира оказывает непосредственное влияние и на процессы, протекающие на глобальном уровне.

В контексте науки о МО кризис 2022 г. стал своего рода тестом для господствовавшей до этого теории “арктической исключительности”. С точки зрения ее сторонников, Арктика представляла собой особый регион, практически не подверженный негативному воздействию глобальных кризисов и конфликтов. Среди факторов такой “исключительности” исследователи выделяли: участие коренных народов в процессе принятия решений [1], наличие угроз, которые не подразумевают относительных выгод и издержек¹ [2], “сложную взаимозависимость” арктических институтов [3]. Тем не менее масштаб воздействия кризиса 2022 г. на Арктику практически не отличался от эффектов, произведенных в других региональных подсистемах. Иными словами, теория “арктической исключительности” была практически полностью опровергнута.

Помимо нее существовали и другие подходы к исследованию особенностей трансформации институтов международного сотрудничества в регионе под воздействием внешних международно-политических кризисов. Одна из объяснительных моделей – теория “перелива международных кризисов” Дж. Рабека-Клеменсена, которая основывается на классификации, разделяющей страны на ревизионистские и стремящиеся к сохранению статус-кво [4]. В контексте этого подхода Россия считается ревизионистской державой, которая стремится к пересмотру существующих норм и правил, действующих в рамках международных отношений на глобальном уровне. В свою очередь, западные арктические страны стремятся к сохранению статус-кво, в том числе и в отношении арктической системы МС. Поскольку Арктика как один из основных источников экономического потенциала представляет особую ценность для России, последняя заинтересована в устойчивости региональной системы международного сотрудничества. В результате незначительное влияние кризиса 2014 г. на состояние МС в Арктике можно объяснить отсутствием мотивации к его разрушению как у западных стран, так и у России.

Схожая модель была применена Т. Педерсеном и Б. Стейневгом для анализа последствий кризиса 2022 г. [5] Следует отметить, что этот подход способен объяснить

¹ Имеется в виду концепция относительных выгод, предложенная Дж. Гриеко. Основная идея заключается в том, что при формировании международных режимов государства уделяют внимание не только тем выгодам, которые они несут, но и тому, каким образом эти выгоды будут распределены между странами-участницами. В результате государство не будет участвовать в работе режима, если его относительное положение ухудшится, даже если в абсолютных значениях режим несет ему только выгоды.

основные аспекты развития международных институтов в новых кризисных условиях. В частности, наиболее активные действия по разрушению системы международного сотрудничества были предприняты со стороны западных стран, поскольку Россия оставалась в значительной степени заинтересована в ее сохранении. Согласно Т. Педерсену и Б. Стейнвегу, отличие от 2014 г. заключается в масштабе кризиса, а также в том, что в 2022 г. действия РФ носили “подлинно ревизионистский характер”, что потребовало более жесткого ответа со стороны западных стран.

Хотя теория “переливания международных кризисов” на региональные подсистемы МО способна очертить общие тенденции и мотивации ключевых акторов, она оказывается неприменима для анализа трансформации конкретных институтов международного сотрудничества в Арктике. Воздействие кризиса 2022 г. на Арктический регион носило неравномерный характер – часть институтов деградировала или была разрушена, а некоторые продолжили свою работу практически в неизменном формате. Т. Койвурова и А. Шибата связывают различия в трансформации конкретных международных режимов со степенью их институционализации [6]. В частности, режимы, в основе которых лежали юридически обязывающие нормы, оказались более устойчивыми, а основанные на “мягком праве” – более уязвимыми. Тем не менее такой подход также не является всеобъемлющим и содержит определенные исключения из правил. К примеру, Арктический совет (АС) и Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР) в значительной степени опирались на нормы “мягкого права”, а также были схожи с точки зрения организационной структуры. Несмотря на это, в условиях международно-политического кризиса 2022 г. динамика и промежуточные итоги их трансформации в значительной степени различались.

Хотя попытки проанализировать общие тенденции развития международных отношений в Арктике после событий начала 2022 г. предпринимались, особенности трансформации АС и СБЕР на текущий момент исследованы недостаточно. Можно выделить лишь несколько работ, которые были посвящены этой проблематике [7; 8]. Более того, существующие публикации в большей степени сосредоточены на восстановлении событийного ряда, а не на его концептуальном осмыслении в сравнительном разрезе. Значительная часть трудов, посвященных фундаментальным аспектам развития АС и СБЕР, создана до 2022 г. и не отражает особенностей кризисных условий. Например, в работе А.Н. Вылегжанина и др. проанализирован международно-правовой режим в Баренцевом регионе, частью которого является и СБЕР [9]. В статье А.В. Сбойчаковой исследованы аспекты АС как эколого-климатического института [10], а А.Г. Сахаров рассмотрел АС как институт “регионального управления” (*regional governance*) [11]. В другой публикации А.В. Сбойчаковой также изучена роль стран-наблюдателей в работе АС [12]. В работах В.П. Журавеля были выделены основные этапы его исторического развития [13], а также проанализированы отдельные периоды его эволюции [14]. Иными словами, полноценного ответа на вопрос о причинах различий в динамике трансформации обоих советов в кризисный период в научной литературе сформулировано не было.

Для ответа на этот вопрос в рамках статьи привлекается теория последствий (эффектов) международных режимов, сформулированная в рамках функционального подхода [15]. В русле этого направления в качестве основной причины возникновения международного режима рассматриваются те его эффекты, благодаря которым он имеет ценность для государств, участвующих в его создании и функционировании. Последствия международных режимов могут также быть и одним из факторов их трансформации, а различия в их количестве и ценности для государств могут обусловить разницу динамики развития институтов в кризисных условиях. В литературе выделяется два типа эффектов международных режимов: простые и расширенные [16]. В контексте простых последствий международные институты рассматриваются исключительно как инструмент для решения тех проблемных вопросов, вокруг которых они были сформированы [17]. Среди факторов, определяющих простую эффективность международного режима, можно выделить: объем финансирования, охват режима с точки зрения количества участников, географии и проблемных сфер. Что касается расширенных последствий международных институтов, то в эту категорию входят все экстерналии или не прямые эффекты, которые возникают при функционировании

международного режима [18]. Расширенными эффектами международных режимов могут быть снижение напряженности и недоверия между странами-участницами, а также изменение внутривнутриполитической ситуации в этих странах.

Опираясь на вышесказанное, сформулируем гипотезу исследования: позитивные эффекты АС перевешивали позитивные эффекты СБЕР, в силу чего первый в условиях кризиса продемонстрировал большую устойчивость, поскольку представлял большую ценность для стран-участниц, чем СБЕР. Среди простых позитивных эффектов АС можно выделить решение вопросов, связанных с защитой окружающей среды в регионе, а среди расширенных – создание площадки для политического диалога всех арктических стран.

Для проверки гипотезы рассмотрены факторы, определяющие как простую, так и расширенную эффективность АС и СБЕР. Статья может быть условно разделена на две части. В первой представлен краткий обзор трансформации АС и СБЕР и определены конкретные различия этих процессов. Помимо этого, в первом разделе на основе теории простых и расширенных эффектов международных режимов сформулированы возможные факторы, определяющие различия в процессах трансформации, которые были валидированы во второй части.

ТРАНСФОРМАЦИЯ АС И СБЕР В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО КРИЗИСА 2022 Г.

Арктический совет – международный межправительственный форум, направленный на укрепление сотрудничества в области охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития приполярных районов². 3 марта 2022 г., практически сразу после начала специальной военной операции (СВО) РФ на территории Украины, Финляндия, США, Канада, Исландия, Норвегия, Швеция и Дания выпустили совместное заявление о приостановке своего участия в мероприятиях и встречах в рамках АС³. Следует отметить, что в тот период председателем в совете была Россия, поэтому решение, принятое остальными странами-членами, привело к тому, что значительная часть запланированных мероприятий прошла без международного участия [8]. 8 июня 2022 г. страны, выступившие с заявлением, приняли решение восстановить частичное сотрудничество в АС по тем проектам, которые не подразумевают прямого участия России⁴. С одной стороны, такой шаг отражает объективную заинтересованность арктических стран в функционировании этого института, а с другой, свидетельствует о начале процесса фрагментации региональной системы международного сотрудничества. Несмотря на реализацию большинства мероприятий в рамках программы председательства РФ, а также решение других арктических стран возобновить работу над проектами без российского участия, непосредственно международное взаимодействие на уровне совета было заморожено.

Следующий этап эволюции АС в условиях международно-политического кризиса 2022 г. связан с вопросом передачи председательства от России к Норвегии в 2023 г., который был осложнен действиями западных стран – членов форума. С конца 2022 г. велись дипломатические российско-норвежские переговоры, направленные на подготовку вариантов перехода председательских полномочий, о чем заявлял государственный секретарь министра иностранных дел Норвегии Э.В. Петерссон⁵. В марте 2023 г., то есть еще до официальной передачи, норвежская сторона опубликовала программу председательства на 2023–2025 гг.⁶ Результатом двусторонних дипломатических усилий стала встреча АС

² Участники: Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия, Швеция.

³ Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia's Invasion of Ukraine. U.S. Department of State. 03.03.2022. Available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/> (accessed 04.04.2024).

⁴ Joint Statement on Limited Resumption of Arctic Council Cooperation. U.S. Department of State. 08.06.2022. Available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-limited-resumption-of-arctic-council-cooperation/> (accessed 04.04.2024).

⁵ Bye H-G. Intensive High North Diplomacy at Work to Ensure the Future of the Arctic Council. *The High North News*, 06.12.2022. Available at: <https://www.highnorthnews.com/en/intensive-high-north-diplomacy-work-ensure-future-arctic-council> (accessed 04.04.2024).

⁶ Bye H-G. Here Are Norway's Priorities for the Upcoming Arctic Council Chairship. *The High North News*, 28.03.2023. Available at: <https://www.highnorthnews.com/en/here-are-norways-priorities-for-the-upcoming-arctic-council-chairship>

в Салехарде 11 мая 2023 г. Следует обратить внимание, что традиционно такие встречи проходили очно на уровне министров иностранных дел, в случае со встречах 2023 г. уровень представительства был ниже, помимо этого представители всех арктических стран, кроме России, присутствовали на мероприятии в формате видеоконференции. Обычно на министерских встречах принимается декларация форума, однако в 2023 г. вышло только совместное заявление⁷. Несмотря на все перечисленные особенности, состоявшаяся встреча АС стала свидетельством изменений в тренде развития АС после 2022 г. Более того, в принятом совместном заявлении косвенно признавалась работа, проделанная в период российского председательства.

Став председателем в Арктическом совете, Норвегия предприняла ряд усилий, направленных на восстановление полноценной работы форума. В частности, в июне 2023 г. состоялась встреча председателя комитета старших должностных лиц Арктического совета М. Хёглунда с представителями секретариата АС и рабочих групп. В результате была частично восстановлена деятельность этих институтов⁸. Так, уже в декабре 2023 г. появился доклад о судоходстве в Арктике, подготовленный рабочей группой по защите арктической морской среды⁹. В октябре 2023 г. состоялась встреча М. Хёглунда с представителями организаций коренных народов, которые имеют статус постоянных участников АС¹⁰. Это событие также имеет важное значение с точки зрения восстановления взаимоотношений между арктическими странами на уровне АС. Дело в том, что Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНССДВ) официально высказалась в поддержку СВО¹¹. После чего некоторые зарубежные организации коренных народов выступили с осуждением действий АКМНССДВ и прекратили взаимодействие с ней. Таким образом, возобновление сотрудничества по линии организаций коренных народов также отражает позитивную тенденцию в развитии АС с точки зрения восстановления многостороннего сотрудничества.

Подводя итоги, можно отметить, что в условиях международно-политического кризиса 2022 г. трансформация АС прошла два этапа: на первом (с марта 2022 г. по май 2023 г.) работа совета как многостороннего института сотрудничества между арктическими странами оказалась полностью заморожена, на втором (начавшемся в мае 2023 г.) некоторые функции форума были частично восстановлены, однако политическое сотрудничество по-прежнему заблокировано.

Совет Баренцева/Евроарктического региона – международный форум регионального сотрудничества, основной целью которого является содействие устойчивому развитию¹². Трансформация СБЕР на первых этапах кризиса частично совпадала с процессами, происходившими в АС после 2022 г., однако серьезными отличиями отмечен более поздний период. В частности, 4 марта 2022 г. Финляндия, Дания, Исландия, Норвегия, Швеция и Европейский союз опубликовали совместное

www.highnorthnews.com/en/here-are-norways-priorities-upcoming-arctic-council-chairship (accessed 04.04.2024); Norway's Chairship of the Arctic Council 2023–2025. Government of Norway. 28.03.2023. Available at: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/norways-chairship-of-the-arctic-council/id2968490/> (accessed 04.04.2024).

⁷ Arctic Council Statement on the Occasion of the 13th Meeting of the Arctic Council. Arctic Council. 11.05.2023. Available at: <https://oarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/03b0a54b-7e41-45a8-ad04-0a6f1a59892c/content> (accessed 04.04.2024).

⁸ Norwegian Chairship Hosts First Meeting with Working / Expert Group Chairs and Secretariats. Arctic Council. 15.06.2023. Available at: <https://arctic-council.org/ru/news/norwegian-chairship-hosts-first-meeting-with-working-expert-group-chairs-and-secretariats/> (accessed 04.04.2024).

⁹ New Report Released on Flag States of Ships in the Arctic. Arctic Council. 19.12.2023. Available at: <https://arctic-council.org/news/new-report-released-on-flag-states-of-ships-in-the-arctic/> (accessed 04.04.2024).

¹⁰ Norwegian Chairship Meets with Indigenous Permanent Participant Organizations. Arctic Council. 03.10.2023. Available at: <https://arctic-council.org/news/norwegian-chairship-meets-with-indigenous-permanent-participant-organizations/> (accessed 04.04.2024).

¹¹ Обращение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. 28.03.2022. Available at: <https://raipon.info/press-tsentr/novosti/obrashchenie-korennykh-malochislennykh-narodov-severa-sibiri-i-dalnego-vostoka-rossiyskoy-federatsii/> (accessed 04.04.2024).

¹² Постоянные члены: Дания, Исландия, Норвегия, Россия (инициировала выход 18 сентября 2023 г.), Финляндия и Швеция, а также Европейская комиссия.

заявление о прекращении сотрудничества с Россией в рамках СБЕР¹³. С одной стороны, оно напоминает документ, выпущенный членами АС 3 марта 2022 г., однако эти заявления различны в двух аспектах. Во-первых, в случае с АС текст был опубликован на официальных сайтах внешнеполитических ведомств присоединившихся к нему стран, тогда как СБЕР такое же официальное заявление наряду с сайтами внешнеполитических ведомств было опубликовано непосредственно на сайте самого форума. Во-вторых, если в совместном заявлении большинства членов Арктического совета речь шла о полном прекращении деятельности в рамках института, то в случае со СБЕР формулировка подразумевала только прекращение взаимодействия с Россией. Таким образом, в отличие от АС (не имевшего смысла без российской составляющей), уже в самом начале процесса трансформации СБЕР (способный функционировать как институт, объединяющий прежних участников и без РФ) под воздействием международно-политического кризиса 2022 г. тенденция на изоляцию России была обозначена в более явном виде.

На следующих этапах динамика трансформации советов также различалась. В частности, если в АС любая работа на многостороннем уровне фактически прекратилась, то СБЕР запустил новые проекты¹⁴, инициировал кадровые замены в Международном Баренцевом секретариате¹⁵, провел встречи старших должностных лиц Финляндии, Швеции, Дании, Норвегии и ЕС¹⁶, обновлялся и официальный сайт форума. Таким образом, институт продолжил функционировать, но без участия России.

Результатом описанных выше событий стал выход России из СБЕР, объявленный 8 сентября 2023 г.¹⁷ Формальным поводом послужило отсутствие со стороны Финляндии официального подтверждения готовности передать председательство в совете российской стороне. Таким образом, если в случае с АС промежуточным итогом трансформации под воздействием международно-политического кризиса 2022 г. стало восстановление сотрудничества с РФ по ряду вопросов, но без политических контактов на высоком уровне, то в СБЕР взаимодействие с Россией в рамках института было полностью прекращено.

ФАКТОРЫ РАЗЛИЧИЙ В ТРАНСФОРМАЦИИ АС И СБЕР В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА 2022 Г.

Рассмотрение факторов **различия между динамикой трансформации АС и СБЕР** под воздействием международно-политического кризиса 2022 г. следует начать с анализа их **простой эффективности** в период до и после 2022 г.

Исторически деятельность АС была направлена на решение проблемных вопросов, связанных с природно-климатическими изменениями в Арктическом регионе. В частности, предтечей совета стала Стратегия охраны окружающей среды Арктики, принятая арктическими

¹³ Statement Regarding Barents Euro-Arctic Cooperation. The Barents Euro-Arctic Council. 04.03.2022. Available at: <https://barents-council.org/news/joint-statement-of-finland-denmark-iceland-norway-sweden-and-the-european-union-regarding-barents-euro-arctic-cooperation> (accessed 04.04.2024).

¹⁴ New Project by the Finnish Ministry of Agriculture and Forestry and the Natural Resources Center. The Barents Euro-Arctic Council. 17.06.2022. Available at: <https://barents-council.org/news/new-project-by-the-finnish-ministry-of-agriculture-and-forestry-and-the-natural-resources-center> (accessed 04.04.2024).

¹⁵ A New Face at the International Barents Secretariat. The Barents Euro-Arctic Council. 17.01.2023. Available at: <https://barents-council.org/news/a-new-face-at-the-international-barents-secretariat> (accessed 04.04.2024); New Faces in the International Barents Secretariat. The Barents Euro-Arctic Council. 04.10.2022. Available at: <https://barents-council.org/news/new-faces-in-the-international-barents-secretariat> (accessed 04.04.2024).

¹⁶ Finland's Chairmanship of the Barents Euro-Arctic Council Will Continue with a Focus on Green Transition and Climate Change. Finnish Government. 09.06.2022. Available at: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/finland-s-chairmanship-of-the-barents-euro-arctic-council-will-continue-with-a-focus-on-green-transition-and-climate-change> (accessed 04.04.2024); Finnish Presidency to Host Meeting of Barents Euro-Arctic Council on the Preparation of a Green Transition Strategy in Kuusamo. Finnish Government. 27.05.2022. Available at: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/finnish-presidency-to-host-meeting-of-barents-euro-arctic-council-on-the-preparation-of-a-green-transition-strategy-in-kuusamo> (accessed 04.04.2024).

¹⁷ Заявление МИД Российской Федерации о выходе России из Совета Баренцева/Евроарктического региона. Министерство иностранных дел РФ. 18.09.2023. Available at: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1904899/ (accessed 04.04.2024).

странами в 1991 г.¹⁸ Цели этой стратегии, обозначенные непосредственно в тексте, были тесно сопряжены с вопросами охраны окружающей среды, мониторингом и наблюдением за природными процессами в Арктике, а также сокращением загрязнения в регионе. Текст же Оттавской декларации о создании АС был сфокусирован на укреплении сотрудничества между арктическими странами в области устойчивого развития и защиты окружающей среды¹⁹. Таким образом, ключевыми целями АС следует считать поддержку международного взаимодействия по вопросам охраны природы, а также организацию мониторинга и наблюдения за эколого-климатическими процессами в Арктическом регионе.

В этом смысле АС обладает относительно высокой простой эффективностью. В частности, он на регулярной основе реализовывал многосторонние международные проекты, направленные как непосредственно на защиту окружающей среды, так и на сбор данных о природно-климатических процессах в Арктике и повышение осведомленности общественности и лиц, принимающих решения. Помимо этого, под эгидой АС были приняты три юридически обязывающих соглашения, направленные, в том числе, на поиск и спасание на море, борьбу с морским загрязнением и укрепление научного взаимодействия. Иными словами, АС как институт, цель которого заключается в содействии международному сотрудничеству в сфере защиты окружающей среды, относительно эффективно справлялся с поставленными перед ним задачами.

В свою очередь СБЕР был создан в результате подписания Киркенесской декларации в 1993 г.²⁰ В ней в качестве целей создания этого института было обозначено содействие сотрудничеству в области экономики, торговли, науки и технологий, туризма, окружающей среды, инфраструктуры, образовательного и культурного обмена. Помимо этого, в рамках СБЕР появился Региональный совет, призванный способствовать развитию трансграничного регионального сотрудничества. Таким образом, формально обозначенный круг проблемных вопросов повестки этого совета превосходил по охвату АС и не отличался конкретикой. Это объяснялось широтой основной цели СБЕР, заключавшейся в содействии международному и трансграничному сотрудничеству в регионе как таковому.

Уже после международно-политического кризиса 2014 г., когда отношения между России со странами Северной Европы обострились, сотрудничество в Баренцевом регионе оказалось серьезно осложнено [19]. Более того, торгово-экономический трек взаимодействия в рамках СБЕР был в значительной степени свернут в связи с введением антироссийских санкций со стороны ЕС и Норвегии [20]. В результате международно-политического кризиса 2022 г. страны-члены минимизировали взаимодействие с РФ, а также ужесточили введенные против нее ограничительные меры экономического характера. Международное и трансграничное сотрудничество России со странами Северной Европы оказалось фактически прерванным. Итак, если после 2014 г. СБЕР уже обладал относительно невысокой простой эффективностью, то после 2022 г. с точки зрения России он фактически полностью ее утратил.

Другой аспект, тесно связанный с простой эффективностью международного института, заключается в его масштабе как с точки зрения количества участников, так и в плане географического охвата [21]. Функционал обоих форумов включает вопросы защиты окружающей среды, устойчивого развития и борьбы с климатическими изменениями, которые по причине взаимных связей арктических региональных экосистем друг с другом и с внешними экосистемами требуют вовлечения большого числа акторов. Членами АС являются все арктические страны, а наблюдателями – 13 нерегиональных государств. В СБЕР до выхода России входило шесть стран-членов, относящихся к этому региону, а также Европейская комиссия. Наблюдателями в СБЕР

¹⁸ *Arctic Environmental Protection Strategy*. Arctic Portal Library. 1991. Available at: http://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf (accessed 04.04.2024).

¹⁹ *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*. Arctic Council. 19.09.1996. Available at: <https://oarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/bdc15f51-fb91-4e0d-9037-3e8618e7b98f/content> (accessed 04.04.2024).

²⁰ *Declaration on Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region Conference of Foreign Ministers in Kirkenes*. The Barents Euro-Arctic Council. 11.01.1993. Available at: https://barents-council.org/files/459_doc_KirkenesDeclaration.pdf (accessed 04.04.2024).

числилось девять государств. Однако в отличие от АС, в СБЕР в качестве наблюдателей не были представлены Индия и Китай, экономическое и политическое влияние которых в современном мире неуклонно растет. Таким образом, более широкое представительство Арктического совета позволяло эффективнее решать проблемы, связанные с изменением климата, загрязнением окружающей среды, сокращением биоразнообразия и т.д.

С численностью стран-участниц и географическим охватом института также тесно связаны аспекты его простой эффективности, которые касаются финансирования реализуемых в его рамках проектов. Следует отметить, что в рамках СБЕР отсутствуют самостоятельные механизмы финансирования проектной деятельности. Его проекты обеспечиваются национальными фондами стран-участниц или через финансовые механизмы других международных институтов, включая программы приграничного сотрудничества ЕС, Совета государств Балтийского моря, АС и т.д.²¹ В свою очередь в рамках АС в 2005 г. был создан, а в 2015 г. начал полноценную работу Инструмент поддержки проектов²². Помимо этого, большой охват с точки зрения количества участников позволял Арктическому совету привлекать дополнительное финансирование для решения тех или иных проблем.

Наконец, в условиях международно-политического кризиса 2022 г. Россия прекратила сотрудничество в рамках Совета государств Балтийского моря²³, были заморожены программы приграничного сотрудничества ЕС²⁴, а в результате введенных санкций свернуто взаимодействие РФ с Северной экологической финансовой корпорацией²⁵, а также в рамках Норвежского Баренцева секретариата²⁶. Иными словами, в случае со СБЕР любые источники финансирования совместных проектов, которые бы включали Россию, перестали существовать.

Хотя в 2024 г. Россия прекратила выплату ежегодных взносов в АС²⁷, проблема финансирования в рамках этого форума по-прежнему стоит менее остро, чем в СБЕР. Во-первых, АС не обладает собственным бюджетом, и решение РФ касалось только взносов в секретариат форума, значительная часть финансирования которого исходит из Норвегии (доля Норвегии – 42.5%, доля РФ – примерно 8%)²⁸. Таким образом, прекращение финансирования с российской стороны не могло создать непреодолимых препятствий функционированию этого органа. Во-вторых, проекты в рамках АС по большей части финансировались самими странами-членами. Учитывая более широкий охват с точки зрения участников, АС мог привлекать большее количество средств на реализацию проектов, чем СБЕР.

Можно констатировать, что до 2022 г. и после него АС обладал большей простой эффективностью, чем СБЕР в силу нескольких факторов. Во-первых, АС был создан вокруг меньшего набора проблемных вопросов чем СБЕР, и в рамках его деятельности предпринималось значительно больше усилий по их решению, чем в случае со СБЕР.

²¹ *Financing of Barents Cooperation*. The Barents Euro-Arctic Council. 2015. Available at: https://barents-council.org/document/LOW_UM_Barents_eJulkaisu_A5.pdf (accessed 04.04.2024).

²² *Arctic Council Project Support Instrument*. Arctic Council. 05.10.2016. Available at: <https://oarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/32ebac93-f985-4410-8372-76d5913c90e5/content> (accessed 04.04.2024).

²³ *Members Suspend Russia and Belarus from Council of the Baltic Sea States*. European Union. 05.03.2022. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/russiabelarus-members-suspend-russia-and-belarus-council-baltic-sea-states_en (accessed 04.04.2024).

²⁴ *EU-Russia Cooperation Programmes*. Delegation of the European Union to the Russian Federation. 19.09.2022. Available at: https://www.eeas.europa.eu/russia/eu-projects-russia_en?s=177#4254 (accessed 04.04.2024).

²⁵ *Statement of NEFCO – the Nordic Green Bank Regarding Russian Invasion of Ukraine*. NEFCO. 09.03.2022. Available at: <https://www.nefco.int/news/statement-of-nefco-regarding-russian-invasion-of-ukraine/> (accessed 04.04.2024).

²⁶ Jonassen T. The Norwegian Barents Secretariat Closes Its Offices in Russia. *The High North News*, 30.11.2022. Available at: <https://www.highnorthnews.com/en/norwegian-barents-secretariat-closes-its-offices-russia> (accessed 04.04.2024).

²⁷ Кеффер Л. МИД: Россия приостановила выплату взносов в Арктический совет. *Коммерсантъ*, 14.02.2024. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/6509611> (accessed 23.05.2024).

²⁸ *Terms of Reference of the Arctic Council Secretariat*. Arctic Council. 15.05.2012. Available at: <https://oarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/51194c6f-e0b0-4558-85e3-0ae285a0be52/content> (accessed 23.05.2024).

Во-вторых, более широкий географический охват АС позволял эффективнее решать экологические и климатические вопросы, не ограниченные узкой территориальной рамкой. В-третьих, с точки зрения количества участников АС также оказывался в выгодной позиции, имея возможность оптимизировать трансграничные проблемы, активнее привлекать финансирование и реализовать более масштабные проекты.

Для достижения поставленной цели следует также рассмотреть **аспекты расширенной эффективности АС и СБЕР** и ее влияние на динамику этих институтов в условиях международно-политического кризиса 2022 г.

Исторически в фундамент СБЕР были заложены идеологические элементы. В частности, в рамках Киркенесской декларации о создании СБЕР 1993 г. появление этого института рассматривалось как продолжение европейской интеграции, а также как часть новой архитектуры международного сотрудничества в Европе²⁹. Помимо этого, декларация затрагивала политические аспекты, в частности, в позитивном ключе упоминались политические и экономические трансформации в России после распада Советского Союза, а также изменения в мировой политике после окончания холодной войны. По сути СБЕР изначально был в значительной мере ориентирован на взаимодействие между странами Северной Европы с одной стороны и Россией – с другой. В этом контексте СБЕР выглядел как своего рода инструмент воздействия на РФ, который через реализацию совместных проектов в культурной и торгово-экономической сферах, должен был поддерживать политический и экономический курс России, дружественный по отношению к странам Северной Европы. В этой же логике следует рассматривать нарратив о “баренцевой дружбе” и “баренц-друзьях”, который встречается как в Киркенесской декларации, так и в других текстах, созданных в ходе работы института³⁰.

После окончания холодной войны в рамках системы МО укоренилась концепция “мира, основанного на правилах”, отражавшая установившийся либерально-прогрессивистский мировой порядок [22]. Начиная с 2014 г. политика России была направлена против “мира, основанного на правилах”, поскольку он не “отвечал потребностям гармоничного развития человечества”, частью которого является и сама Россия [23]. Следует отметить, что АС и СБЕР также были частью “мира, основанного на правилах”, будучи относительно неформальными институтами, опиравшимися на нормы “мягкого права”. Тем не менее Россия играла в них значимую роль и не была заинтересована в их трансформации [5].

СБЕР, в отличие от АС – института арктического международного сотрудничества, в большей степени был ориентирован на взаимодействие между Европой и Россией. Дополнительный аспект СБЕР как форума, нацеленного на укрепление горизонтальных связей между представителями гражданского общества государств региона, а также оказывающей поддержку трансформациям международной системы в Европе и политико-экономической – в России, начал терять смысл как для стран Северной Европы, так и для РФ. Во-первых, после международно-политического кризиса 2014 г. возникли, а после 2022 г. в явной форме обозначились серьезные противоречия между Российской Федерацией и странами Европы, которые оказывали влияние в том числе и на участие России в работе ряда институтов международного сотрудничества. Во-вторых, российская политическая система по сравнению с 1990-ми годами стала в меньшей степени благоприятствовать участию внешних некоммерческих организаций (НКО), что подрывало основы формализованного сотрудничества в сфере культуры на негосударственном уровне. В свою очередь это ограничивало возможности по оказанию воздействия на Россию для НКО из стран Северной Европы. В-третьих, в условиях международно-политического кризиса 2022 г. потеряли смысл идеологические аспекты СБЕР, связанные с “баренцевой дружбой”, поскольку Россия в европейском политическом нарративе стала восприниматься как стратегический противник, а не партнер.

²⁹ Declaration on Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region Conference of Foreign Ministers in Kirkenes...

³⁰ Friendship and Concrete Cooperation Projects Across Borders. The Barents Euro-Arctic Council. 20.10.2021. Available at: <https://barents-council.org/news/friendship-and-concrete-cooperation-projects-across-borders> (accessed 04.04.2024).

Обозначенная тенденция подтверждается и рядом других событий. В частности, выступая на Киркенесской конференции в марте 2023 г., министр иностранных дел Финляндии заявил о намерении укреплять и расширять взаимодействие в рамках Баренцева региона без российского участия. В свою очередь, министр иностранных дел Швеции отмечал, что региональное сотрудничество продолжится уже в формате стран Северной Европы³¹. Кроме того, в июне 2023 г. норвежское правительство приняло решение переориентировать работу Норвежского Баренцева секретариата с развития сотрудничества с Россией на укрепление взаимодействия со Швецией и Финляндией³². При этом еще в 2022 г. закрылись российские офисы Норвежского Баренцева секретариата в Архангельске, Мурманске и Нарьян-Маре³³.

Арктический совет, ориентированный, как уже говорилось, на прикладные эколого-климатические задачи и региональные цели развития в тех же обстоятельствах в отличие от СБЕР не потерял своего смысла, поскольку само проблемное поле его деятельности не изменилось.

Важным элементом расширенной эффективности АС были проходившие раз в два года встречи на уровне глав внешнеполитических ведомств арктических стран, в которых участвовали США. В частности, именно на министерской встрече АС в Рейкьявике в 2021 г. состоялись первые переговоры министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова и госсекретаря США Э. Блинкена³⁴, а в 2019 г. С.В. Лавров встретился с бывшим госсекретарем США М. Помпео в ходе министерской сессии АС в Рованиеми³⁵. Хотя основной темой обсуждения в обоих случаях были вопросы, связанные с сотрудничеством в Арктическом регионе, переговоры не ограничивались исключительно региональной проблематикой. В частности, в 2019 г. повестка встречи касалась ситуации в Венесуэле, а в 2021 г. – российских предложений по безопасности в Европе. Таким образом, АС в контексте расширенной эффективности представлял собой важный инструмент для обеспечения политического диалога между Россией и США. Работа в рамках СБЕР также подразумевала встречи на министерском уровне, однако Соединенные Штаты не являлись членом этого форума, что снижало значимость политических контактов в его формате.

Таким образом, вопросы расширенной эффективности оказывали влияние на устойчивость арктических институтов в нескольких аспектах. Во-первых, ключевым элементом расширенной эффективности СБЕР была возможность воздействовать на российскую политику в рамках региона, делая ее более благосклонной в отношении стран Северной Европы. После международно-политического кризиса 2022 г. их попытки повлиять на Россию с помощью “мягкой силы” стали казаться бессмысленными, а идеологический фундамент этого воздействия был дискредитирован. В результате сотрудничество с РФ на полях СБЕР потеряло свою ценность для стран Северной Европы. Во-вторых, в АС, в отличие от СБЕР, членами являются и США, и Россия, что позволяет им взаимодействовать в рамках форума в том числе и по вопросам, выходящим за пределы сугубо арктической повестки.

Наконец, следует рассмотреть возможное **влияние особенностей межгосударственных взаимоотношений** в этот период на процесс трансформации АС и СБЕР. Ключевым аспектом в данном случае является то, что в рамках АС переговоры по передаче председательства Россия вела с Норвегией, а в случае со СБЕР – с Финляндией. То есть особенности трансформации обоих советов могут быть связаны с различиями в позиции этих стран в отношении России в условиях кризиса.

³¹ Edvardsen A. Finland's MFA: The Barents Cooperation Has Had a Renaissance. *The High North News*, 06.03.2023. Available at: <https://www.highnorthnews.com/en/finlands-mfa-barents-cooperation-has-had-renaissance> (accessed 04.04.2024).

³² Barentssekretariatet får nye oppgaver. The Norwegian Barents Secretariat. 20.06.2023. Available at: <https://barents.no/nb/barentssekretariatet-far-nye-oppgaver> (accessed 04.04.2024).

³³ Jonassen T. Op. cit.

³⁴ Забродина Е. Сергей Лавров и Энтони Блинкен впервые встретились “на полях” Арктического совета. *Российская газета*, 20.05.2021. Available at: <https://rg.ru/2021/05/20/sergej-lavrov-i-entoni-blinken-vpervye-vstretilis-na-poliah-arkticheskogo-soveta.html> (accessed 04.04.2024).

³⁵ Лавров отправляется в Финляндию, где встретится с Помпео и обсудит проблемы Арктики. *TACC*, 06.05.2022. Available at: <https://tass.ru/politika/6403118> (accessed 04.04.2024).

Член Европейского союза Финляндия в полной мере присоединилась к антироссийским санкциям, вводимым на уровне всего объединения. Норвегия также ввела санкции против России по примеру Евросоюза. Однако, не являясь его членом, она могла позволить себе внести определенные исключения в общую рамку ограничительных мер. В частности, под исключения попали территория архипелага Шпицберген, поскольку возможные ограничения здесь противоречили Шпицбергенскому трактату. Также российские СМИ, действующие в Норвегии, смогли продолжить свою работу, в отличие от ЕС, где они были запрещены. Российские рыболовные суда сохранили право заходить в ряд норвежских портов, расположенных на континентальной части страны, и во все порты на Шпицбергене и Ян-Майене³⁶.

Определенные отличия в жесткости политики также обнаружили в вопросе открытости сухопутных границ. В частности, осенью 2023 г. Финляндия приняла решение полностью закрыть границы с Россией. Формальным поводом стало большое количество лиц, попадающих на территорию этого государства со стороны с РФ с целью получить убежище³⁷. Норвегия, в отличие от Финляндии, границ не закрывала³⁸.

Наконец, в условиях международно-политического кризиса 2022 г. Финляндия приняла решение вступить в НАТО. Следует отметить, что военно-политическая интеграция этой страны с Североатлантическим альянсом началась еще до 2022 г. [24], однако формальный процесс вступления в него оказал негативное влияние на развитие российско-финских отношений. Хотя заявка была одобрена, и Финляндия официально вступила в НАТО еще в апреле 2023 г.³⁹, то есть до возникновения вопроса о передаче председательства России в СБЕР, стремление продемонстрировать евроатлантическую солидарность могло оказать влияние на позицию страны по поводу будущего Совета Баренцева/Евроарктического региона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обобщим основные факторы, которые определили различия в процессах трансформации АС и СБЕР под воздействием международно-политического кризиса 2022 г.

Во-первых, с точки зрения простой эффективности на их динамику оказали влияние: охват с точки зрения участников, географии и проблемных сфер, а также объем и возможности финансирования. АС отличался от СБЕР большим числом членов и наблюдателей, а также широтой территориального охвата. Большее количество участников, среди которых были практически все ключевые региональные акторы, позволял Арктическому совету формулировать правила, учитывающие их интересы и, как следствие, применимые ко всему региону. Более широкая география способствовала и эффективному решению вызовов, связанных с загрязнением окружающей среды, сохранением биоразнообразия и борьбой с климатическими изменениями – проблемами трансграничного характера, требующими равных усилий во всех частях региона. Помимо этого, АС, в отличие от СБЕР, с точки зрения его непосредственных целей был более сфокусированным институтом: если в формальные цели СБЕР входил относительно широкий круг вопросов, то АС был больше ориентирован на эколого-климатические угрозы и проблемы. Наличие четкой направленности и фокуса способствовало более эффективному решению задач, вокруг которых институт был сформирован.

³⁶ *Veileder om sanksjoner som svar på Russlands militære aggresjon mot Ukraina*. Regjeringen. 07.05.2024. Available at: https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/sanksjoner-og-tiltak1/sanksjoner_aggresjon/id2905102/?expand=factbox2905105 (accessed 04.04.2024).

³⁷ *Situation at Finland's Eastern Border*. Finnish Government. 09.02.2024. Available at: <https://valtioneuvosto.fi/en/situation-at-finlands-eastern-border> (accessed 04.04.2024).

³⁸ Nielsen N. Oslo: All Quiet on Russia Border, After Finland Closes Crossings. *EU Observer*, 17.11.2023. Available at: <https://euobserver.com/migration/157708> (accessed 04.04.2024).

³⁹ Nielsen N. Op. cit.

Во-вторых, с точки зрения расширенной эффективности на трансформацию АС и СБЕР оказали влияние степень идеологизации этих институтов и их функционал для обеспечения политических контактов. В частности, в фундамент СБЕР при его формировании был включен целый комплекс идеологических аспектов, связанных с мировым порядком, который сложился по итогам холодной войны. В условиях международно-политического кризиса 2022 г. значительная часть этих аспектов потеряла свой смысл, что также лишило ценности и сам этот институт. Кроме того, членами АС одновременно являлись США и Россия – ключевые державы в системе современных международных отношений. Арктический совет представлял удобную для обеих стран площадку встреч на уровне министров иностранных дел для обсуждения вопросов, которые могли выходить за пределы непосредственно повестки международного сотрудничества в Арктике.

Количество позитивных простых и расширенных эффектов, производимых АС до международно-политического кризиса 2022 г., перевешивало позитивные эффекты СБЕР. В посткризисных условиях эта диспропорция только усилилась, и в перспективе количество позитивных эффектов СБЕР было бы незначительным. Иными словами, для стран – членов этого форума он фактически потерял свою ценность. АС даже после кризиса 2022 г. сохранил существенную часть позитивных последствий и, таким образом, свою значимость для арктических стран. Тем не менее развитие этих институтов зависит не только от их ценности для стран-участниц, но и от ряда относительно случайных факторов. В частности, возможная причина меньшей устойчивости СБЕР по сравнению с АС может быть связана с особенностями межгосударственных отношений в Арктике в период после 2022 г., в том числе стремлением Финляндии продемонстрировать евроатлантическую солидарность и попытками Норвегии сохранить институциональную структуру регионального сотрудничества.

Таким образом, при сохранении текущих тенденций функционал АС в перспективе может частично или полностью восстановиться и достичь докризисного уровня, что будет отражать интересы стран региона. Восстановление взаимодействия с Россией в рамках СБЕР в обозримой перспективе едва ли возможно. Учитывая, что этот институт изначально был сформирован как раз для осуществления контактов между странами Северной Европы и РФ, в будущем следует ожидать его деградации, так как страны Северной Европы обладают рядом других форматов регионального сотрудничества, более предпочтительными для них, нежели СБЕР. Тем не менее состояние обоих форумов, зависящее от межгосударственных взаимоотношений, испытывает влияние большого числа других факторов, лежащих вне концептуальных рамок простых и расширенных последствий международных режимов. Иными словами, сохранение текущей динамики может наблюдаться в перспективе только при отсутствии новых серьезных международно-политических изменений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Crawford B.K. Explaining Arctic Peace: A Human Heritage Perspective. *International Relations*, 2021, vol. 35, no. 3, pp. 469-488. DOI: 10.1177/00471178211036782
2. Exner-Pirot H., Murray R.W. Regional Order in the Arctic: Negotiated Exceptionalism. *Politik*, 2017, vol. 20, no. 3, pp. 47-64. DOI: 10.7146/politik.v20i3.97153
3. Byers M. Arctic Security and Outer Space. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 2020, vol. 3, no. 1, pp. 183-197. DOI: 10.31374/sjms.56
4. Rahbek-Clemmensen J. The Ukraine Crisis Moves North. Is Arctic Conflict Spill-Over Driven by Material Interests? *Polar Record*, 2017, vol. 53, no. 1, pp. 1-15. DOI: 10.1017/S0032247416000735
5. Pedersen T., Steinveg B. Russia's Clashing Ambitions: Arctic Status Quo and World-Order Revision. *Politics and Governance*, 2024, vol. 12, pp. 7311. DOI: 10.17645/pag.7311
6. Koivurova T., Shibata A. After Russia's Invasion of Ukraine in 2022: Can We Still Cooperate with Russia in the Arctic? *Polar Record*, 2023, vol. 59, pp. e12. DOI: 10.1017/S0032247423000049
7. Andreeva S. Science at Stake – Russia and the Arctic Council. *Arctic Review on Law and Politics*, 2023, vol. 14, pp. 112-131. DOI: 10.23865/arctic.v14.5455
8. Журавель В.П., Тимошенко Д.С. Об итогах и уроках председательства России в Арктическом совете (2021–2023 гг.). *Арктика и Север*, 2023, № 52, сс. 121-135. [Zhuravel V.P., Timoshenko D.S. On the Outcomes and Lessons of Russia's Chairmanship of the Arctic Council (2021–2023). *Arctic and North*, 2023, no. 52, pp. 103-115. (In Russ.)] DOI: 10.37482/issn2221-2698.2023.52.121

9. Vylegzhanin A.N., Young O.R., Berkman P.A. Governing the Barents Sea Region: Current Status, Emerging Issues, and Future Options. *Ocean Development & International Law*, 2018, vol. 49, no. 1, pp. 52-78. DOI: 10.1080/00908320.2017.1365545
10. Сбойчакова А.В. Арктический совет в обеспечении экологической безопасности в Арктике: проблемы и перспективы. *Азимут научных исследований: экономика и управление*, 2016, т. 5, № 3(16), сс. 246-249. [Sboychakova A.V. Arctic Council and Environmental Security in the Arctic Region: Issues and Prospects. *Azimuth of Scientific Research: Economics and Administration*, 2016, vol. 5, no. 3(16), pp. 246-249. (In Russ.)]
11. Sakharov A. Arctic Council as a Regional Governance Institution. *International Organizations Research Journal*, 2015, vol. 10, no. 4, pp. 40-53. DOI: 10.17323/1996-7845-2015-04-72
12. Сбойчакова А.В. Участие наблюдателей в работе Арктического совета: эволюция и перспективы. *Международные отношения и диалог культур*, 2020, № 8, сс. 119-128. [Sboychakova A.V. The Participation of Observers in the Arctic Council – Evolution and Prospects. *International Relations and Dialogue of Cultures*, 2020, no. 8, pp. 119-128. (In Russ.)] DOI: 10.1870/HUM/2304-9480.8.09
13. Журавель В.П. Арктический совет: основные вехи развития (к 25-летию образования). *Арктика и Север*, 2022, № 46, сс. 220-233. [Zhuravel V.P. The Arctic Council: Main Development Milestones (To the Twenty-Fifth Anniversary of the Council's Founding). *Arctic and North*, 2022, no. 46, pp. 220-233. (In Russ.)] DOI: 10.37482/issn2221-2698.2022.46.220
14. Журавель В.П. Арктический совет: председательство США. *Современная Европа*, 2016, № 2(68), сс. 17-21. [Zhuravel V.P. The Arctic Council: The US Chairmanship (First Results). *Contemporary Europe*, 2016, no. 2(68), pp. 17-21. (In Russ.)] DOI: 10.15211/soveurope220161721
15. Haggard S., Simmons B.A. Theories of International Regimes. *International Organization*, 1987, vol. 41, no. 3, pp. 491-517. DOI: 10.1017/S0020818300027569
16. Young O. The Consequences of International Regimes: A Framework for Analysis. Underdal A., Young O., eds. *Regime Consequences Methodological Challenges and Research Strategies*. Springer Dordrecht, 2004, pp. 3-23.
17. Underdal A. Methodological Challenges in the Study of Regime Effectiveness. Underdal A., Young O., eds. *Regime Consequences Methodological Challenges and Research Strategies*. Springer Dordrecht, 2004, pp. 27-48.
18. Gehring T. Methodological Issues in the Study of Broader Consequences. Underdal A., Young O., eds. *Regime Consequences Methodological Challenges and Research Strategies*. Springer Dordrecht, 2004, pp. 219-246.
19. Biedermann R. Adapting to the Changing Arctic? The European Union, the Nordics, and the Barents Governance Mosaic. *Journal of Contemporary European Studies*, 2020, vol. 28, no. 2, pp. 167-181. DOI: 10.1080/14782804.2019.1693352
20. Узкий О.В. О некоторых итогах национального председательства Швеции в Совете Баренцева Евро-Арктического региона: 2017–2019 гг. *Арктика и Север*, 2020, № 38, сс. 91-104. [Uzkiy O.V. Swedish Chairmanship of the Barents Euro-Arctic Council 2017–2019: Key Results and Achievements. *Arctic and North*, 2020, no. 38, pp. 91-104. (In Russ.)] DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.38.91
21. Young O.R. Inferences and Indices: Evaluating the Effectiveness of International Environmental Regimes. *Global Environmental Politics*, 2001, vol. 1, no. 1, pp. 99-121. DOI: 10.1162/152638001570651
22. Тренин Д.В. *Новый баланс сил. Россия в поисках внешнеполитического равновесия*. Москва, Альпина Пабlishер, 2021. 471 с. [Trenin D.V. *A New Balance of Power. Russia in Search of Foreign Policy Balance*. Moscow, Alpina Publisher, 2021. 471 p. (In Russ.)]
23. Лавров С.В. Мир на перепутье и система международных отношений в будущем. *Россия в глобальной политике*, 2019, т. 17, № 5, сс. 28-38. [Lavrov S.V. A World at a Crossroads and the System of International Relations in the Future. *Russia in Global Affairs*, 2019, vol. 17, no. 5, pp. 28-38. (In Russ.)] Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/mir-na-perepute-i-sistema-mezhdunarodnyh-otnoshenij-budushhego/?ysclid=lwja71ejh7710940701> (accessed 04.04.2024).
24. Скрипка И.Р., Эрдыниева О.Д. Евро-атлантическая интеграция Финляндии и Норвегии: сравнительный анализ. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*, 2023, № 1(31), сс. 103-113. [Skripka, I.R., Erdynieva O.D. Euro-Atlantic Integration of Finland and Norway: Comparative Analysis. *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, 2023, no. 1(31), pp. 103-113. (In Russ.)] DOI: 10.15211/vestnikieran12023103113

