



# Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

2020 Том 20 № 3

В номере: Внешняя политика России в XXI веке в оценках российских и зарубежных экспертов

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3  
<http://journals.rudn.ru/international-relations>

Научный журнал  
Издается с 2001 г.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)  
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61203 от 30.03.2015 г.  
Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

---

#### Главный редактор

**Д.А. Дегтерев,**  
доктор политических наук,  
кандидат экономических наук,  
доцент, РУДН, г. Москва, РФ  
[ir@rudn.ru](mailto:ir@rudn.ru)

#### Заместитель главного редактора

**К.П. Курyleв,**  
доктор исторических наук,  
профессор, РУДН, г. Москва, РФ  
[kurylev-kp@rudn.ru](mailto:kurylev-kp@rudn.ru)

#### Ответственный секретарь

**О.С. Чикризова,**  
кандидат исторических наук  
старший преподаватель, РУДН,  
г. Москва, РФ  
[chikrizova-os@rudn.ru](mailto:chikrizova-os@rudn.ru)

#### НАУЧНЫЕ РЕДАКТОРЫ:

кандидат экономических наук **Ю.А. Ильичева** (экономика), **Н.С. Куклин** (история), **М.А. Никулин** (политика)

#### ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

**Ачарья Амитаб,** профессор международных отношений Школы международной службы Американского университета, г. Вашингтон, США  
**Беллами Алекс Джэ.,** директор Азиатско-Тихоокеанского центра ответственности по защите, профессор по изучению проблем мира и конфликтов Университета Квинсленда (Австралия), старший советник-нерезидент Международного института мира, г. Нью-Йорк, США  
**Бехера Навиита Чадха,** профессор кафедры политических наук Университета Дели, г. Нью-Дели, Индия

**Бонд Патрик,** профессор Университета Западной Капской провинции, Кейптаун, ЮАР

**Воскресенский Алексей Дмитриевич,** доктор политических наук, профессор кафедры востоковедения МГИМО МИД России, директор Центра комплексного Китаеведения и региональных проектов, главный редактор журнала «Сравнительная политика», г. Москва, Российская Федерация

**Жильцов Сергей Сергеевич,** доктор политических наук, заведующий кафедрой политологии и политической философии Дипломатической академии МИД России, редактор журнала «Проблемы постсоветского пространства», г. Москва, Российская Федерация

**Иррера Даниела,** доцент кафедры политических и социальных наук Университета Катании, генеральный секретарь Итальянской Ассоциации политических наук, г. Катания, Италия

**Ларионова Марина Владимировна,** доктор политических наук, директор Центра исследований международных институтов РАНХиГС, профессор департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, г. Москва, Российская Федерация

**Маркетти Раффаэле,** проректор по интернационализации, доцент международных отношений кафедры политических наук Университета Л'УИСС Гвидо Карли, г. Рим, Италия

**Миттельман Джеймс,** профессор Школы международной службы Американского университета, г. Вашингтон, США

**Мосяков Дмитрий Валентинович,** доктор исторических наук, руководитель Центра изучения стран Юго-Восточной Азии, Австралии и Океании Института востоковедения РАН, г. Москва, Российская Федерация

**Мотоки Такахаси,** профессор Высшей школы исследований в области международного сотрудничества Университета Кобе, президент Японского общества по международному развитию, г. Кобе, Япония

**Портяков Владимир Яковлевич,** доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института Дальнего Востока РАН, г. Москва, Российская Федерация

**Саква Ричард,** доктор политических наук, профессор Университета Кента, г. Кентербери, Великобритания

**Сапронова Марина Анатольевна,** доктор исторических наук, профессор кафедры востоковедения МГИМО МИД России, г. Москва, Российская Федерация

**Тикнер Арлин Б.,** профессор факультета политических наук, Университет Росарио, г. Богота, Колумбия

**Фитуни Леонид Леонидович,** член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, заместитель директора Института Африки РАН, заведующий Центром глобальных и стратегических исследований, г. Москва, Российская Федерация

**Хейфец Виктор Лазаревич,** доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета, представитель Института Латинской Америки РАН в Санкт-Петербурге, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

**Цыганков Андрей Павлович,** кандидат философских наук, доктор философии, профессор Государственного университета Сан-Франциско, США

**Чугров Сергей Владиславович,** доктор социологических наук, профессор кафедры международной журналистики МГИМО МИД России, главный редактор журнала «Полис. Политические исследования», г. Москва, Российская Федерация

**Шаблага Андрей Владимирович,** доктор философских наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений РУДН, г. Москва, Российская Федерация

**Вестник Российского университета дружбы народов.**  
**Серия: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

ISSN 2313-0679 (online); 2313-0660 (print)

4 выпуска в год.

Входит в перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ по специальностям 07.00.15 — История международных отношений и внешней политики (исторические науки), 08.00.14 — Мировая экономика (экономические науки), 23.00.04 — Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития (политические науки).

Включен в каталог периодических изданий Ульрих (Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>), базу данных Erih Plus (<https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/>), EBSCO.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka, Academia.Edu и Mendeley.

Языки: русский, английский.

Официальный сайт журнала: <http://journals.rudn.ru/international-relations>.

**Цель и тематика**

«Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения» — ведущий российский научный журнал, созданный в 2001 г. По своему содержанию это классический журнал по международным отношениям с особым акцентом на сотрудничество со странами СНГ, странами Глобального Юга (Азии, Африки, Латинской Америки), а также на международное образовательное сотрудничество и историю международных отношений. Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий, рекомендованных ВАК РФ для публикации результатов кандидатских и докторских исследований по политическим наукам, истории и экономике. Журнал распространяется по подписке, а также рассылается в ведущие вузы РФ по международным отношениям и институты РАН. Электронный дайджест рассылается в ведущие зарубежные исследовательские центры.

Каждый из номеров имеет определенную тематическую направленность, которая задается заранее (не менее чем за 1 год). Статьи по тематике номера составляют его ядро. При этом публикуются статьи и по другим темам, в частности в постоянных рубриках журнала, к которым относятся «Мир и безопасность», «Международное экономическое сотрудничество», «Двусторонние отношения», «Международное образовательное сотрудничество». Журнал приветствует публикацию рецензий. В каждом номере в рубрике «Научные школы» размещаются академические интервью с ведущими исследователями-международниками, работающими в одной сфере, но в разных странах. Приветствуются также статьи на английском языке и статьи с выраженной исследовательской методологией, методами прикладного анализа международных отношений.

Тематический портфель на 2021 г. следующий:

№ 1 2021	<b>Глобальная конкуренция между США и КНР за будущую модель мироустройства после пандемии</b> На пути к новой биполярности или однополярности? Проамериканская и прокитайская коалиции: позиция стран «Глобального Юга». Новая стратегическая стабильность или открытая конфронтация?	До 1 декабря 2020 г.
№ 2 2021	<b>Нетематический номер</b>	До 1 февраля 2021 г.
№ 3 2021	<b>Средиземное море как новый региональный комплекс безопасности</b> Неоосманизм и новая энергетическая дипломатия. Взаимосвязанные конфликты (Ливия / Сирия) и позиция стран НАТО. Роль Египта и африканская агентность	До 1 мая 2021 г.
№ 4 2021	<b>Нетематический номер</b>	До 1 августа 2021 г.

Правила представления рукописей размещены на сайте <http://journals.rudn.ru/international-relations>.

**Редактор И.Л. Панкратова**

**Компьютерная верстка Н.А. Ясько**

**Адрес редакции:**

115419, Москва, Россия, ул. Орджоникидзе, д. 3

Тел.: (495) 955-07-16; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

**Почтовый адрес редакции:**

117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Тел.: (495) 433-03-98; e-mail: [interj@rudn.ru](mailto:interj@rudn.ru)

Подписано в печать 14.08.2020. Выход в свет 18.09.2020.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Тираж 500 экз. Заказ № 618. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

115419, Москва, Россия, ул. Орджоникидзе, д. 3,

тел. (495) 952-04-41; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)



# VESTNIK RUDN. INTERNATIONAL RELATIONS

2020 VOLUME 20 No. 3

In this issue: Russia's Foreign Policy in the 21st Century: Views from Inside and Outside

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3

<http://journals.rudn.ru/international-relations>

Founded in 2001

Founder: PEOPLES' FRIENDSHIP UNIVERSITY OF RUSSIA

---

## EDITOR-IN-CHIEF

**Dr. Denis Degterev**

RUDN University, Moscow, Russia  
ir@rudn.ru

## DEPUTY EDITOR

**Professor, Dr. Konstantin Kurylev**

RUDN University, Moscow, Russia  
kurylev-kp@rudn.ru

## EXECUTIVE SECRETARY

**PhD Olga Chikrizova**

RUDN University, Moscow, Russia  
chikrizova-os@rudn.ru

## SCIENTIFIC EDITORS:

PhD in Economics *Y.A. Ilicheva* (Economics), *N.S. Kuklin* (History), *M.A. Nikulin* (Politics)

## EDITORIAL BOARD

*Acharya Amitav*, Professor of International Relations, School of International Service, American University, Washington, USA

*Behera Navnita Chadha*, Professor, Department of Political Sciences, University of Delhi, New Delhi, India

*Bellamy Alex J.*, Director, Asia-Pacific Responsibility Center, Professor of Peace and Conflict Studies, University of Queensland (Australia), Senior Non-Resident Advisor, International Peace Institute, New York, USA

*Bond Patrick*, Professor, University of the Western Cape, Cape Town, South African Republic

*Chugrov Sergey Vladislavovich*, Doctor of Sociology, Professor, Department of International Journalism, MGIMO University, Editor-in-Chief, "Polis. Political Studies" Journal, Moscow, Russian Federation

*Fituni Leonid Leonidovich*, Doctor of Economics, Corresponding Member, Russian Academy of Sciences, Deputy Director, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences, Head, Centre for Global and International Studies, Moscow, Russian Federation

*Irrera Daniela*, Associate Professor, Department of Political and Social Sciences, University of Catania, Secretary General of the Italian Association of Political Sciences, Catania, Italy

*Jeifets Victor Lazarevich*, Doctor of Historical Sciences, Professor, Department of Theory and History of International Relations, St. Petersburg State University, Representative in St. Petersburg of the Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences, St. Petersburg, Russian Federation

*Larionova Marina Vladimirovna*, Doctor of Political Sciences, Director, Centre for International Institutions Research of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Professor, Department of World Economy of the Faculty of World Economy and World Politics, the HSE, Moscow, Russian Federation

*Marchetti Raffaele*, Deputy Rector for Internationalization, Assistant Professor of International Relations, Department of Political Sciences, LUISS Guido Carli, Rome, Italy

*Mittelman James*, Professor, School of International Service, American University, Washington, USA

*Mosyakov Dmitry Valentinovich*, Doctor of Historical Sciences, Head, Center for Southeast Asia, Australia and Oceania, Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

*Motoki Takahashi*, Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University, President of Japan Society for International Development, Kobe, Japan

*Portyakov Vladimir Yakovlevich*, Doctor of Economics, Chief Researcher, Institute of Far Eastern Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

*Sakwa Richard*, Doctor of Political Sciences, Professor, University of Kent, Canterbury, Great Britain

*Sapronova Marina Anatolievna*, Doctor of Historical Sciences, Professor, Department of Oriental Studies, MGIMO University, Moscow, Russian Federation

*Shabaga Andrei Vladimirovich*, Doctor of Philosophy, Professor, Department of Theory and History of International Relations, RUDN University, Moscow, Russian Federation

*Tickner Arlene B.*, Professor, Department of Political Science, University of Rosario, Bogota, Colombia

*Tsygankov Andrei Pavlovich*, PhD, Doctor of Philosophy, Professor, University of California San Francisco, San Francisco, USA

*Voskressenski Alexei Dmitrievich*, Doctor of Political Sciences, Professor, Department of Oriental Studies, MGIMO University, Director, Centre for Comprehensive Chinese Studies and Regional Projects, MGIMO University, Editor-in-Chief, Comparative Politics journal, Moscow, Russian Federation

*Zhiltsov Sergey Sergeevich*, Doctor of Political Sciences, Head, Department of Political Science and Political Philosophy, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Editor, Post-Soviet Space Problems Journal, Moscow, Russian Federation

**VESTNIK RUDN. INTERNATIONAL RELATIONS**  
**Published by the Peoples' Friendship University of Russia**  
**(RUDN University), Moscow, Russian Federation**

ISSN 2313-0679 (online); 2313-0660 (print)

4 issues per year.

Languages: Russian, English.

Indexed in Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>, Erih Plus database (<https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/>), EBSCO

Accessible at Academia.edu, Mendeley and Russian Index of Science Citation.

**Aims and Scope**

*Vestnik RUDN. International Relations* is a leading Russian scientific journal, established in 2001 by Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), which holds a top position in terms of student's body internationalization across the CIS and the BRICS (students represent more than 150 countries of the world).

This is a classic journal on international studies with a special emphasis on cooperation with the CIS countries as well as with the Global South (Asia, Africa, and Latin America), international educational cooperation and history of international relations. The journal is distributed by subscription and also on demand to leading Russian IR experts. Electronic digest is sent to the world's leading IR research centers.

The journal is international in topic coverage, editorial board and pull of authors. Being included in the international academic discourse, the journal regularly publishes articles of world recognized experts in international and regional studies from Russia, Europe, Asia and the USA. On the other hand, the edition introduces papers by promising researchers from Asia, Africa and Latin America to present their local (national, regional) vision of world that allow elaborating a balanced approach to facing global challenges.

Each of the issues has, but is not limited to a particular thematic focus, which is set in advance (at least 1 year). Articles on the thematic focus make up the "core" of issue. At the same time other topics are also covered. Constant rubrics include "Peace and Security", "International Economic Cooperation", "Bilateral Relations", and "International Academic Cooperation". The journal welcomes the publication of reviews. Academic interviews with leading researchers on international affairs, working in one area, but in different countries are allocated in every issue in the rubric "Scientific Schools".

Upcoming issues of the *Vestnik RUDN. International Relations* for 2021 will deal with the following issues:

# 1 2021	<b>US – China Global Rivalry for the World Order Model in the Post-Pandemic Future</b> Towards a New Bipolarity or Unipolarity? Pro-American and pro-Chinese coalitions: position of the Global South. Towards new strategic stability or open confrontation?	By December 1, 2020
# 2 2021	<b>Non-thematic Issue</b>	By February 1, 2021
# 3 2021	<b>Mediterranean Sea as a New Regional Security Complex</b> Neo-Ottomanism and new energy diplomacy. Interrelated conflicts (Libya / Syria) and the position of NATO countries. The role of Egypt and African agency.	By May 1, 2021
# 4 2021	<b>Non-thematic Issue</b>	By August 1, 2021

*Vestnik RUDN. International Relations* is inviting prospective contributors. Both languages are welcome for articles — English and Russian. For more information on the thematic focus of the upcoming issues of the Journal and on the rules of submitting manuscripts, visit <http://journals.rudn.ru/international-relations>.

**Editor I.L. Pankratova**  
**Computer design N.A. Yasko**

**Address of the Editorial Board:**

3 Ordzhonikidze str., 115419 Moscow, Russia  
Ph. +7 (495) 955-07-16; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

**Postal Address of the Editorial Board:**

Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198  
Ph. +7 (495) 433-03-98; e-mail: [interj@rudn.ru](mailto:interj@rudn.ru)

Printing run 500 copies. Open price.  
Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
6 Miklukho-Maklaya str., 117198 Moscow, Russia

**Printed at RUDN Publishing House:**

3 Ordzhonikidze str., 115419 Moscow, Russia,  
Ph. +7 (495) 952-04-41; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

## СОДЕРЖАНИЕ

**Цыганков А.П.** Внешняя политика России: к комплексному осмыслению ..... 441

### ТЕМАТИЧЕСКОЕ ДОСЬЕ: Внешняя политика России в XXI веке в оценках российских и зарубежных экспертов

**Freire M.R.** Vladimir Putin, Twenty Years On: Russia's Foreign Policy (Фрейре М.Р. Владимир Путин, двадцать лет спустя: внешняя политика России) ..... 449

**Kochtcheeva L.V.** The Implosion of Global Liberal World Order and Russian Foreign Policy: Dimensions, Tensions, and Prospects (Кощеева Л.В. Разрушение мирового либерального миропорядка и российская внешняя политика: направления, противоречия и перспективы) ..... 463

**Roberts K.** Russophobia in the Obama Era Foreign Policy Discourse (2009—2017) (Робертс К. Русофобия в дискуссии по вопросам внешней политики во время президентства Б. Обамы (2009—2017 гг.)) ..... 476

**Simons G.** Russian Foreign Policy and Public Diplomacy: Meeting 21st Century Challenges (Симонс Г. Внешняя политика России и публичная дипломатия: вызовы XXI века) ..... 491

**Ziegler C.E.** Sanctions in U.S. — Russia Relations (Зиглер Ч.Е. Роль санкций в отношениях США и России) ..... 504

**Jeifets V.L.** Dreaming on Latin America: Reflections on Russian Diplomacy in the Region (Хейфец В.Л. Мечтая о Латинской Америке: размышления о российской дипломатии в регионе) ..... 521

**Sergunin A.A.** Russia's Strategies towards BRICS: Problems and Opportunities (Сергунин А.А. Российская стратегия в отношении БРИКС: проблемы и возможности) .... 534

**Белашенко Д.А., Толкачев В.В., Шоджонов И.Ф.** Евразийский экономический союз: перспективы и проблемы интеграции на постсоветском пространстве ..... 543

### НАУЧНЫЕ ШКОЛЫ

Eurasian Regionalism as a Research Agenda. Interview with *Dr. Mikhail A. Molchanov*, University of Salamanca, Spain (Евразийские исследования в западном мире. Интервью с *Михаилом Александровичем Молчановым*, Университет Саламанки, Испания) ..... 560

От системной истории к российской теории международных отношений. Интервью с профессором *Алексеем Демосфеновичем Богатуровым* ..... 574

### МИР И БЕЗОПАСНОСТЬ

**Асмолов К.В., Захарова Л.В.** Отношения России с КНДР в XXI веке: итоги двадцатилетия ..... 585

### ПРИКЛАДНОЙ АНАЛИЗ

**Волхонский М.А., Ярлыкапов А.А.** Символическая политика Грузии и Азербайджана на территории России: два исследовательских кейса ..... 605

## ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

**Мазов С.В.** СССР и государственный переворот 1966 г. в Гане: по материалам российских архивов ..... 619

## РЕЦЕНЗИИ

**Курылев К.П., Турава Г.М.** Рецензия на книгу: Routledge Handbook of Russian Foreign Policy / Ed. by A. Tsygankov. Abington: Routledge, 2018. 440 p. .... 634

**Буторов А.С.** Рецензия на книгу: Kochtcheeva L.V. Russian Politics and Response to Globalization. London, New York: Palgrave Macmillan, 2020. 250 p. .... 638

**Грачиков Е.Н.** Рецензия на книгу: Wang Xiaquan. “Yidai yilu” jianshe zhong shenhua Zhongge zhanlue xiezuoyanjiu. Peking: Zhongguo shehui kexue chubanshe [Ван Сяоцюань. Углубление китайско-российского стратегического сотрудничества в строительстве «Пояса и пути». Пекин: Социальные науки Китая], 2018. 169 p. (На китайском языке) ..... 641

**Ермаков С.М.** Рецензия на книгу: Савин Л.В. Ordo Pluriversalis. Возрождение многополярного мироустройства. М.: ИД «Кислород», 2020. 592 с. .... 645

**Kornilov A.A.** Book review: Mattheis F., Raineri L., Russo A. Fringe Regionalism. When Peripheries Become Regions. Palgrave Macmillan, 2019. 105 p. .... 648

**Зуева Е.Г., Куделин А.А.** Рецензия на книгу: Пономаренко Л.В., Лукьянова Г.О., Чикризова О.С. Королевство Марокко: жемчужина Арабского Запада. М.: Аспект Пресс, 2020. 232 с. .... 652

## CONTENTS

**Tsygankov A.P.** Russian Foreign Policy: On a Comprehensive Understanding ..... 441

### **THEMATIC DOSSIER: Russia's Foreign Policy in the 21st Century: Views from Inside and Outside**

**Freire M.R.** Vladimir Putin, Twenty Years On: Russia's Foreign Policy..... 449

**Kochtcheeva L.V.** The Implosion of Global Liberal World Order and Russian Foreign Policy: Dimensions, Tensions, and Prospects ..... 463

**Roberts K.** Russophobia in the Obama Era Foreign Policy Discourse (2009—2017) ..... 476

**Simons G.** Russian Foreign Policy and Public Diplomacy: Meeting 21st Century Challenges ..... 491

**Ziegler C.E.** Sanctions in U.S. — Russia Relations ..... 504

**Jeifets V.L.** Dreaming on Latin America: Reflections on Russian Diplomacy in the Region ..... 521

**Sergunin A.A.** Russia's Strategies towards BRICS: Problems and Opportunities ..... 534

**Belashchenko D.A., Tolkachev V.V., Shodzhonov I.F.** Eurasian Economic Union: Prospects and Problems of Integration in the Post-Soviet Space ..... 543

### **SCIENTIFIC SCHOOLS**

Eurasian Regionalism as a Research Agenda. Interview with *Dr. Mikhail A. Molchanov*, University of Salamanca, Spain ..... 560

From Systemic IR History to the Russian IR Theory. Interview with Professor *Alexei D. Bogaturov* ..... 574

### **PEACE AND SECURITY**

**Asmolov K.V., Zakharova L.V.** Russia's Relations with the DPRK in the 21st Century: Results of the First 20 Years ..... 585

### **APPLIED ANALYSIS**

**Volkhonsky M.A., Yarlykapov A.A.** Symbolic Politics of Georgia and Azerbaijan in Russia: Two Research Cases ..... 605

### **HISTORY OF INTERNATIONAL RELATIONS**

**Mazov S.V.** USSR and the 1966 Coup d'État in Ghana: Based on Materials from Russian Archives ..... 619

## BOOK REVIEWS

- Kurylev K.P., Turava G.M.** Book review: Tsygankov, A. (Eds.). (2018). Routledge Handbook of Russian Foreign Policy. Abington: Routledge, 440 p. .... 634
- Butorov A.S.** Book review: Kochtcheeva, L.V. (2020). Russian Politics and Response to Globalization. London, New York: Palgrave Macmillan, 250 p. .... 638
- Grachikov Ye.N.** Book review: Wang, Xiaoquan. (2018). “Yidai yilu” jianshe zhong shenhua Zhonghe zhanlue xiezuoyanjiu. Peking: Zhongguo shehui kexue chubanshe [Deepening China—Russia Strategic Cooperation in the Construction of “Belt and Road” Studies. Peking: Chinese Social Science Press], 169 p. (In Chinese) ..... 641
- Ermakov S.M.** Book review: Savin, L.V. (2020). Ordo Pluriversalis. The Restoration of the Multipolar World Order. Moscow: ID “Kislod” publ., 592 p. (In Russian) ..... 645
- Kornilov A.A.** Book review: Mattheis, F., Raineri, L. & Russo, A. (2019). Fringe Regionalism. When Peripheries Become Regions. Palgrave Macmillan, 105 p. .... 648
- Zueva E.G., Kudelin A.A.** Book review: Ponomarenko, L.V., Lukyanova, G.O. & Chikrizova, O.S. (2020). Kingdom of Morocco: The Pearl of the Arab West. Moscow: Aspekt Press publ., 232 p. (In Russian) ..... 652



DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-441-448

*Редакционная статья / Editorial article*

## Внешняя политика России: к комплексному осмыслению

**А.П. Цыганков**

Государственный университет Сан-Франциско, Сан-Франциско, Калифорния, США

**Для цитирования:** Цыганков А.П. Внешняя политика России: к комплексному осмыслению // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 441—448. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-441-448

## Russian Foreign Policy: On a Comprehensive Understanding

**A.P. Tsygankov**

State University of San Francisco, San Francisco, California, USA

**For citation:** Tsygankov, A.P. (2020). Russian Foreign Policy: On a Comprehensive Understanding. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 441—448. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-441-448

В данной статье, написанной для выпуска о российской внешней политике, хотелось бы кратко обсудить важность осмысления этой политики как материи сложной, не поддающейся пониманию с помощью какой-то одной теории. При всей ценности и незаменимости теории в деле упорядочивания фактов она ограничена и не способна выйти за пределы ею же заданных параметров и допущений. Отчасти поэтому в отредактированной мною обзорной книге о внешней политике России [The Routledge Handbook of Russian Foreign Policy 2018] приводится достаточно широкая палитра теоретических подходов, каждый из которых представляется важным и ценным.

Комплексность, в моем представлении, есть попытка выйти за пределы одной из теорий в понимании внешнеполитического процесса. В осмыслении внешней политики России сложилось уже немало школ и

подходов, и, безусловно, хотелось бы, во-первых, кратко охарактеризовать некоторые из наиболее значимых, а во-вторых, показать, что некоторые из них совместимы и вполне могут кое-чему друг у друга поучиться. Начать же следует с демонстрации того, как сложная реальность международного поведения России уже породила немало устойчиво-ошибочных представлений и мифов, в том числе в силу нежелания теорий и теоретиков учиться друг у друга и пересматривать собственные убеждения.

Следует оговориться, что данный материал не претендует ни на исчерпывающее, ни даже на достаточное по академическим меркам рассмотрение проблемы комплексности. Надеюсь лишь привлечь внимание к ее дальнейшему обсуждению, в необходимости которого нет сомнений.

© Цыганков А.П., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## **Мифы и реальность внешней политики России**

Отчасти потому, что внешняя политика России играет в мире важную роль и затрагивает огромное количество интересов, она вызывает к жизни самые различные, нередко прямо противоположные объяснения и виды эмоциональной реакции. Академическое сообщество — не исключение. Во-первых, ученые не отделены от политики китайской стеной и участвуют в ее формировании своими работами. Во-вторых, по характеру своей деятельности ученые в большей степени, чем практики, склонны мыслить схемами и моделями, которые проверяют путем накладывания их на реальность. Это особенно характерно для сформировавшихся и уже создавших определенные школы и подходы ученых. Некоторые из них продолжают пересматривать собственные воззрения, но большинство желало бы укрепляться в них и далее (по крайней мере в мире своих учеников) путем демонстрации возможностей своей школы и теории.

Среди специалистов-теоретиков по внешней политике России распространено немало плохо согласующихся с реальностью мифов. В качестве примера можно назвать три таких мифа, каждый из которых порожден определенным типом мышления и изучения России.

Первый из них состоит в том, что российское руководство прежде всего озабочено увеличением силы и могущества России на международной арене. По известному выражению Уинстона Черчилля в фултонской речи, «нет ничего, чем они [русские] восхищаются больше, чем сила, и нет ничего, что они уважают меньше, чем военную слабость»<sup>1</sup>. Этот миф разделяют и многие исследователи российской внешней политики. Как пишет, например, У. Фуллер, «когда российские государственные деятели спорят между собой относительно политики, которую должна проводить Россия, они обычно используют

хладнокровный язык стратегии и анализа, ...определяя политику с точки зрения выгод для российской силы и безопасности» [Fuller 1992: 132].

Согласно второму мифу, Россия по своей природе — страна экспансионистская, исторически стремившаяся к завоеванию и порабощению других народов<sup>2</sup>. Мифология экспансионизма укреплялась среди западных специалистов по крайней мере со времени российского подавления польского восстания 1830–1831 гг. и революционных движений в Европе XIX столетия. Большевицкая революция и советский период дали теории экспансионизма новый импульс развития. Посол США в СССР Джордж Кеннан, как известно, считал советское государство продолжением российской имперской и экспансионистской традиции.

Наконец, третий миф утверждает, что тяга к силе и экспансии вытекает из авторитарной или тоталитарной традиции России. Одни исследователи связывают это с политической культурой страны, стремящейся доминировать, а не терпеть независимость других народов. Другие убеждены, что проблема заключается в организации государства и природе политического режима, который боится реформ и перемен в стране, компенсируя их отсутствием внешнеполитической активностью. Внешняя политика используется для отвлечения внимания граждан от внутренних проблем и обретения внутренней поддержки. Именно так, например, бывший посол США в России Майкл Макфол и другие объясняют российскую политику на Украине 2014 г., включая присоединение Крыма [McFaul, Sestanovich 2014].

Названные мифы продолжают определять понимание внешней политики России многими исследователями на Западе и за его пределами, несмотря на то, что держатся на селективном и препарированном представлении фактов. Каждый из них несложно поставить в иной культурно-политический контекст, придя к совершенно иным выводам от-

<sup>1</sup> Churchill W. *The Sinews of Peace // Sources of World History / Ed. by M.A. Kishlansky. New York: Harper Collins, 1995. P. 298–302.*

<sup>2</sup> Подробнее об этой теории см.: [Tsygankov 2012; Цыганков 2012].

носителем характера и мотивов российского поведения в мире.

Так, стремление к силе не означает, что русские не ценят международное право или стремятся к внешнеполитической экспансии. Исторический опыт защиты безопасности страны в условиях противостояния мощным (западным) державам и необходимости защищать протяженные сухопутные границы — реалии, которые в описанных мифах игнорируются. Принципы справедливого международного порядка находились и находятся в центре внимания российских правителей, требуя целенаправленного и равноправного участия всех крупных держав. Россия не раз демонстрировала, что стремится не к доминированию, а к равноправию в международных отношениях. Вспомним, например, создание Венского концерта при ведущей роли России, несмотря на возможность для Александра I диктовать свою волю Европе, не выводя войска из Парижа после разгрома Наполеона, а также переговоры крупных держав в Ялте, ставшие основой послевоенного порядка. За то, что этот порядок сегодня разваливается, ответственна не столько Россия, сколько Запад и США.

### Основные теоретические подходы

На сегодняшний день сложилось уже немало интересных способов мышления о внешней политике России. С известной долей упрощения можно свести их к трем теоретическим семьям или подходам — реалистскому, конструктивистскому и либеральному [The Routledge Handbook of Russian Foreign Policy 2018: 1—118]. К сожалению, некоторые из них по-прежнему не свободны от названных выше мифов.

Весьма влиятельны в осмыслении российской внешней политики реалистские исследования. Для реалистов смысл поведения России связан с защитой национального интереса и таких ценностей, как суверенитет, безопасность и престиж страны в международных отношениях. Даже советские лидеры, такие как В.И. Ленин, И.В. Сталин и М.С. Горбачев, нередко рассматриваются

реалистами как защитники национального интереса. При этом национальный интерес видится реалистам как нечто геополитически заданное и не подлежащее пересмотру. Что касается факторов идеологии и внутренней политики, то им придается подчиненное значение. По словам авторов выдержавшего несколько изданий учебника по российской внешней политике, «и Ленин при заключении Брест-Литовского договора, и Сталин при подписании германо-советского пакта о ненападении в преддверии войны понимали, что их главной задачей является выживание российского государства и обеспечение его безопасности. Когда у них была возможность расширить границы, интересующие их территории были теми же, что интересовали русских царей и в силу действия тех же стратегических факторов» [Donaldson, Noguee 1998: 59].

Такое понимание правомерно, но не беспроблемно. Многие реалисты не проводят различий между ценностями государства и общества, нередко сводя мотивацию государств к реалиям геополитики. Но разве не возможны ситуации, когда внутренние ценности общества входят в противоречие с интересами государства на международной арене? Интересы общества могут претерпевать важные изменения, расходясь с геополитически постоянным национальным интересом, а понятие национального интереса может быть эксплуатировано оторвавшимися от нужд общества правящими группировками. Россия не раз участвовала в войнах, не отвечавших интересам широких слоев общества. Дипломатия давления Николая I на Османскую империю способствовала, например, втягиванию страны в Крымскую войну, которую Россия едва ли могла выиграть. Участие же в Первой мировой привело к Октябрьской революции и крушению и самого принявшего решение в ней участвовать государства.

Проблема реалистов и в том, что они часто не разделяют точку зрения лиц, принимающих решения, которая может сильно отличаться от их собственной. Даже далекие от геополитики деятели, в частности

М.С. Горбачев, оказываются под их пером желающими прежде всего укрепления силовых позиций страны. Так, реалисты рассматривают начатые последним руководителем СССР перемены как временное отступление и перегруппировку сил, а не как попытку изменить мир с характерными для него геополитическими принципами [Brooks, Wohlforth 2000]. Они полагают также, что, настаивая на самороспуске НАТО и выступая против расширения западного альянса, Россия руководствовалась принципами наступательного реализма и желанием укрепить свои властные позиции в Европе [Sushentsov, Wohlforth 2020]. Но М.С. Горбачев не был реалистом и руководствовался не геополитикой, а желанием перестройки «для нашей страны и для всего мира»<sup>3</sup>. Не желали укрепления властных позиций и Б.Н. Ельцин с А.В. Козыревым, стремившиеся в Европу на основе разделяемых с нею ценностей демократии и рыночной экономики.

Либеральный подход анализирует внешнюю политику России иначе. Оспаривая или игнорируя реалистическую концепцию национальных интересов, либералы концентрируются на внутренней политике и коалициях интересов с различными внешнеполитическими программами. Национальное для них нередко связано с демократическим характером политической системы. Демократические системы рассматриваются в данном случае как способные сформулировать и консолидировать национальные ценности, в то время как авторитарные — как склонные подавлять и имитировать такие ценности, заменяя их пропагандой<sup>4</sup>.

Вместе с тем следует учитывать, что национальные ценности не всегда связаны с политической системой или совместимы с либерально-демократическим устройством. Народы и государства могут организовывать

свои системы по-разному и принимать на себя международные обязательства по различным, не связанным с внутренней политикой причинам.

Что касается России, то либералы уже не раз ошибались в своих оценках. Те, кто рассматривал Россию как ослабленную конкуренцией кланов внутри правящего класса, были удивлены ее способности — вопреки санкциям — к продолжению последовательной наступательной политики на различных направлениях, включая Украину, Сирию и Венесуэлу. Объяснения при помощи «автократии» и пропаганды Кремля едва ли убедительны, поскольку нередко игнорируют как поведение самих западных стран, так и убеждения широких слоев российского общества.

Реалистские и либеральные теории оставляют в стороне вопросы культурно-ценностного определения субъекта внешней политики. Для такого осмысления более пригодны конструктивистские подходы, рассматривающие социальную реальность не как неизменно данную, а как ценностно и культурно своеобразную. Ценностями в данном случае выступают морально-этические установки, существующие лишь в определенном социальном и культурном контексте. Если для реализма и либерализма внешнеполитические ценности сводятся к обеспечению безопасности и модернизации экономических и политических институтов, то конструктивисты задаются вопросами о самом характере такого ценностного выбора и его влиянии на внешнюю политику<sup>5</sup>.

Будучи теорией, нацеленной на выявление смыслов политического действия, конструктивизм позволяет проанализировать взаимные связи между национальными интересами государства и внутренними ценностями общества. Национальные ценности находятся между собой в сложном соотношении, составляя в своем комплексе *идею нации*. Например, русская идея представляет собой синтез державных ценностей и социокультурных установок, своеобразно соединявшихся

<sup>3</sup> Горбачев М.С. *Перестройка и новое мышление: для нашей страны и для всего мира*. М.: Политиздат, 1987.

<sup>4</sup> См., например, главы о либерализме в: [The Oxford Handbook of International Relations 2008]. О критике воззрений либералов применительно к России см.: [Gunitsky, Tsygankov 2018].

<sup>5</sup> Подробнее о конструктивистском направлении в анализе внешней политики см.: [Цыганков 2009].

на различных этапах исторического развития. Национальные идеи накладывают свой отпечаток на историческое развитие любого крупного народа. «Китайский путь», «американская мечта» или иной общенациональный идеал — не пустые абстракции, а сложные ценностные комплексы, предполагающие своеобразие в постановке внешнеполитических задач и путей их решения.

### **Идейно-державный синтез**

Каждый из вышеназванных подходов ограничен, в то время как реальность внешней политики сложна и многообразна. Поэтому теоретикам есть смысл выстраивать модели комплексного осмысления реальности, синтезируя подчеркиваемые различными подходами факторы и объяснения.

Сказанное позволяет поставить вопрос не только о возможностях, но и о принципах синтеза различных теоретических подходов. Такие подходы далеко не во всем совместимы. Тем не менее каждый из них может попытаться — пусть и на своих условиях — интегрировать не являющиеся для него центральными мотивы внешнеполитического поведения. Например, реалисты могут сказать, что внутренняя политика и культурные ценности являются вторичными и способными уточнить, но не опровергнуть объяснения при помощи факторов международной системы<sup>6</sup>. Либералы — что вторичным является как раз влияние международной системы и культуры, а начинать следует с того, справедлива ли и либеральна ли политическая система страны.

Правоту этих синтезов следует проверять специально, исходя из конкретно рассматриваемого вопроса и внешнеполитического решения. Но каждый из выстраиваемых синтезов обязан учитывать наличие и потенциально значимое действие факторов, подчеркиваемых во всех основных подходах. Как минимум понимание внешней политики предполагает осмысление: 1) ценностей,

определяющих внутреннее своеобразие нации; 2) интересов, выявляемых отношениями государства с участниками международной системы; 3) совокупности информационных, политических и материально-силовых ресурсов государства и 4) восприятия внешней среды руководством государства.

В данном разделе целесообразно наметить возможность идейно-державного синтеза, прежде всего определяющего роль национальной идеи и национальных интересов во внешней политике России.

### **Система национальных ценностей**

Система национальных ценностей задает базовые установки и ориентиры внешнеполитического поведения. С точки зрения национального сообщества нет ничего более важного, чем выживание и развитие системы объединяющих его ценностей. Даже физическая безопасность и границы вторичны по сравнению с безопасностью онтологической. В этом смысле можно утверждать, что есть вещи гораздо более значимые, чем мир и процветание, если они достаются ценой распада и уничтожения национального сообщества. Поэтому для аналитика внешней политики принципиально важным является знание и изучение политической мысли страны и ее теории, формирующей моральный дискурс и закладывающей систему национальных смыслов. Без знания и понимания русской международной теории трудно ожидать и понимания внешней политики России.

Исторически сформировавшаяся в России система национальных ценностей включает в себя понятия сильного государства, экономической справедливости, общего трансэтнического блага и великодержавности<sup>7</sup>. Современная «русская идея» позиционируется государством как идея «государства-цивилизации», защищающего свои ценности и интересы от посягательств Запада. Эти ценности продолжают формироваться, а условия внешнего давления со стороны США и западных стран способствуют

<sup>6</sup> Так, например, поступают сегодня сторонники так называемого неоклассического реализма. См., в частности: [Neoclassical Realism... 2009].

<sup>7</sup> См. подробнее: [Tsygankov 2012].

укреплению в стране националистических и антизападных настроений.

В первые годы президентства В.В. Путина Россия стремилась позиционировать себя как часть западного мира — страна демократии и рыночной экономики — с самостоятельными внешнеполитическими интересами. Даже после череды цветных революций в Евразии Кремль сохранил такого рода позиционирование, хотя внутри страны были предприняты меры по ограничению деятельности прозападных негосударственных организаций и фондов. Однако после избрания В.В. Путина президентом в 2012 г. ценностные акценты руководства подверглись существенной корректировке. Упор был сделан на формулировании идеи, способной объединить русских и нерусские национальности, укрепление конструкции сильного государства и усиление традиционных ценностей<sup>8</sup>.

### ***Интересы и отношения с участниками международной системы***

Интересы безопасности и развития национального сообщества формируются посредством его взаимодействия с внешним окружением, в котором имеются свои ведущие и ведомые. Ведущие выступают в роли «значимых других», задавая контекст и ориентиры внешнеполитического поведения. В случае если значимый другой не признает и ущемляет интересы национального сообщества (не говоря уже о его ценностях), его внешняя политика будет воспринимать международное окружение как угрозу своим интересам и ценностям, демонстрируя тенденцию к усилению национализма и закрытости по отношению к данному значимому другому. Если же значимый другой демонстрирует готовность к сотрудничеству и признанию

интересов и ценностей нации, его внешняя политика будет склонна к открытости международному окружению и не склонна к демонстрации национализма.

Отношения России со странами Запада определяются поведением западных стран и их готовностью признавать российские ценности и интересы, а также готовностью самого российского руководства отстаивать свою правоту в международных отношениях. Импульс к сотрудничеству возникает на основе единого понимания сторонами угроз их существованию и ценностям. Так было в период роста ревизионистских амбиций наполеоновской Франции, вильгельмовской и гитлеровской Германии, а также после террористических атак 11 сентября 2001 г. Если такое взаимопонимание отсутствует, результатом становится проведение Россией независимой от Запада политики наступательности или сдерживания.

Доминирующее в международной системе положение США делает основными интересами российской внешней политики отстаивание статуса великой державы и формирование многополярного мира, а также укрепление международного права и развитие международных институтов, способствующих безопасности и процветанию в мире. Наряду с разногласиями ценностного характера Россию не устраивает стремление США к глобальной гегемонии и игнорирование ими российских интересов, закрепленных российскими внешнеполитическими документами. Сотрудничество с Вашингтоном рассматривается как возможное партнерство равных, объединенных общим видением глобальных угроз участников.

### ***Информационные, политические и материально-силовые ресурсы***

С точки зрения средств осуществления внешней политики важнейшую роль играют информационные, политические и материально-силовые ресурсы. Государство более склонно к проведению наступательной политики, если такие ресурсы значительны и продолжают расти, и менее, если они незна-

<sup>8</sup> В обращении к Федеральному Собранию 2013 г. В.В. Путин сформулировал свое понимание России как «консервативной» державы и глобальной защитницы традиционных ценностей (Послание Президента Российской Федерации от 12.12.2013 г. б/н (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38057> (дата обращения: 22.07.2020)).

чительны или снижаются. Наряду с системой ценностей такого рода внешнеполитические ресурсы — основа внутренней уверенности, без которой невозможны последовательность, упорство и результативность действий на международной арене.

### ***Характер и восприятие руководства государства***

Наконец, принципиальную роль в проведении внешней политики играют характер и восприятие принимающего важнейшие решения лидера государства. Это восприятие может быть более или менее адекватным в оценке имеющихся ресурсов и возможностей для проведения того или иного внешнеполитического курса, а также принятия решений стратегического и тактического характера. Если, например, заинтересованный в сохранении власти лидер использует внешнюю политику в своих политических интересах, пренебрегая при этом базовыми ценностями и интересами страны, то такая политика будет в конечном счете скорректирована действием долгосрочных, выражающих интересы национального сообщества факторов.

Немалое значение имеет и стиль осуществления внешней политики. Наряду с действием перечисленных выше объективных факторов на проведение российской внешней политики значительный отпечаток наложил характер президента страны, его формирование в спецслужбах и соответствующие этому убеждения и способы действия. Например, сегодня активность России на международной арене связана не только с активностью поддержания суверенитета Сирии и Венесуэлы и их защитой от вмешательства США, но и с активными действиями разведки, спецоперациями, информационны-

ми кампаниями в соцсетях и основных СМИ. Масштаб такого рода активности связан с пониманием асимметричности современного мира и возможностей России, характерным для В.В. Путина и его ближайшего окружения, однако пока недостаточно хорошо исследован.

При том что перечисленные базовые факторы делают внешнюю политику России наступательной, методы наступательности могут отличаться при наличии в стране руководства с профессиональным происхождением и взглядами иного, непутинского типа. Если предположить, например, что страной руководил бы политик типа Е.М. Примакова, то и стиль внешней политики был бы приматовским, а не путинским.

Исследователи российской внешней политики обязаны учитывать как действие упомянутых выше базовых факторов — национальных ценностей, интересов, позиции внешнего окружения, наличествующих ресурсов, так и умение политиков и дипломатов использовать действующие факторы и создаваемые ими возможности. Любая политика и ее осмысление — не только наука, но и искусство, и уже поэтому политика плохо поддается прогнозированию и продолжает удивлять неожиданными поворотами и инициативами. Сказанное в полной мере относится и к внешней политике России. Сегодня в мировом порядке происходят кардинальные перемены. Многие из прежних правил и договоренностей не действуют, происходит крушение привычных представлений о международной системе. По мере этих изменений формируется и растет запрос на социальное и политическое творчество, а также пересмотр прежних моделей понимания мира и внешней политики государств.

### **Библиографический список**

- Цыганков А.П.* Внешняя политика России от Горбачева до Путина: структура национального интереса. М.: Научная книга, 2009.
- Цыганков А.П.* Экспансионизм — не догма. Является ли внешняя политика России авторитарной и агрессивной? // *Россия в глобальной политике*. 2012. № 3. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/ekspansionizm-ne-dogma/> (дата обращения: 30.07.2020).
- Brooks S.G., Wohlforth W.C.* Power, Globalization, and the End of the Cold War // *International Security*. 2000. Vol. 25. No. 3. P. 5—53. DOI: 10.1162/016228800560516

- Donaldson R.H., Noguee J.L. *The Foreign Policy of Russia*. Armonk: M.E. Sharpe, 1998.
- Fuller-Jr. W.C. *Strategy and Power in Russia, 1600—1914*. New York: Free Press, 1992.
- Gunitsky S., Tsygankov A.P. The Wilsonian Bias in the Study of Russian Foreign Policy // *Problems of Post-Communism*. 2018. Vol. 65. Iss. 6. P. 385—393. DOI: 10.1080/10758216.2018.1468270
- McFaul M., Sestanovich S. Faulty Powers // *Foreign Affairs*. 2014. November — December. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/eastern-europe-caucasus/2014-10-17/faulty-powers> (accessed: 28.07.2020).
- Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* / Ed. by J.W. Taliaferro, N.M. Ripsman, S.E. Lobell. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Sushentsov A.A., Wohlforth W.C. The Tragedy of US–Russian Relations: NATO Centrality and the Revisionists’ Spiral // *International Politics*. 2020. Vol. 57. No. 7. P. 427—450. DOI: 10.1057/s41311-020-00238-4
- The Oxford Handbook of International Relations* / Ed. by C. Reus-Smit, D. Snidal. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- The Routledge Handbook of Russian Foreign Policy* / Ed. by A.P. Tsygankov. London: Routledge, 2018.
- Tsygankov A.P. *Assessing Cultural and Regime-Based Explanations of Russia’s Foreign Policy. ‘Authoritarian at Heart and Expansionist by Habit’?* // *Europe-Asia Studies*. 2012. Vol. 64. Iss. 4. P. 695—713. DOI: 10.1080/09668136.2012.671568
- Tsygankov A.P. *Russia and the West from Alexander to Putin*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

## References

- Brooks, S.G. & Wohlforth, W.C. (2000). Power, Globalization, and the End of the Cold War. *International Security*, 25 (3), 5—53. DOI: 10.1162/016228800560516
- Donaldson, R.H. & Noguee, J.L. (1998). *The Foreign Policy of Russia*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Fuller-Jr., W.C. (1992). *Strategy and Power in Russia, 1600—1914*. New York: Free Press.
- Gunitsky, S. & Tsygankov, A.P. (2018). The Wilsonian Bias in the Study of Russian Foreign Policy. *Problems of Post-Communism*, 65 (6), 385—393. DOI: 10.1080/10758216.2018.1468270
- McFaul, M. & Sestanovich, S. (2014). Faulty Powers. *Foreign Affairs*, November — December. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/eastern-europe-caucasus/2014-10-17/faulty-powers> (accessed: 28.07.2020).
- Reus-Smit, C. & Snidal, D. (Eds.). (2008). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Sushentsov, A.A. & Wohlforth, W.C. (2020). The Tragedy of US–Russian Relations: NATO Centrality and the Revisionists’ Spiral. *International Politics*, 57 (7), 427—450. DOI: 10.1057/s41311-020-00238-4
- Taliaferro, J.W., Ripsman, N.M. & Lobell, S.E. (Eds.). (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsygankov, A.P. (2009). *Russia’s Foreign Policy from Gorbachev to Putin: The Structure of National Interest*. Moscow: Nauchnaya kniga publ. (In Russian).
- Tsygankov, A.P. (2012). *Assessing Cultural and Regime-Based Explanations of Russia’s Foreign Policy. ‘Authoritarian at Heart and Expansionist by Habit’?* *Europe-Asia Studies*, 64 (4), 695—713. DOI: 10.1080/09668136.2012.671568
- Tsygankov, A.P. (2012). Expansionism is Not a Dogma. Is Russia’s Foreign Policy Authoritarian and Aggressive? *Russia in Global Affairs*, 3. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/ekspansionizm-ne-dogma/> (accessed: 30.07.2020). (In Russian).
- Tsygankov, A.P. (2012). *Russia and the West from Alexander to Putin*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsygankov, A.P. (Eds.). (2018). *The Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*. London: Routledge.

**Сведения об авторе:** Цыганков Андрей Павлович — кандидат философских наук, доктор философии (PhD), профессор Государственного университета Сан-Франциско, США (e-mail: andrei@sfsu.edu).

**About the author:** Tsygankov Andrei Pavlovich — PhD, Doctor of Philosophy, Professor, State University of San Francisco, San Francisco, USA (e-mail: andrei@sfsu.edu).



**ТЕМАТИЧЕСКОЕ ДОСЬЕ:  
Внешняя политика России в XXI веке  
в оценках российских и зарубежных экспертов**

**THEMATIC DOSSIER:  
Russia's Foreign Policy in the 21st Century:  
Views from Inside and Outside**

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-449-462

*Research article / Научная статья*

**Vladimir Putin, Twenty Years On: Russia's Foreign Policy**

**M.R. Freire**

University of Coimbra, Center for Social Studies, Coimbra, Portugal

**Abstract.** This article touches upon the main dynamics in Russian foreign policy since Vladimir Putin came to power in 2000. Following a Constructivist approach to the analysis of foreign policy, the article positions this study at the intersection of domestic processes and external relations, as well as understanding foreign policy as a combination of material and ideational aspects. The discursive practices that drive foreign policy shaping and making are the result of social interaction, and thus, of the combination of these elements, in different formats and weights. Three main dimensions in Russia's foreign policy course are identified, namely a normative one, defining the guiding principles for foreign policy shaping, the status dimension as the power-alignment underlining foreign policy making, and an identity-driven dimension, ontologically characterizing foreign policy. These three dimensions of analysis are co-constitutive and reinforce each other at different moments and in distinct configurations. The article concludes that Russian foreign policy in the last twenty years has kept its main end-goal quite stable — great power status, — what has changed have been the means — and ways of doing — to achieve this, both regarding a more assertive foreign policy, and increased pressure for revising the international order, attributing Russia the label of a revisionist power in the international system.

**Key words:** Russian foreign policy, Russia, normative, status, identity

**Acknowledgements:** The author acknowledges support from the Jean Monnet Centre of Excellence “Peace Relations, Ontologies and Narratives in Europe: EU and its Eastern Neighbours” (PRONE), 611269-EPP-1-2019-1-PT-EPPJMO-CoE, University of Coimbra. The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

**For citation:** Freire, M.R. (2020). Vladimir Putin, Twenty Years On: Russia's Foreign Policy. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 449—462. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-449-462

© Freire M.R., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Владимир Путин, двадцать лет спустя: внешняя политика России

М.Р. Фрейре

Университет Коимбры, Центр социальных исследований, Коимбра, Португалия

В статье прослеживается основная динамика российской внешней политики с момента прихода к власти Владимира Путина в 2000 г. Следуя конструктивистскому подходу к анализу внешней политики, данное исследование сочетает изучение внутреполитических процессов и международных отношений, а также исходит из понимания внешней политики как сочетания материальных и идейных аспектов. Дискурсивные практики, определяющие формирование внешней политики, являются результатом социального взаимодействия, а значит, сочетания этих элементов в различных форматах и соотношениях. Во внешнеполитическом курсе России выделяются три основных измерения: нормативное, определяющее руководящие принципы для формирования внешней политики, статусное измерение как расстановка сил, лежащая в основе разработки внешней политики, и измерение, основанное на идентичности, онтологически характеризующее внешнюю политику. Все три аспекта анализа соорганизуются и усиливают друг друга в различные моменты и в различных конфигурациях. Автор приходит к выводу, что главная конечная цель российской внешней политики, состоящая в сохранении статуса великой державы, за последние двадцать лет не изменилась. Претерпели изменения лишь средства и способы достижения данной цели как в отношении более активной внешней политики, так и в отношении усиления давления с целью пересмотра международного порядка, в связи с чем в системе международных отношений Россию изображают как ревизионистскую державу.

**Ключевые слова:** российская внешняя политика, Россия, норматив, статус, идентичность

**Благодарности:** Автор выражает признательность за поддержку Центру превосходства Жана Моне «Мирные отношения, онтологии и нарративы в Европе: ЕС и его восточные соседи» (PRONE), проект 611269-EPP-1-2019-1-PT-EPPJMO-CoE, Университет Коимбры. Поддержка Европейской Комиссией выпуска данной публикации не означает одобрения ее содержания, которое отражает только точку зрения автора, и Комиссия не несет ответственность за любое использование содержащейся в ней информации.

**Для цитирования:** *Freire M.R. Vladimir Putin, Twenty Years On: Russia's Foreign Policy // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 449—462. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-449-462*

### Introduction

This article traces the main dynamics in Russian foreign policy since Vladimir Putin came to power in 2000. Following a Constructivist approach to the analysis of foreign policy, the article positions this study at the intersection of domestic processes and external relations, as well as understanding foreign policy as a combination of material and ideational aspects. This starting point allows a combination of material elements, such as economic performance or military capabilities, which are more objective, with other elements of a more intersubjective nature, such as identity-definition and perceptions' shaping in foreign policy processes. The discursive practices that drive foreign policy shaping and making are the result of social interaction, and thus, of the

combination of these elements, in different formats and weights.

Three main dimensions in Russia's foreign policy course are identified, namely a normative one, defining the guiding principles for foreign policy shaping, the status dimension as the power-alignment underlining foreign policy making, and an identity-driven dimension, ontologically characterizing foreign policy. These three dimensions of analysis are co-constitutive and reinforce each other at different moments and in distinct configurations.

Analysing how through the course of the last 20 years Russian foreign policy has been aligned and enacted, the article argues it has been aiming at the consolidation of a path of affirmation of Russia's great power status in the international setting. This consolidation goal has

been complemented by a geographical matrix organising foreign policy in areas of primary relevance (e.g. post-Soviet space, relations with the European Union (EU), the United States of America (USA) or China), and of thematic alignment of issues (e.g. sovereignty, non-interference).

The means to pursue the goals set have changed with time, and in this course relations with the West<sup>1</sup> have been of utmost relevance. Moreover, a trend in militarization of Russian foreign policy and the use of more robust approaches have been visible, in Russian actions in Georgia in 2008, in the Ukraine crisis in 2014 or in the bombardments in Syria in 2015. These actions need to be put in context and discursively analysed, in order to grasp Russia's positioning in foreign policy along time. The article concludes that Russian foreign policy in the last twenty years has kept its main end-goal quite stable — recognition of its great power status, — what has changed have been the means — and ways of doing — to achieve this — both at the level of pressing for change in the international order, and in the more assertive and militarized foreign policy means that have been put in place, attributing Russia the label of a revisionist power in the international system.

The article is organised as follows: first, the conceptual approach to foreign policy underlying this study is exposed, clarifying the dimensions that we consider most pressing when discussing Russian foreign policy. These dimensions — normative, status and identitarian, — will be then analysed, including illustrations from foreign policy in the last twenty years. This will guide the analysis of narratives' building and policy-practice in Russian foreign policy, in order to grasp the contexts and factors that have been shaping it. This study of the foreign policy course of Russia in the last two decades includes official documents and academic contributions.

<sup>1</sup> West is used in the text to refer broadly to the European Union, the United States of America and the Atlantic Alliance, unless otherwise specified.

### **Foreign Policy in the Making: Conceptual Approach**

Foreign policy is at the core of an actor's positioning in international relations, reflecting the combination between the political goals defined usually referred to regarding states as "national interest", and the milieu where these are enacted, which might hinder or project them. Thus, the intersection between domestic politics and the external setting is essential to understand foreign policy shaping and making. As Manning [1977] refers to it, politics take place at the "intermestic". In this same line of analysis, Putnam [1988] puts forward what he calls the "logic of two-level games", addressing the "entanglements of domestic and international politics" and seeking to clarify when and how these two-levels interact and become visible. When looking at Russian foreign policy, the co-constitution of these two levels of analysis becomes clear, such as in the cases of Crimea or Syria. Despite the differentials, both cases reflect a more muscled foreign policy, both cases assume relevance to Russia in terms of its ability to influence standards in international developments, and both cases refer to levels of domestic approval associated to a national discourse confirming the status of great power [Freire 2017].

The national interest, the self-definition of identity and the perceptions about "us" and the "other" overlap with the external context where foreign policy is enacted. There is a continuous inter-relation between these two dimensions, with national priorities shaping the foreign policy agenda, while international relations also condition or prove favourable to this agenda, demanding many times a difficult balance [Saideman, Ayres 2007: 191; Breuning 2007]. Therefore, it is difficult to analyse foreign policy without taking into account this double layer. Moreover, domestic politics and public support for these are also a fundamental element in the drafting of public policies. Gathering support among the population for fundamental lines in foreign policy, particularly when these involve the use of military means or imply substantial financial commitments or specific alliances, is key to a successful course.

In the Russian case, the consolidation of internal politics particularly in the first decade after the end of the Cold War was most important to consolidate the baselines for a more active foreign policy. The same applies in a context of economic retraction, propelled by the 2008 global financial crisis and the current pandemic affecting global economy, and with high impact in Russian finances. This means the conditions at home are needed not only in terms of capabilities and principled-ideals, but also regarding public support, for advancing certain foreign policy agendas.

According to the Levada Centre<sup>2</sup>, between January 2000 and March 2020, Vladimir Putin has generally kept a high approval rating as President or Prime-Minister (despite popularity ratings varying<sup>3</sup>), whereas the assessment of the situation in the country is mixed, with answers to the question “Is Russia moving in the right direction or this course is a dead-end?”, revealing different levels of support at different moments in time. From the data available, political decisions such as the intervention in Georgia (2008) or in Ukraine (2014) were followed by increased support and the understanding that Russia was moving “In the right direction”<sup>4</sup>. Albeit limitedly, this hints at the relevance of domestic support for politics-enactment towards Russia’s affirmation in international relations, accompanying the nationalist pride narrative of great Russia.

Also, the international context is detrimental in the way states shape (dis)alignments and many times are forced to make decisions. This contextual-factor might imply further engagement, more isolationism, politics of confrontation,

logics of cooperation — depending on what are our interests and goals and how we might operationalize them. The end-result might, still, bring unintended consequences, adding pressure to the foreign policy decision machine. For example, the sanctions regime imposed on Russia by the EU and the USA after Crimea has remained in place until today, and has been negatively affecting Russian economy and foreign investments in the country, and damaging Russia’s credibility as a partner — as often stated in the West. Whereas the post-Georgia tension setting between Russia and the West was quickly over, of which the “reset policy” became an illustration, the post-Crimea context has been different and the tension created has persisted in time. This prolongation of the restrictive measures might be understood as an unintended consequence of Russian actions in Ukraine. Not so much the tensions that arose, or even the agreement on a sanctions regime, but more the lasting effects of the latter.

This foreign policy making exercise reflects also a material and an ideational dimension, in its purposes, in its motivations and in its end-goals. This means that foreign policy is not only guided by security-military and hard power considerations, but also permeated and shaped by “discourse, ideas and values” [Hill 2003: 9]. It is therefore multilevel and multifaceted in order to deal with the complexity it implies [Neack 2008: 6].

Foreign policy is a process, continuously adjusting to context and interpretation, as visible in discourse. Political narratives construct the national interest and the ideas sustaining foreign policy, which are continuously re-shaped in discursive terms having then practical implication. The identitarian dimension gains here a central place as the social constitution of agents is fundamental to understand foreign policy drivers. Ideas, and even the normative dimension in foreign policy discourses, are not independent from the identity discourse [Kowert 2010] and from how this is perceived domestically and internationally. Identity construction becomes a key feature of the self-definition, with implications domestically and internationally. Thus, the normative, status and

<sup>2</sup> Putin’s approval rating & Assessment of situation in the country // Levada Centre. 2020. URL: <https://www.levada.ru/en/ratings> (accessed: 04.05.2020).

<sup>3</sup> Volkov D. Is Putin no longer Russia’s Mr. Popular? // Riddle. February 26, 2020. URL: <https://www.ridl.io/en/is-putin-is-no-longer-russia-s-mr-popular> (accessed: 12.03.2020); Troianovski A. Branding Putin. How the Kremlin Turned the Russian President into a Global Icon // The Washington Post. July 12, 2018. URL: <https://www.washingtonpost.com/graphics/2018/world/putin-brand/> (accessed: 12.03.2020).

<sup>4</sup> Putin’s approval rating & Assessment of situation in the country // Levada Centre. 2020. URL: <https://www.levada.ru/en/ratings> (accessed: 04.05.2020).

identitarian dimensions are clearly inter-related in the analysis of Russian foreign policy.

The narratives associated to the great Russia self have been present in political discourse since the end of the Cold War, from the moment Russia sought to reestablish its positioning in the international system as a great power — regaining the place it understood it belonged to. In fact, this ambition is already present with Boris Yeltsin back in the nineties, when he supports the replacement of an international structure organised around blocs by a new multipolar structure, linking this new configuration to a normative understanding of international relations, based on the principle of non-intervention [Rangsimaporn 2009: 101]. This principle has been repeatedly underlined in Russian foreign policy, along with sovereignty and respect for the territorial integrity of states, and will be discussed further in the article. This quest for status recognition has been visible in the main official documents, and gained a new emphasis when Vladimir Putin came to the Russian Presidency in 2000.

Russian official foreign policy documents consistently describe Russia as a relevant player, pursuing policies “to achieve firm and prestigious positions in the world community, most fully consistent with the interests of the Russian Federation as a great power, as one of the most influential centres of the modern world”<sup>5</sup>; underlining “its status as one of the leading States of the world”<sup>6</sup>, and “Russia’s increased responsibility for setting the international agenda and shaping the system of international relations”<sup>7</sup>, consolidating “the

Russian Federation’s position as a centre of influence in today’s world” [Freire 2018]<sup>8</sup>. The narrative on great power status comes hand in hand with a national-patriotic approach where Russia as the “Motherland” is praised, consistently performing the values associated to Putinism — strong ruling, strong presence. This line has been reinforced along time, with a national conservative approach to politics marking V. Putin’s governing style at home and in foreign affairs. At his Presidential inaugural addresses, V. Putin has consistently remarked this baseline for Russian politics and action: “The first President of Russia, Boris Nikolayevich Yeltsin, recalled this today, as he leaves the Kremlin, with words that many will remember. He repeated today in this hall: ‘Take care of Russia. This is precisely what I see as the primary responsibility of the President. I will require that my comrades in arms and my colleagues fulfill this duty. I also expect to get help in this patriotic effort from the citizens of Russia and from all those who hold dear the future of our Motherland’. ... Voted ‘for a better life, for a prosperous and strong Russia’”<sup>9</sup>.

“Together we have made our Motherland a country that is open to the world, a country that seeks broad and equal cooperation, a country that has strengthened its positions on the international stage and has learned how to use peaceful means to stand up for its lawful interests in a rapidly changing world”<sup>10</sup>.

“We have strengthened our country and returned our dignity as a great nation. The world has seen a Russia raised anew, and this is the result of our people’s hard work and our

<sup>5</sup> The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by Vladimir Putin, President of the Russian Federation, 28 June, 2000. URL: <https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm> (accessed: 12.03.2020).

<sup>6</sup> The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, 12 July, 2008 // The President of Russia official website. January 12, 2008. URL: <http://en.kremlin.ru/supplement/4116> (accessed: 12.03.2020).

<sup>7</sup> Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation, Approved by President of the Russian Federation V. Putin, 2013 // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. URL: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICk6BZ29/content/id/122186](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/122186) (accessed: 12.03.2020).

<sup>8</sup> Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016 // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. December 1, 2016. URL: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248) (accessed: 12.03.2020).

<sup>9</sup> Speech at the Inauguration Ceremony // The President of Russia official website. May 7, 2000. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21399> (accessed: 12.03.2020).

<sup>10</sup> Address to the Nation at the Presidential Inauguration Ceremony // The President of Russia official website. May 7, 2004. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22452> (accessed: 12.03.2020).

common effort, to which everyone has made their personal contribution”<sup>11</sup>.

“I am aware of my responsibility towards Russia, a country of magnificent victories and accomplishments, towards the history of the Russian state that goes back centuries and towards our ancestors. Their courage, relentless work, undefeatable unity, and the way they sanctified their homeland are eternal examples of their dedication to their Fatherland... Russia is a strong, active and influential participant in international life; the country’s security and defence capability are reliably assured. We will continue to pay the necessary, close attention to these issues”<sup>12</sup>.

Traveling along these words, the reinforcement of Russia’s status becomes clear, sustaining a path towards modernisation of the country and the projection of an image of strength and union. The affirmation course of Russia as a great power has always been present as a main goal, sustained on a multi-ethnic society, on civilizational, historical and traditional values, and on Russia’s distinctive character. This formula cemented the basis for the projection of foreign policy, which has discursively been promoting traditional conservative values in the legitimation of power gains. Particularly in the context of Ukraine in 2014, a “new normal” emerged to define post-Crimean international relations, where civilizational discourse and predisposition for the use of force arise in political rhetoric and in the performance of foreign policy with a new guise of justification, legitimation and power affirmation.

The mix of a discourse based on traditional values sustaining great power status and the challenges from new configurations of power in international relations has put Russian foreign policy on a track of more robustness when needed. The militarization trend that is visible,

particularly reinforced in the last decade, including the reformation of the military forces, investment in the development of new military capacities and technologically advanced equipment, and more robust interventions, acknowledges this path.

Most interesting when analysing Russian foreign policy is the interconnection between a normative dimension — built on the civilizational, traditional values narrative, and the mission this implies, with a status dimension — reflected in the great power narrative, as re-enacting the place Russia should have always kept and be recognised in the international system, and an identity dimension — congregating Russia’s uniqueness, built in-between eastern and Western influences, cross-cutting boundaries by defining Russians as all those that feel close and allegiance to the Motherland. These normative, status and identity dimensions have driven Russian foreign policy along time, with distinct weights and formats, and changing contours with time and context, as analysed next.

### **Russia’s Foreign Policy Normative Dimension**

Russian foreign policy normative dimension rests on three main principles related to the ordering of international life, namely sovereignty and the respect for territorial integrity, the principle of non-interference in internal affairs, and the promotion of a polycentrism. Russia has been described as a sovereignist power, traditionally following these principles regarding its conduct in international affairs. Russian votes and vetoes at the United Nations’ Security Council, for example, have generally been in line with these normative guidelines. This means Russia promotes the traditional ordering principles in the international system, particularly regarding the sovereignty principle and respect for the territorial integrity of states, as well as non-interference in internal affairs, but has also challenged these, with the case of Ukraine becoming a paradigmatic illustration.

The debate has been fierce between the Russians, who claim the referendum in Crimea and the “reintegration” or “incorporation” of the peninsula to Russian territory was a legal act,

<sup>11</sup> Vladimir Putin Inaugurated as President of Russia // The President of Russia official website. May 7, 2012. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/15224> (accessed: 12.03.2020).

<sup>12</sup> Vladimir Putin Has Been Sworn in as President of Russia // The President of Russia official website. May 7, 2018. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/57416> (accessed: 12.03.2020).

legitimised by an historical and cultural past — “the return of Crimea to the Motherland”; and the West, claiming Russian actions in Crimea were illegal in light of Ukrainian and international law, with the “annexation” of Crimea thus violating the territorial sovereignty of Ukraine and constituting an interference in Ukrainian internal affairs [Yefremenko 2014; Allison 2014]. Moreover, the violence that has persisted in eastern Ukraine and the inability of Ukrainian central authorities to control this territorial part of the country has added to discord.

The debate on the legitimate/illegitimate act has remained open and marked by dissension, with no optimistic sight regarding a political settlement of the issues at stake, particularly in the Eastern part of Ukraine. The most relevant question in this regard remains whether this sovereignist power is willing to breach a fundamental principle in its normative commitments to pursue foreign policy goals, justifying it according to certain standards, not validated in the West and of course issue of contestation; or whether this was a case in point, and Russia will stick to its traditional normative alignments.

These actions in Ukraine had strong impact in Russia’s relations with Ukraine — where Ukrainian nationalism re-emerged and the Russian brotherhood was dismissed, – impacting the traditional identity narrative associated to Ukraine, underlining “the fragility of Russian national identity and the incomplete nature of V. Putin’s offering” [Goble 2016: 37]. It also impacted on relations with the West. The latter points to the imposition of sanctions, reflecting a state-of-affairs of disagreement and tension between Russia and the West. Moreover, the “annexation” of Crimea required huge investments from Russia, when the country’s economy was recovering from a period of recession [Freire, Heller 2018].

The economic implications and pressure on a fragile economy should not be underestimated. The prestige cost should also not be undervalued — the downgrading of Russia from the G8, for example, also brings political impacts, with consequences in the status

dimension that is also key to Russian foreign policy.

Also central to the normative dimension is the conceptualisation of the international order as multipolar or polycentric. The idea of a unipolar international system led by the USA is understood as potentially destabilizing the international order, as affirmed by Vladimir Putin when he arrived to power<sup>13</sup>. Accompanying this narrative, Russia underlines the multi-national character of its population, and the cultural diversity that marks the country, making of Russia a unique actor with a strong civilizational mission — which links to the identity-dimension.

According to Richard Sakwa [2012] this is translated in a pluralist approach to the application of universalism, which is at the heart of Russia’s neo-revisionism. The current Western neoliberal order — which is being contested — also by Russia, is not to Moscow’s understanding inclusive and representative of the different powers in the international system. Thus, this universalist agenda seeks to provide space for inclusion, while contesting Western “supremacy” and “hegemony”, which replicates logics of exclusion and exploitation. The dynamics that were developed within the BRICS<sup>14</sup> context are in this regard interesting, by demonstrating a counter-hegemonic movement for more justice and more equality in south-south relations [Sergunin 2020; Kirton, Larionova 2018]. And more than that — as there have been many challenges the group has been facing, – the symbolism this implies in terms of the

<sup>13</sup> National Security Concept of the Russian Federation. Approved by Presidential Decree No. 24 of 10 January 2000 // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. URL: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICk6BZ29/content/id/589768](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/589768) (accessed: 12.03.2020); Russia’s Military Doctrine, 21 April, 2000 // Arms Control Association. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2000-05/russias-military-doctrine> (accessed: 12.03.2020); The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by Vladimir Putin, President of the Russian Federation, 28 June, 2000. URL: <https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm> (accessed: 12.03.2020).

<sup>14</sup> BRICS stands for Brazil, Russia, India, China, and South Africa.

contestation to a Western-led order should be highlighted. In this light, Russia has been called a revisionist power.

The war in Georgia in 2008 was a narrative-changer in Russia in this regard, as discourse became more assertive about Russia's role in a multipolar international system [Makarychev 2010; Lukyanov 2010]. In the context of the Ukraine crisis, Russia has underlined that “the system of international relations is in transition as a new polycentric world order is taking root. We are witnessing the creation of a fundamentally new global model marked by growing competition in all spheres, including social and economic development and moral values”.

The document continues: “Russia has consistently advocated an inclusive and positive agenda aimed not at restricting but rather amplifying ties between states. Our country stands ready to join efforts with all those who are equally willing to cooperate in line with the principles of equality, mutual respect, mutual benefit and norms of international law, as well as recognition of the central role of the United Nations in global affairs. The work of the UN Security Council, the Group of 20, BRICS, SCO and CSTO clearly demonstrates the efficiency of joint efforts”<sup>15</sup>.

This means that the international system's configuration and the principles driving this are being contested, and that Russia clearly sees itself as having a central role in this polycentric values-oriented reshaping.

### **Russia's Foreign Policy Status Dimension**

Linked to the normative dimension is the goal of Russia's status affirmation and recognition, reflected in the great power narrative. Re-enacting the place Russia should have always kept and be recognised for in the international system has been a continuous feature of Russian foreign policy. As mentioned before, Georgia was a marker, not only in terms

of the reading of the system — multipolar, — but also regarding Russia's understanding of its great power status. Moscow has, nevertheless, kept this same direction, assuring this recognition is effective and has concrete materialization. This is visible both in discourse and practice — again Ukraine and Syria stand out as good illustrations of status seeking/recognition. The Russian moves in both these cases provided a change in contexts favourable to Russia.

In the case of Ukraine, Crimea and destabilisation in the eastern areas of the country provided Russia leverage while demonstrating the limits of the EU's neighbourhood policy or of Western politics more generally. In Syria, the bombardments conducted in 2015 changed the course of the war in favour of the Assad regime, supported by Russia. Russia's narrative in both cases amounted to status affirmation, by showing willingness and capacity to act and pursue its foreign policy goals. But these gains did not come without costs. Briefly, these were mainly political and socio-economic, bringing questions about Russia's commitment to international norms, as discussed above or adding pressure to economic performance. The three dimensions under analysis — normative, status and identity — are clearly present in policy actions<sup>16</sup>. And this goes back in time.

The reference by V. Putin to the severe consequences of the disintegration of the USSR, in his famous words “a major geopolitical disaster”, underline the idea that the losses of the first decade after the collapse of the Soviet Union were damaging but not irreversible, as he makes clear in his speech to the Federal Assembly: “We should acknowledge that the collapse of the Soviet Union was a major geopolitical disaster of the century. As for the Russian nation, it became a genuine drama. Tens of millions of our co-citizens and compatriots found themselves outside Russian territory. Moreover, the epidemic of disintegration infected Russia itself. Individual savings were depreciated, and old ideals destroyed. Many institutions were

<sup>15</sup> Russian Foreign Policy // Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union. 2016. URL: <https://russiaeu.ru/en/russian-foreign-policy> (accessed: 12.03.2020).

<sup>16</sup> For further discussion on gains and costs associated to Russian foreign policy in the cases of Ukraine and Syria, see: [Freire, Heller 2018].



disbanded or reformed carelessly. Terrorist intervention and the Khasavyurt capitulation that followed damaged the country's integrity. Oligarchic groups — possessing absolute control over information channels — served exclusively their own corporate interests. Mass poverty began to be seen as the norm. And all this was happening against the backdrop of a dramatic economic downturn, unstable finances, and the paralysis of the social sphere. Many thought or seemed to think at the time that our young democracy was not a continuation of Russian statehood, but its ultimate collapse, the prolonged agony of the Soviet system. But they were mistaken”<sup>17</sup>.

These losses, related to status and normative commitments, based on an identity-definition of the self, were to be reverted. The course of Russia's foreign policy in the last 20 years has been marked by many ups and downs, particularly in its relations with the West, following this path of seeking to revert trends considered obstacle to Russia's power projection.

In the early 2000s the West welcomed V. Putin's arrival to power and relations were overall friendly. For example, in November 2003 a Russia – EU Joint Declaration was signed in Rome leading to the definition of the “common spaces”, providing a framework for bilateral cooperation<sup>18</sup>. Later, in May 2005, the roadmap to operate the four common spaces — a common economic space; a common space of freedom, security and justice; a common space of cooperation in the field of external security; and a common space of research, education and culture, – was put forward. But projects such as the EU's and NATO's enlargements, the USA plan to install equipment related to the anti-missile defence shield in Polish and Czech

territory, or EU pressure for Russia's signing of the Energy Charter, were understood as moves contrary to Russian interests.

In November 2007 Russia unilaterally withdrew from the Treaty on Conventional Forces in Europe (CFE Treaty), criticising state parties of non-compliance<sup>19</sup>. With the tension mounting in relations with the West, Russia consolidated relations within the scope of the Shanghai Cooperation Organization, particularly with China, including the joint holding of military exercises, as part of a policy of containment of American primacy. Not intending to deeply go through the various interactions along the years, the multivectorial character of foreign policy is clearly at the basis of Russia's external action. And despite no space to develop further the Asian dimension in Russian foreign policy; this has clearly been strengthened, particularly after 2014 and in the context of difficult relations between Russia and the West.

The election of Dmitry Medvedev as president of Russia (March 2008), implied lines of continuity to the foreign policy alignments defined by V. Putin. D. Medvedev presented in September 2008 what he defined as the five basic principles guiding foreign policy. These include the primacy of international law; a multipolar international order, again underlining the limits of unipolarity and the counterweight to American primacy; a non-confrontationist policy and avoiding isolation (including promoting relations with the West, in the post-Georgia-war context); the protection of Russian citizens abroad; and the recognition of areas of influence, namely the border areas described as “priority regions”<sup>20</sup>. These principles are expressed in the foreign policy document of 2008, as well as translating,

<sup>17</sup> Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation // The President of Russia official website. April 25, 2005. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931> (accessed: 12.03.2020).

<sup>18</sup> Joint Declaration between the EU and the Russian Federation on strengthening dialogue and cooperation on political and security matters. 12th EU — Russia Summit. Rome, 6 November, 2003. P. 21—22. URL: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/declarations/77846.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/77846.pdf) (accessed: 12.03.2020).

<sup>19</sup> Information on the decree “On Suspending the Russian Federation's Participation in the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related International Agreements” // The President of Russia official website. 14 January, 2007. URL: <http://en.kremlin.ru/supplement/3327> (accessed: 12.03.2020). (Russia completely withdrew from the CFE Treaty in 2015. — *Editor's note*).

<sup>20</sup> Reynolds P. New Russian World Order: The Five Principles // BBC News. September 1, 2008. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7591610.stm> (accessed: 12.03.2020).

in a sharper tone, into the new military doctrine approved in February 2010<sup>21</sup>.

The war in Georgia in summer 2008 marked Russian discontent and showed Russia's willingness to have its great power status recognised in international relations. This more assertive alignment translated what Margot Light called "nationalist pragmatism" [Light 2003: 48], which has been reinforced with time. When Russia perceives its interests threatened it proves its willingness and ability to act to safeguard these, as Georgia showed. This has become clear in Russian policies towards the post-Soviet space, described as an area of primary interest, and where external involvement is not unrestrictedly welcomed; as well as in other contexts, as the case of Syria demonstrates.

The events in Georgia aimed at a change in the course of events, as Russia perceived Western moves as challenging its interests and power, particularly in the post-Soviet area, but also in terms of its international positioning. With the five days' war, Russia made clear the West crossed red-lines and that the post-Soviet space is part of a primary area of influence for Russia. Through this intervention, Moscow weakened Georgia, a country that was pursuing pro-Western policies, sent clear signals to other republics about its reading of this space, and put forward a clear containment policy regarding Western interference in Eurasia.

Russia sought also with this move to reaffirm its position in the international system as a great power. On 26 August 2008, then President D. Medvedev recognised the independence of South Ossetia and Abkhazia, formalising a status quo aligned with Russian goals. Of course these moves faced criticism in the West, and relations came to a low. However, it did not take long before political relations were resumed, in bilateral and multilateral contexts,

---

<sup>21</sup> Russia's Military Doctrine, 5 February, 2010 // The President of Russia official website. URL: <http://kremlin.ru/supplement/461> (accessed: 12.03.2020). (In Russian); The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation // The President of Russia official website. January 12, 2008. URL: <http://en.kremlin.ru/supplement/4116> (accessed: 12.03.2020).

showing Western inability to respond differently to Russia's recognition of these two new independent republics, violating the territorial integrity of Georgia, as claimed by the Tbilisi government and Western voices. The normative dimension in Russian foreign policy is again called upon.

The financial crisis of 2008 also hit hard Russia, which economy is very much dependent on energy prices. This excessive dependence on an economic sector has made the Russian economy extremely vulnerable, demonstrating the need for structural adjustments to avoid unexpected fluctuations in oil and gas prices, with direct consequences on the performance and results of the Russian economy. While Russian economy was still recovering from recession, the Covid-19 pandemic impact on the global economy is also having a fundamental impact in the Russian economy, which extent is still to be seen. At the time of writing, V. Putin had just announced that "as of May 12, it is necessary to create terms and conditions to resume operations in energy, communications, other basic industries where direct contact with consumers is not required", since "the epidemic and associated restrictions have had a strong impact on the economy and hurt millions of our citizens"<sup>22</sup>. Closely associated to political moves, economic performance is relevant for Russia's status seeking.

The return of V. Putin to power in 2012 reinforced all these dimensions, signalling also more difficulties in Russia's relations with the West, particularly after the events in Ukraine in 2014. Other mutual accusations, such as those of espionage, diplomatic expulsions, or disinformation campaigns, have added to friction. In a nutshell, and not intending a thorough analysis of the evolution of Russian foreign policy, what these brief considerations show is that status seeking is closely associated to relations with the West (including the contested international order), has the post-

---

<sup>22</sup> COVID-19: Putin Ends Russia's 'Nonworking Period'; Kazakhstan Eases Restrictions // RadioFree Europe/RadioLiberty. May 11, 2020. URL: <https://www.rferl.org/a/covid-19-moscow-mortality-surge-death-toll-underreported/30605393.html> (accessed: 12.03.2020).

Soviet space at centre-stage, and has translated in different ways of doing, both in discourse and policies, such as the increased militarization trend in foreign policy illustrates. The national interest, as part of Russia's affirmation as a great power, bringing together the normative and identitarian dimensions is, thus, key to understanding Russian actions.

### **Russia's Foreign Policy Identity Dimension**

The way Russia has been constructing its self has shown a multi-layered identity that congregates Russia's uniqueness at the intersection of Eastern and Western influence. Identity is closely linked to status attribution and the normative commitments of foreign policy, by inscribing this intersubjective self-referential dimension in foreign policy making. In line with Tsygankov, "Russia's identity or sense of honor is not limited to protection of state international status/prestige in the eyes of other states, but also includes a distinctive idea of national self" [Tsygankov 2014: 347]. The "categorizations" that have been proposed to describe Russia's policy options, such as Atlanticism versus Eurasianism<sup>23</sup>, reflect the multiple identities that make its uniqueness, while also pointing out different self-identification narratives following on context and circumstance.

With time, the Eurasian narrative of self-identification became more prevalent in Russian discourse. "Eurasianism serves as an ideological driver for strengthening Russian influence in the Eurasian region (the former Soviet space) and for supporting policy initiatives as the Eurasian Union — a fundamental component of V. Putin's foreign policy strategy of multipolarity and great power balancing" [Gerrits 2020: 88]. In this way, it serves the various dimensions of Russian foreign policy, while showing Russia's course as an Eurasianist power. This puts forward an agenda, as mentioned, while bringing in the

identity-vector as distinctive of Russia's self-affirmation.

The way Russia defines itself and perceives "the other" is most relevant in this regard, as it contributes to the definition of internal and external options in its policies, whether promoting or constraining agendas to be followed [Sjöstedt 2007: 138; Houghton 2007: 42—43]. The re-enactment of the old Cold War narrative of "the other as the enemy", visible in Russia's relations with the west, demonstrates how this self-understanding and perception about the other are key in paving the way for policy decisions and actions. This narrative also legitimizes options such as for further militarization, in face of this "new enemy". In this regard, it should be noted that military affairs have always been present in Russian politics after the end of the Cold War, and that the goal of modernizing the armed forces was early sketched.

In fact, even in the context of economic recession after the 2008 financial crisis, the defense area was one of the sectors that less reduction had in budgetary terms<sup>24</sup>. Bobo Lo [2002: 158—159] argues that with V. Putin a trend towards securitization of foreign policy was initiated, revealing the relevance that security structures — individuals and institutions — have in the country, the primary role of military-security affairs in the agenda, and the conjugation of security and economic agendas as part of the overall strategy of influence projection and affirmation of Russia's great power. These developments must be contextualized within the framework of domestic economic and social difficulties in Russia, following the prolonged effects of the 2008 crisis (and the current pandemic) and in the face of international issues that challenge Russia's position, such as the colour revolutions in the post-soviet space, the Arab Spring, NATO's enlargement or the current sanctions regime in place after the events in Ukraine.

<sup>23</sup> Torbakov I. Russia's Eastern Offensive: Eurasianism Versus Atlanticism // *Eurasia Daily Monitor*. No. 1 (38). June 24, 2004. URL: <https://jamestown.org/program/russias-eastern-offensive-eurasianism-versus-atlanticism/> (accessed: 12.03.2020). See also: [Gerrits 2020].

<sup>24</sup> Russia Prepares to Tighten Spending in 2016 // *Stratfor*. November 3, 2015. URL: <https://worldview.stratfor.com/article/russia-prepares-tighten-spending-2016> (accessed: 12.03.2020).

Reinforcing the uniqueness of Russia, has been the promotion of “global civilization”<sup>25</sup>, which has become increasingly clear in Moscow’s foreign policy formulation, such as in the last Foreign Policy Concept (approved in 2016). According to this formulation, the “Russian world” (*Russkii mir*) transcends Russia’s state borders, to include Russians living abroad. “In 2014 (in the context of Ukraine), the terms (‘compatriots’ and ‘Russian world’) converged in Russian political rhetoric to form a nationalist discourse about the necessity for Russia’s revival as a great power and its revanche in the post-Soviet space” [Zevelev 2014]. The “Russian world” and the perspective of “greater Russian civilization” (as first mentioned by the Minister of Foreign Affairs, Sergei Lavrov, in 2009) became part of Russia’s identitarian narrative, with global competition incarnating a civilizational dimension [Zevelev 2014].

In the case of Ukraine, to provide an illustration, the building of the *Russky mir* promoted “a universal antagonistic border that is constitutive for the whole imaginary community of Russians”, which indicates who “belongs” and who does not “belong” to this community [Suslov 2017: 203]. Moreover, the uniqueness of Russia and its distinct value-set distance it from the “decadent” and “genderless” West, where discourse on minorities and individual rights counters traditional conservative values (e.g. gay rights or women rights)<sup>26</sup>. This discursive identification permeates the Russian narrative,

<sup>25</sup> Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016) // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. URL: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248) (accessed: 12.03.2020).

<sup>26</sup> Roxburgh A. Putin Began by Embracing the West. Now, He Wants Revenge // The Guardian. August 12, 2019. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/aug/12/vladimir-putin-west-russian-president-20-years> (accessed: 12.03.2020). See also: [McFaul 2018].

extending to the discourse about Russian minorities abroad and how Moscow should reach out to protect and defend their rights and interests when at risk [Freire 2018]. These identity-driven factors have been central to Russia’s positioning in international affairs, while also reinforcing V. Putin’s power at home.

### Concluding Remarks

Russian foreign policy is played at the intersection of domestic and external relations and conveys both material and ideational dimensions. In the course of consolidating foreign policy processes, three main dimensions of analysis cross-cut Russian foreign policy — normative, status and identitarian. These dimensions define Russia’s approach to international politics, and make clear that the end-goal of status affirmation and recognition, based on a revisionist approach to the international order aligned by conservative values, and based on identity considerations has been put forward. This end-goal has always been present along the last twenty years, and has clearly been reinforced by Vladimir Putin’s foreign policy. The changing trends in foreign policy have been visible at the level of policy making, with a clear tendency towards a more robust, assertive, militarized approach. This shows how context and perception are crucial to foreign policy dynamics. Perceiving its interests endangered, or its status questioned, Russia changed its course in order to reinstate its role and rule. From the analysis, it becomes clear that Russian foreign policy in the past two decades has been faithful to its main goal of international affirmation as a great power. In this way, what has changed in foreign policy processes have been the means and ways of doing, with a revisionist Russia seeking a path where this great power is domestically reinforced and internationally reinstated. A course not expected to be changed in the near future.

Received / Поступила в редакцию: 14.05.2020  
Accepted / Принята к публикации: 02.07.2020

**References / Библиографический список**

- Allison, R. (2014). Russian “Deniable” Intervention in Ukraine: How and Why Russia Broke the Rules. *International Affairs*, 90 (6), 1255—1297. DOI: 10.1111/1468-2346.12170
- Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230609242
- Freire, M.R. & Heller, R. (2018). Russia’s Power Politics in Ukraine and Syria: Status-seeking between Identity, Opportunity and Costs. *Europe-Asia Studies*, 70 (8), 1185—1212. DOI: 10.1080/09668136.2018.1521914
- Freire, M.R. (2017). Política externa russa no ‘interméstico’. Uma abordagem construtivista. *Relações Internacionais*, 55, 35—49. DOI: 10.23906/ri2017.55a03
- Freire, M.R. (2018). The Quest for Status: How the Interplay of Power, Ideas, and Regime Security Shapes Russia’s Policy in the Post-Soviet Space. *International Politics*, 56, 795—809. DOI: 10.1057/s41311-018-0164-y
- Gerrits, A. (2020). Russia in the Changing Global Order. Multipolarity, Multilateralism and Sovereignty. In: Hosli, M.O. & Selleslaghs, J. (Eds.). *The Changing Global Order. Challenges and Prospects*. Cham: Springer. P. 85—107. DOI: 10.1007/978-3-030-21603-0
- Goble, P. (2016). Russian National Identity and the Ukrainian Crisis. *Communist and Post-Communist Studies*, 49 (1), 37—43. DOI: 10.1016/j.postcomstud.2015.12.006
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Houghton, D.P. (2007). Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach. *Foreign Policy Analysis*, 3 (1), 24—45. DOI: 10.1111/j.1743-8594.2007.00040.x
- Kirton, J. & Larionova, M. (Eds.). (2018). *BRICS and Global Governance*. London: Routledge. DOI: 10.4324/9781315569925
- Kowert, P.A. (2010). Foreign Policy and the Social Construction of State Identity. In: Denmark, R.A. & Marlin-Bennett, R. (Eds.). *The International Studies Encyclopedia*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell. DOI: 10.1093/acref/9780191842665.001.0001
- Light, M. (2003). In Search of an Identity: Russian Foreign Policy and the End of Ideology. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 19 (3), 42—59. DOI: 10.1080/13523270300660017
- Lo, B. (2002). *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era. Reality, Illusion and Mythmaking*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781403920058
- Lukyanov, F. (2010). Russian Dilemmas in a Multipolar World. *Journal of International Affairs*, 63 (2), 19—32. URL: <http://jia.sipa.columbia.edu/russian-dilemmas-multipolar-world/> (accessed: 12.03.2020).
- Makarychev, A. (2010). La Presidencia de Medvédev: El Perfil Cambiante de la Federación Rusa. *Anuario Internacional CIDOB*, 435—442.
- Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, 55 (2), 306—324.
- McFaul, M. (2018). Russia as It Is. *Foreign Affairs*, 97 (4), 82—91.
- Neack, L. (2008). *The New Foreign Policy. Power Seeking in a Globalized Era*. 2nd edition. Lanham, Boulder: Rowman and Littlefield Publishers.
- Putnam, R.D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42 (3), 427—460. DOI: 10.1017/S0020818300027697
- Rangsimaporn, P. (2009). *Russia as an Aspiring Great Power in East Asia. Perceptions and Policies from Yeltsin to Putin*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230244740
- Saideman, S. & Ayres, R.W. (2007). Pie Crust Promises and the Sources of Foreign Policy: The Limited Impact of Accession and the Priority of Domestic Constituencies. *Foreign Policy Analysis*, 3 (3), 189—210. DOI: 10.1111/j.1743-8594.2007.00047.x
- Sakwa, R. (2012). Modernisation, Neo-modernisation, and Comparative Democratisation in Russia. *East European Politics*, 28 (1), 43—57. DOI: 10.1080/13523279.2011.636034
- Sergunin, A. (2020). Russia’s Strategies towards BRICS: Theory and Practice. In: Parlar, D.E. & Erşen, E. (Eds.). *Russia in the Changing International System*. Cham: Palgrave Macmillan. P. 133—152. DOI: 10.1007/978-3-030-21832-4
- Sjöstedt, R. (2007). The Discursive Origins of a Doctrine: Norms, Identity, and Securitization under Harry S. Truman and George W. Bush. *Foreign Policy Analysis*, 3 (3), 233—254. DOI: 10.1111/j.1743-8594.2007.00049.x
- Suslov, M. (2017). The Production of “Novorossiya”: A Territorial Brand in Public Debates. *Europe-Asia Studies*, 69 (2), 202—221. DOI: 10.1080/09668136.2017.1285009

- Tsygankov, A. (2014). The Frustrating Partnership: Honor, Status, and Emotions in Russia's Discourses of the West. *Communist and Post-Communist Studies*, 47 (3—4), 345—354. DOI: 10.1016/j.postcomstud.2014.09.004
- Yefremenko, D.V. (2014). Crossing Red Lines. *Russia in Global Affairs*, 3. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/crossing-red-lines> (accessed: 12.03.2020).
- Zevelev, I. (2014). Russia's National Identity Transformation and New Foreign Policy Doctrine. *Russia in Global Affairs*, 2. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/the-russian-world-boundaries/> (accessed: 12.03.2020).

**About the author:** *Freire Maria Raquel* — PhD in International Relations, Researcher, Centre for Social Studies, Professor of International Relations, the Faculty of Economics of the University of Coimbra, Coimbra, Portugal (e-mail: [rfreire@fe.uc.pt](mailto:rfreire@fe.uc.pt)).

**Сведения об авторе:** *Фрейре Мария Рабель* — доктор наук по международным отношениям, научный сотрудник Центра социальных исследований, профессор международных отношений экономического факультета Университета Коимбры, Коимбра, Португалия (e-mail: [rfreire@fe.uc.pt](mailto:rfreire@fe.uc.pt)).



DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-463-475

Research article / Научная статья

## The Implosion of Global Liberal World Order and Russian Foreign Policy: Dimensions, Tensions, and Prospects

L.V. Kochtcheeva

North Carolina State University, Raleigh, USA

**Abstract.** The world faces a strategic challenge of reforming the governance basis of international politics, which is displaying the symptoms of significant destabilization, searching for new ways of crafting nuanced equilibria of interests and capacity at the global, regional, and domestic levels. Developing intricate and adaptable formulas to manage individual facets of international engagement is becoming increasingly complex and volatile. The effects of instability vary in different countries, but the global operational and political space is increasingly determined by problems within countries, where external stress becomes a result of domestic discrepancies, aggravating them and producing a set of contradictions. In the context of profound global transformations, what explains Russia's status and positioning in the world? This article argues that as states are struggling to adapt to new realities and acquire capabilities in an effort to survive or gain more influence, Russia's standing will depend on how adequately it can respond to the challenges and how effectively it will be able to use its advantages. Russia should not simply take in the results of global turbulence, but rather employ and actively develop areas of leadership and collaboration, by tying foreign policy firmly to the priorities of domestic development. While Russia conducts an active foreign policy consistently defending its interests and combining efforts to find optimal solutions to many contemporary problems, it has not yet arrived at a coherent security strategy or produced a vision of a future world order. The success may depend on understanding of the current trends, recognizing opportunities and demonstrating leadership, willingness to share in responsibility for results, as well as conducting essential domestic reforms.

**Key words:** Global (international) order, Russian foreign policy, national interests, global governance, multipolar international system, international community, cooperation, globalization, transition, economic challenges

**For citation:** Kochtcheeva, L.V. (2020). The Implosion of Global Liberal World Order and Russian Foreign Policy: Dimensions, Tensions, and Prospects. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 463—475. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-463-475

## Разрушение мирового либерального миропорядка и российская внешняя политика: направления, противоречия и перспективы

Л.В. Кошечева

Университет штата Северная Каролина, Роли, США

Современный мир стоит перед стратегической задачей по реформированию основ управления международной политикой, которая демонстрирует признаки значительной дестабилизации. Происходит поиск новых способов достижения равновесия интересов на глобальном, региональном и национальном уровнях. Разработка сложных и адаптируемых формул для управления отдельными аспектами международного

© Kochtcheeva L.V., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

взаимодействия становится все более сложным и нестабильным. Последствия нестабильности в разных странах различны, однако кризисные явления на глобальном уровне все больше определяются внутривнутриполитическими проблемами отдельных стран. Что же объясняет статус и позицию России в мире в контексте этих глобальных преобразований? Автор статьи утверждает, что, поскольку государства активно пытаются адаптироваться к новым реалиям в целях выживания или усиления влияния, положение России будет зависеть от того, насколько адекватно она сможет реагировать на вызовы и насколько эффективно она сможет использовать свои преимущества. Россия должна не просто воспринимать результаты глобальной турбулентности, а скорее использовать и активно развивать свое сотрудничество, твердо связывая внешнюю политику с приоритетами внутреннего развития. Хотя Россия и проводит активную внешнюю политику, последовательно отстаивая свои интересы и объединяя усилия для поиска оптимальных решений многих современных проблем, она еще не сформулировала согласованную стратегию безопасности и не выработала видение будущего мирового порядка. Успех может зависеть от понимания текущих тенденций, признания возможностей и демонстрации своего лидерства, готовности разделить ответственность за результаты, а также проведения важных внутренних реформ.

**Ключевые слова:** глобальный (международный) порядок, российская внешняя политика, национальные интересы, глобальное управление, многополярная международная система, международное сообщество, сотрудничество, глобализация, переходный период, экономические вызовы

**Для цитирования:** *Kochtcheeva L.V. The Implosion of Global Liberal World Order and Russian Foreign Policy: Dimensions, Tensions, and Prospects // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 463—475. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-463-475*

### Introduction: The World in Motion

At the turn of the 21st century few thought that an interdependent liberal world order could be significantly challenged. Open markets, powerful interlinkages, permeable borders, information and communications revolution, and fusing cultures seemed to promise its permanence. However, the liberal order started to exhibit “its own signs of deterioration”<sup>1</sup>, with the international architecture created by the West becoming unstable and uneven [Monaghan 2016], with liberalism yielding to balance-of-power politics [Mearsheimer 2018], and nationalism and protectionism reasserting themselves<sup>2</sup>. The growing discontent among a number of actors over the global politics, over the highly uneven distribution of material wealth, over rulemaking and rule-breaking, and “over when and whether might makes right” [Legvold 2017] produced many challenges to the world order. The international setting started shifting

and the task for the countries became to figure out how to build foreign policy, domestic responses, and international relations when key aspects of the international order are set in motion.

The global interconnectedness also made it necessary to take a fresh look at the concept of the universal commons, including health, global climate change, conservation, migration, and others. Global environmental change has intensified the ties of interdependence, but these ties are embodied in very different and unequal experiences. The improved conditions and the global citizenship of some are dependent on “sub-citizenship of others” [Sparke 2013: 21]. Moreover, there are unresolved contradictions between the more globalized economic structure of the world, and the political facet, in which universal and effective mechanisms of global governance have never been established. The concepts of international community and cooperation to a large degree remain mostly aspirational and highly dependent on domestic political will and capacity, especially in the times of global crises<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Haass R. How a World Order Ends: And What Comes in Its Wake // *Foreign Affairs*. 2019. January/February. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-12-11/how-world-order-ends> (accessed: 14.10.2019).

<sup>2</sup> Deudney D., Ikenberry G.J. Liberal World. The Resilient Order // *Foreign Affairs*. 2018. July/August. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-06-14/liberal-world> (accessed: 14.10.2019).

<sup>3</sup> Haass R. The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It Not Every Crisis Is a Turning Point // *Foreign Affairs*. April 20, 2020. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-20/pandemic-will-accelerate-history>



The current COVID-19 pandemic demonstrates that the primary responses to the health crisis have been national, not *international* or global. While some countries, including Russia and China, aided the US, Italy, Serbia and other countries, the emphasis remained on national well-being. When the calamity passes, the emphasis will move onto national socio-economic revival with the source of political legitimacy of any state remaining at the domestic level. The new conditions, which actively intervene in the lives of states and people, provoke a rethinking of governance, institutions, and self-identification in a changing environment<sup>4</sup>.

Domestication of decisions that influences the functioning of the global world order remains the challenge to that same order. States continue to act in a way that reflects their national pursuits, yet, no truly autonomous solutions seem to be possible. Global health may present the ultimate opportunity in which the interdependencies could come together to shape local and global destinies. Any autonomous action of especially major powers leads to global implications. A critical component of adjustment between global and domestic elements is needed as a result of changing capacities, and the failure of current arrangements to cope with the challenges associated with globalization.

The world faces a strategic challenge of reforming the governance basis of international politics, which is displaying the symptoms of significant destabilization, searching for new ways of crafting nuanced equilibria of interests and capacity at the global and domestic levels. The nature of instability is increasingly determined by problems within countries, by the levels of rivalry between them, and by the tensions in global and regional international political and economic orders. Uncertain global cooperation, weakening American leadership, China's world leadership ambitions, great power conflict, including tensions between Russia and

the West, portrayed the international environment before the appearance of current health crisis.

Developing intricate and adaptable formulas to manage facets of international engagement by individual countries is becoming increasingly complex and volatile. The effects of instability vary in different countries, but the global operational and political space is increasingly determined by problems within countries, where external stress reflects domestic discrepancies, aggravating them and producing a set of contradictions.

In the context of profound global transformations, what explains Russia's status and positioning in the world? As states are struggling to adapt to new realities and acquire capabilities in an effort to survive or gain more influence, Russia's standing will depend on how adequately it can respond to the challenges and how effectively it will be able to use its advantages. Russia should not simply take in the results of global turbulence, but rather employ and actively develop areas of leadership and collaboration, by tying foreign policy firmly to the priorities of domestic development. While Russia conducts an active foreign policy consistently defending its interests and combining efforts to find optimal solutions to many contemporary problems, it has not yet arrived at a coherent security strategy or produced a vision of a future world order. The success may depend on understanding of the current trends, recognizing opportunities and demonstrating leadership, willingness to share in responsibility for results, as well as effecting necessary domestic reforms.

### **The Discontents of the Global Liberal World Order**

The world enters the era of shaping a number of very different ways of managing international relations, the state, and society, which are carried out simultaneously, coming into a complex, often highly conflicting interaction. These developments do not merely mirror the intersection of geopolitical interests, but also signal about the clash of completely different principles that takes roots in different

04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it (accessed: 22.04.2020).

<sup>4</sup> Lukyanov F., Krastev I. *New Rules or No Rules? // 11th Annual Valdai Discussion Club Meeting Participants' Report*. 2015. P. 1—28.

political, cultural and historical traditions [Karaganov, Suslov 2018]. The accumulated failures of the world system gave an aggregate effect, provoking imbalances in the whole system<sup>5</sup>.

While there are diverse interpretations of the forces and causes of disruption to the global order, the hegemony of the liberal world order is deemed to be over [Duncombe, Dunne 2018]. Many in academia, official and policy circles, and media agree with how Richard Haass explains the current state of the world: "...effective statecraft is conspicuously lacking. Institutions have failed to adapt. Efforts to build effective frameworks to deal with the challenges of globalization, including climate change and cyberattacks have come up short"<sup>6</sup>. Yet while the world order may be "crumbling", there is significant uncertainty about the global design that may take its place.

The advocates and critics of the liberal world order note that the challenges come in several fundamental ways: first, through a failure of Western, especially the US leadership; second, through the rising authority of the Rest; and third, through the crisis of globalization.

The problems of the global order are linked to the quality and legitimacy of global leadership. For many years, the proponents of the global liberal world defended it as an open, 'rules-based order' for the international community, established by the Western states. The role of the United States in both shaping and defending it has been critical. American military power, the dynamism of the U.S. economy, the great number of close alliances, and moral superiority thesis provided the critical architecture. In short, the successes of a liberal world arose from the fact that American power was unrivaled. When the hegemon, however, is becoming unable or willing to uphold the norms

and rules it claims promote, the global world order slips into a 'crisis of authority' [Ikenberry 2015: 451].

The illiberal methods that portrayed the US 'war on terror', the invasions of Afghanistan and Iraq, the withdrawal from a range of multilateral treaties, the stance of the Trump administration on trade, environment and alliances have been sharp indications of a complex disconnection from liberal values. A weakening of the US commitment or its capabilities within the global order invariably leads to the weakening of its leadership, calling the rules of the order into question. Uncertainties in Europe, Britain's decision to leave the EU, spikes in populism and separatism, a massive immigration crisis, and a many other dilemmas troubling Europe, put a question mark on long project of building a union. A great transition is happening from a situation where the US hegemony relied on its capacities and support by the allies, to erratic interaction in conditions when respect for the American political and economic model is decreasing, while the number of players, who began to seek greater autonomy, increasing. Globally, the US and its allies seem to fail to provide "an example to others of the strength of liberal systems of economic and political governance"<sup>7</sup>.

The shaking of the global order might be leading to a kind of post-US and post-Western order that is increasingly shared with non-Western rising states [Ikenberry 2018]. Powerful non-Western states are beginning to advance their own agendas and ideas for global order, while critics of the unipolar model doubt the effectiveness and validity of the rules of the order implied by the liberal model. The order does not reflect the new distribution of global power. China, Russia and other countries do not see the structure of the order as legitimate, and they continue to contest it [Kanet 2018].

In the liberal view, such disenchantment with the order reflects the rise of

<sup>5</sup> Barabanov O., Bordachev T., Lissovolik Y., Lukyanov F., Sushentsov A., Timofeev I. Living in a Crumbling World // Valdai Club Annual Report. 2018. P. 1—28.

<sup>6</sup> Haass R. Liberal World Order, R.I.P. // Project Syndicate. March 21, 2018. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/end-of-liberal-world-order-by-richard-n--haass-2018-03> (accessed: 14.10.2019).

<sup>7</sup> Niblett R. Liberalism in Retreat: The Demise of a Dream // Foreign Affairs. 2017. January/February. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/liberalism-retreat> (accessed: 13.02.2020).

authoritarianism, protectionism, nationalism, fragmented system of blocs, spheres of influence and regional great power projects<sup>8</sup>. Yet, there are alternative scenarios to rivalry and security competition. China may be seen as trying not to overthrow current order, but build up its leadership and influence within it, while Russia advocates a concept of a polycentric world with a community of equal partners. The imposition of order is no longer possible, though, as the global world is too complex and international environment is too multifaceted for unilateralism.

There is a need to create global governance, not order, aimed at the resolution of emerging and growing problems through institutions-based cooperation between states embracing particular political and economic importance<sup>9</sup>. The support of multipolarity has now become a complex protection of multi-level pluralism as well as the pluralism of state-centric international relations defending the autonomy and the universalism of international society, with the UN and other international institutions ensuring its democratic nature [Sakwa 2017]. In any case, the scale of the developments signals that the current trends are doubtful to continue without any aftereffects. In the words of Ivan Timofeev, “China is too big for the old order; Russia is too assertive and independent for it”<sup>10</sup>.

Globalization is also exacerbating economic inequality, financial imbalances, and cultural preferences which remain without remedy [Kochtcheeva 2020]. Globalization stimulates not only an open and happy world, but also

conflicts and hierarchies of power, asymmetrical exchanges, and risks in the turbulent world [Dasgupta 2004]. It may deform social systems causing fragmentation of the global community, increasing the tendency of people to polarize along group lines, and leading to new conflicts. Globalization specifically draws attention to environmental and health concerns, social ecology, and humanity. Health pandemics, climate change, increased migration, terrorism, uneven interdependence, religious wars, interethnic conflicts, and armed separatism lead to the actualization of traditional security threats and involve individual countries and entire regions.

The new COVID-19 crisis is turning to be an enormous “stress test for globalization... forcing a major reevaluation of the interconnected global economy”<sup>11</sup>. While crucial supply chains break down, travel increases rapid spread of contagious disease, firms and entire countries realize their vulnerability, a shift in power dynamics among major world economies is taking place. These processes challenge the resilience of the current global world order. The nature of instability is increasingly determined by problems within countries, by the levels of rivalry between them, and by the tensions in global and regional international political and economic realms. International disagreement is becoming the result of internal challenges, aggravating them, and forming a tight twist of tensions and contradictions. These contradictions between countries cast doubt on the very conceptual basis of global order.

### **The Inconvenient Birth of Russian Foreign Policy**

The analysis of the Russian foreign policy is impractical without considering its difficult beginning, which started with the collapse of statehood, geopolitical retreat and the downfall of superpower status. Despite the mounting

<sup>8</sup> Deudney D., Ikenberry, G.J. Liberal World. The Resilient Order // Foreign Affairs. 2018. July/August. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-06-14/liberal-world> (accessed: 14.10.2019); Wright T. The Return to Great-Power Rivalry Was Inevitable // The Atlantic. September 12, 2018. URL: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/09/liberal-international-order-free-world-trump-authoritarianism/569881> (accessed: 27.03.2020).

<sup>9</sup> Barabanov O., Bordachev T., Lissovolik Y., Lukyanov F., Sushentsov A., Timofeev I. Living in a Crumbling World // Valdai Club Annual Report. 2018. P. 1—28.

<sup>10</sup> Timofeev I. A New Anarchy? Scenarios for World Oder Dynamics // Valdai Discussion Club Report. 2019. P. 4. URL: <https://valdaiclub.com/files/25352/> (accessed: 27.03.2020).

<sup>11</sup> Farrell H., Newman A. Will the Coronavirus End Globalization as We Know It? The Pandemic Is Exposing Market Vulnerabilities No One Knew Existed // Foreign Affairs. March 16, 2020. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-16/will-coronavirus-end-globalization-we-know-it> (accessed: 10.05.2020).

problems, the Soviet Union almost until its collapse retained the features of one of two superpowers and associated opportunities on the world stage. Suddenly, Russia was forced to verify its international standing and recognition, as well as to plead for economic assistance. Russia's aspirations to enroll into the community of the Western states on an equal basis did not realize. While the West celebrated an unexpected victory and proclaimed a new world order based on liberal principles, Russia struggled to survive fighting economic challenges, wars inside its own territory, and social demoralization.

Russia underwent a political and socio-economic transition and incorporation into the globalizing world, adopting the Western course of transformations. It had become a state with open borders, an unsound economy, a frail army, an undetermined identity, and a lack of reliable allies. Realizing its technological backwardness and the weakness of the available political mechanisms for conducting an independent foreign policy, Russia adopted the US global leadership, and its mission became to find a suitable place in its framework. Relatively quickly, however, the country became disenchanted with the position of the West, which used the advantages brought by the end of the Cold War including NATO's eastward expansion, while Russia bore massive costs in all areas of transformation.

Post-Cold War Russia did not fully conform to Western expectations and hopes for its transformation, as well as the West was not able to effectively interpret Russian behavior [Torkunov 2012; Bordachev 2018]. Staying outside the collective security arrangement embodied by NATO, compelled Russia to generate a new concept of international relations, defining the conditions for great powers to recognize the sovereignty, security and other national interests of other countries in a legitimate way [Safranchuk 2018]. Any Russian attempt to fit into the political, ideological and value system created by the West without Russia's participation and without taking its interests into account did not agree with the implied one-sided adaptation to West-promoted liberal order [Lukyanov 2020]. As a reemerging

state, Russia strived for recognition and inclusion to ensure that the post-Cold War power shift would be characterized by interlinkages, interdependencies, and an expanded collective security system. Russia was offering the USA and Europe schemes of rapprochement and cooperation that would allow Russia become part of "the Historical West" [Sakwa 2017: 23], while maintain its own strategic sovereignty. The liberal world order, however, did not allow for any interpretations of its representation, expecting unconditional submission to the established rules or exclusion.

The changes in Russian foreign policy took place under a clear recognition that there is no suitable niche for Russia in the global system, which stimulated conversations and ideas about the role and place of Russia in the global world. Russia insisted that it was an important power in Europe and that the post-Cold War move which claimed a certain universality for the liberal international order was objectionable. Russia chose to follow its own path of development, defending its own national interests and its role in the international arena in the context of both positive and negative outcomes of the globalizing world. Russian foreign policy also developed a more unilateralist and anti-Western course, echoing the change in the perceptions and priorities of Russia's national interests. The challenge became about how to balance the scale of own interests with needs and available capacities.

### **Trends in Russian Foreign Policy**

Russia is re-conceptualizing its role and image as an international actor and its relations with the major actors and processes of global order. Until recently, Russian foreign policy was largely determined by the consequences of the events of the late twentieth century. External challenges, survival, recovery, self-affirmation pushed the country to make difficult decisions, reinforcing the attention to national interests and goals, re-evaluating ideological influence, as well as preserving national value system.

The manner that Russia projects itself in the world is also determined by whether or not the

actions of the Western powers are perceived by the Russian leadership as accepting Russia on an equal and just footing internationally [Tsygankov 2019; 2020; Lukyanov 2020]. The changing international circumstances demand from Russia a flexible and timely response to new challenges, which arise in the course of the evolution of the entire system of global development. At the same time, Russia finds itself in the process of transformation, having new opportunities for development and an adequate response to the challenges and threats, changing the structure of its national security and interests, reflected in the concepts of foreign policy, economic prerogatives and cultural preferences.

The concept of a “multipolar world”, “polycentric world”, and a “diversity in the world” emerged as practically the official foreign policy doctrine of Russia [Trenin 2018; Colton 2016; Kanet 2018; Kortunov 2019]. The mounting concerns that Russia’s interests are not only taken into consideration, but also are not seemingly heard, prompted the Russian leadership to speak assertively about the concept of multipolarity. The Russian Foreign Policy Concept of 2016 specifically stresses that “the world is currently going through fundamental changes related to the emergence of a multipolar international system”<sup>12</sup>. The appeal and historical destiny of multipolar world in the Russian interpretation of multipolarity also envisions the imperative for an equitable dialogue with other centers of power, including China and India who believe that a multipolar world is the most attractive concept<sup>13</sup>. Russia aims at the global component in its international strategy as a participant in creation of the rules and norms for the new world order together with other actors.

<sup>12</sup> Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016) // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. December 1, 2016. URL: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248) (accessed: 14.02.2020).

<sup>13</sup> Timofeev I. A New Anarchy? Scenarios for World Oder Dynamics // Valdai Discussion Club Report. 2019. P. 1–31. URL: <https://valdaiclub.com/files/25352/> (accessed: 27.03.2020).

Russia views this new order as polycentric where various centers of power participate in the world and regional relations, contribute to global governance, and have certain autonomy or independence in conducting foreign policy, especially in the regions and with countries close to its spheres of interest. Russia, however, does not have a goal at world domination, and it is not keen to rebuild the Soviet Union, but it intends to restore itself as a great power addressing regional and global concerns<sup>14</sup>.

Global order and globalization are viewed in Russian foreign policy mainly through the lens of realism. As such, global affairs live together with national interests, sovereignty, national security, power and polarity. The assertive stance of contemporary Russian foreign policy is a combination of measures for attaining Russia’s goal of joining the highest rank of global politics and security as an equal partner with the United States and other global leaders. Russia’s strategic goal is to advance its role in the world using its geopolitical position, resources, military capabilities, as well as cultural and human capital, despite unfavorable external and domestic circumstances, and to try to exert influence on the process on new world order formation [Mankoff 2009; Makarychev 2014; Sakwa 2014; Freedman 2014].

Russia’s responses to the external challenges constitute a long-term policy change, reflecting a pattern of Russia’s more assertive relations with the West and other nations. Such a development of Russian foreign policy is not a result of recent crises, including a stand-off with the West, but rather a strategic development of national policy. Russian determinism is also reinforced by a continued commitment to the institutions of international society [Sakwa 2017]. Russia aspires to remain open to joint constructive work with foreign partners in all geographical areas and in any formats based on mutual respect, reliability, and negotiability, which also fully applies to the United States, the

<sup>14</sup> Trenin D. Russia’s Foreign Policy in the Next Five Years: Goals, Incentives, Benchmarks // Moscow Carnegie Center. April 28, 2016. URL: <https://carnegie.ru/2016/04/28/ru-pub-63462> (accessed: 14.05.2020). (In Russian).

West as a whole, as well as to such structures as the EU and NATO<sup>15</sup>.

Russia has always been open to bilateral and multilateral relationships and will continue to participate in the processes of integration and expanding cooperation. The country's agenda is built on the principles of mutual respect and non-exclusion, as the country works with a range of organizations, including the Eurasian Economic Union, the Shanghai Cooperation Organization, the BRICS, the advancement of the RIC (Russia, India and China) format, and others. The move from Europe to Euroasia, and especially China, in the second half of the 2010s could be seen as "a turn of Russia toward itself — in search of a point of equilibrium in a rapidly changing global environment. Russia's current self-determination looks like asserting itself as a large independent entity located in the north of the Eurasian continent, directly adjacent to East and Central Asia, Europe, the Near and Middle East"<sup>16</sup>.

Russia's foreign policy has been considered a significant success, especially compared to the continuing uncertainty and irregularity that has developed in the international system<sup>17</sup>. The key to such achievement is found in the evident emphasis on its interests, effective crisis management skills, refusal to impose any

<sup>15</sup> Lavrov S. Speech at a General Meeting of Members of the Russian International Affairs Council // Russian International Affairs Council. November 20, 2018. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vystuplenie-na-obshchem-sobranii-chlenov-rossiyskogo-soveta-po-mezhdunarodnym-delam/> (accessed: 14.05.2020). (In Russian).

<sup>16</sup> Trenin D. 20 Years of Vladimir Putin: Transformation of Foreign Policy // *Vedomosti*. August 13, 2019. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/08/14/808755-20-let-putina> (accessed: 30.03.2020). (In Russian).

<sup>17</sup> Ivanov I. Russian Foreign Policy Moving into 2020: Today's Achievements and Tomorrow's Challenges // *The Moscow Times*. December 2, 2019. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2019/12/02/in-a-year-marked-by-global-chaos-russia-remained-a-reliable-partner-a68426> (accessed: 14.12.2019); Karaganov S. Where to Go and with Whom to Go: Russia's Foreign Policy on the Threshold of a New Decade // *Russia in Global Affairs*. January 28, 2020. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/where-to-go-and-with-whom-to-go-russias-foreign-policy-on-the-threshold-of-a-new-decade/> (accessed: 14.05.2020).

geopolitical model on other countries, good knowledge of the region and the ability and willingness to pursue policies based on local realities. Syria and the Middle East more broadly are justly assumed to be among Russia's most successful foreign policy accomplishments. Russia's turn to the East has also considerably changed the balance of power in relations with the West, especially Europe. Russia continues to be a strong diplomatic player, who is interested in combining efforts in order to find optimal solutions to many contemporary problems. Collaboration is especially relevant today, when there is a dangerous accumulation of conflict potential in the world<sup>18</sup>.

Russia insists on the need for countries to be able to develop an optimal approach for obtaining mutual benefits, while maintaining the space for foreign policy maneuver and the guarding security interests. Russian foreign policy is aimed at a constructive international agenda and effective resolution of common pressing problems, from creating a global antiterrorist coalition to building an architecture of security and broad cooperation in Eurasia. The priorities of the foreign policy remain open: "It is building confidence, fighting common threats for the whole world, expanding cooperation in the economy, trade, education, culture, science and technology, removing barriers to communication between people"<sup>19</sup>.

In the last ten years the strategic line of Russian international behavior has also consisted of challenging the US-led promoters of globalization to secure the search for new rules of the game in global multipolar politics [Kanet

<sup>18</sup> Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks at the Moscow Conference on International Security, Moscow, April 24 2019 // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. April 24, 2019. URL: [https://www.mid.ru/ru/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3624959?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_7OvQR5KJWVmR&\\_101\\_INSTANCE\\_7OvQR5KJWVmR\\_languageId=en\\_GB](https://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3624959?p_p_id=101_INSTANCE_7OvQR5KJWVmR&_101_INSTANCE_7OvQR5KJWVmR_languageId=en_GB) (accessed: 27.04.2019).

<sup>19</sup> Putin V.V. Message from the President to the Federal Assembly // The President of Russia official website. February 20, 2019. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/59863> (accessed: 02.04.2020). (In Russian).

2018]. Russia has already demonstrated it can handle some of the most acute challenges of regional and global security. Currently, it has the opportunity to show that it is also a skilled architect who is prepared, along with its partners, to advance individual mechanisms, principles, and models of the new world order that is still under construction<sup>20</sup>.

The development of new ways and niches of international cooperation for the future is of growing importance. Such areas as global energy security, food security, cyber-security, cooperation on climate and environmental issues are promising. A main concern is the development of an international system that would ensure stability and security at all levels, helping to neutralize the current challenges and threats and preventing the appearance of new ones. There are objective preconditions for shaping an inclusive global order in which each state would assume its share of responsibility for the future of humanity, and in which the global community protects international law and the legitimate interests of each of its members.

Russian foreign policy and global views are not without a lot of controversy. The West views it as aggressive, hostile, antagonistic, “posing the greatest challenges to the world order” and creating risks in “the relatively peaceful and prosperous international order created and sustained by the United States”<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Ivanov I. Russian Foreign Policy Moving into 2020: Today’s Achievements and Tomorrow’s Challenges // *The Moscow Times*. December 2, 2019. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2019/12/02/in-a-year-marked-by-global-chaos-russia-remained-a-reliable-partner-a68426> (accessed: 14.12.2019).

<sup>21</sup> Diamond L. Russia and the Threat to Liberal Democracy: How Vladimir Putin Is Making the World Safe for Autocracy // *The Atlantic*. December 9, 2016. URL: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/12/russia-liberal-democracy/510011/> (accessed: 14.10.2019); Kagan R. The Twilight of the Liberal World Order. Brookings Big Ideas for America // Brookings Institute. January 24, 2017. URL: <https://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order/> (accessed: 14.10.2019); Ringen S. Vladimir Putin Has Turned Russia into an Unapologetic Autocracy. What’s His End Game? // *Los Angeles Times*. May 16, 2018. URL: <https://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-ringen-putin-russia-20180516-story.html> (accessed: 14.10.2019); Wright T. The Return to Great-Power Rivalry Was

Reincorporation of the Crimea, situation in the south-east of Ukraine, military and diplomatic victories in Syria, and regional assertiveness in Eurasia produce a lot of condemnation leading to sanctions. Russia’s foreign policy is believed to be moved by fear of regime change, a need to distract its own population from domestic problems, and anxiety about NATO eastward advance [Miller 2019].

Especially popular among the West became the assertions of Russia’s intent to restore the “Soviet empire”, launch efforts to revise the US security arrangements, and the necessity to counteract such tendencies, using a wide array of methods, not excluding the return to the Cold War policies to contain Russia<sup>22</sup>. It is also believed that Russian foreign policy cannot be properly understood without grasping “Putin’s personal idiosyncrasies and worldviews” [Gotz 2017: 230]. Confrontational rhetoric and policies toward Russia, imposition of restriction, talking from the position of power and containing Russia’s “expansion”, rather than discussing cooperation and shared interests dominate the West’s attitude toward Russia’s foreign policy<sup>23</sup>.

Russian foreign policy and Russia’s role and presence in the world, notwithstanding any polemics, have increased significantly. In essence, this means that an important accomplishment was achieved in the political history of the country, which is the overcoming of the consequences of the collapse of the USSR, which meant an unprecedented retraction in opportunities,

Inevitable // *The Atlantic*. September 12, 2018. URL: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/09/liberal-international-order-free-world-trump-authoritarianism/569881> (accessed: 27.03.2020).

<sup>22</sup> Goldgeier J. To Contain Russia the U.S. Should Return to Cold War Policies // *New Republic*. November 7, 2014. URL: <https://newrepublic.com/article/120140/25-years-after-fall-berlin-wall-new-containment> (accessed: 14.10.2019); Mandelbaum M. The New Containment: Handling Russia, China and Iran // *Foreign Affairs*. 2019. March/April. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-02-12/new-containment> (accessed: 14.10.2019).

<sup>23</sup> Ashford E. How Reflexive Hostility to Russia Harms U.S. Interests: Washington Needs a More Realistic Approach // *Foreign Affairs*. April 20, 2018. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2018-04-20/how-reflexive-hostility-russia-harms-us-interests> (accessed: 14.10.2019).

status, and prestige on the world stage. Russia returned to the global arena as one of the largest and most active geopolitical and military players, actively interacting with all of its vast neighborhood and being guided only by her own interests.

### Challenges and Prospects for the Future

The process of crushing global order and transitioning to a new one forces us to re-think the role and position of Russia in the world, its contribution to the building of the future order, its own interests, as well as principles of justice and mutual respect in the global community. The current pandemic sharpened the tendencies that have been developing the previous years, including global fragmentation, more aggressive pursuit of national interests, and increased great power competition. Appeals and hopes for a transnational response to the pandemic did not realize, and countries pursued national responses to a global crisis.

Still, no truly autonomous answer seems to be possible to a global problem. Probably the most dangerous scenario could be coming out of this pandemic, in anticipation of some new global threat, not having any agreement on how to act<sup>24</sup>. The world faces a strategic challenge associated with the formation of its operational and political space filled with those institutions where countries can realize their political and socio-economic potential. But global governance, multilateralism, and a universal combination of efforts are only the right answer when they consider the interests of everyone.

Is deterioration of the world order beneficial for Russia? It does create opportunities for Russia to participate in the design of the new order, cultivate relationships, and advance its own interests<sup>25</sup>. A priority task for Russian

foreign policy is the development of such a world order that would guarantee stability and security at all levels, helping to neutralize the current challenges and threats and preventing the appearance of new ones. The problem lies, however in constructing a delicate balance between the need to find a mission, a big idea, a task of international scope, and remaining adaptable, flexible and open to fast and effective decisions [Lukyanov 2020].

Russian experts have repeatedly stated that there are objective preconditions for building an inclusive international order in which each state would bear its share of responsibility for the future of humanity, and in which the world community protects international law and the legitimate interests of each of its members. As such, Russia's idea or principle to get wide international support could be, in the words of Sergei Karaganov, upholding "the right of nations to their sovereignty" and "freedom of choice" of development models, as well as their diversity and "prevention of hegemonism"<sup>26</sup>.

But a strong striving to preserve security, peace, and collaboration is not sufficient in a fast-changing world. Russia is lagging behind in a number of vital areas, including socio-economic development, technological innovation, and environmental protection, among others. Internal stagnation coupled with the absence of national development goals undermine Russia's sovereignty, limits its foreign policy capacity, and constraints the foreign policy resources to a tighter choice of tools<sup>27</sup>.

The underdevelopment of the Russian economy and stagnation of its political institutions poses a substantial threat to the sovereignty and security. Specifically, Russia faces intricate

---

marked-by-global-chaos-russia-remained-a-reliable-partner-a68426 (accessed: 14.12.2019).

<sup>26</sup> Karaganov S. Where to Go and with Whom to Go: Russia's Foreign Policy on the Threshold of a New Decade // Russia in Global Affairs. January 28, 2020. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/where-to-go-and-with-whom-to-go-russias-foreign-policy-on-the-threshold-of-a-new-decade/> (accessed: 14.05.2020).

<sup>27</sup> Timofeev I.N. Abstracts on Foreign Policy and Russia's Positioning in the World (2017–2024). Report of CSR and RCIA. 2017. P. 1—38. (In Russian). URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/bd3/bd3d469d048717f682c7d31a0c8b25d3.pdf> (accessed: 04.03.2020).

---

<sup>24</sup> Lavrov S. It Is Necessary to Investigate the Causes of the Pandemic, but Not to "Point the Finger" // Russian International Affairs Council. April 29, 2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/prichiny-pandemii-rassledovat-nuzhno-no-nytkat-paltsem/> (accessed: 14.05.2020).

<sup>25</sup> Ivanov I. Russian Foreign Policy Moving into 2020: Today's Achievements and Tomorrow's Challenges // The Moscow Times. December 2, 2019. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2019/12/02/in-a-year->



financial and social challenges to uphold the economic revival and mitigate the social impact in a more complex world marked by geopolitical uncertainty, continuing sanctions, and the price of oil [Kochtcheeva 2020]. A priority is to improve competitiveness, structural change and innovation at all levels. Successfully addressing these challenges will require a shift in focus toward providing highly effective regulatory institutions that foster robust competition, raising private sector confidence, and promoting investment despite tight financial conditions. Promoting the change in the country's policy in the post-Soviet space through the creation of appealing economic integration and collective security institutions is critical to Russia's regional and global positioning. In other words, the socio-economic foundation of Russia's foreign policy needs to get stronger.

Russia needs to continue developing relations with major economic and financial players in the world arena. The country holds serious military and political potential, and even with weaker economy, it is capable of taking on a critical role in Europe, the Arctic, the Asia-Pacific, Central Asia and the Middle East. Russia is welcoming the turn into the center of the massive Eurasian space and regaining Eurasian identity, which grows to be especially beneficial amid Asia's continued rise<sup>28</sup>.

The tensions and contradictions of the global world order only contribute to the formation of alignments of Russia and China, on the basis of mutual coexistence and a pragmatic partnership, as the countries adhere to common stances on a range of global order issues. However, if the new world turns to be a US-China bipolar one, Russia needs to avoid becoming an attachment to the Chinese pole of power and preserve the intricate international balance critical for Russian statehood<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Karaganov S. Where to Go and with Whom to Go: Russia's Foreign Policy on the Threshold of a New Decade // *Russia in Global Affairs*. January 28, 2020. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/where-to-go-and-with-whom-to-go-russias-foreign-policy-on-the-threshold-of-a-new-decade/> (accessed: 14.05.2020).

<sup>29</sup> Trenin D. How Russia Can Keep Its Balance in the post-Crisis Bipolar World // *Carnegie Moscow Center*. April 15, 2020. URL: <https://carnegie.ru/commentary/81541> (accessed: 14.05.2020). (In Russian).

Russia's role and place in the world obviously depends on the relationship with the West, which are expected to respect Russia's interests. Most likely, for the foreseeable future, the main content of Russian-European interaction will be economic, scientific, technical, cultural and humanitarian ties. Yet, as the crisis with the U.S. continues, Russia needs to leave behind the weight of its political burdens that has been precluding it from moving forward<sup>30</sup>. For Russian foreign policy the most important task for the foreseeable future is to maintain equilibrium in the world and find a more effective way of responding to the unavoidable injustices of world politics.

### Concluding Remarks

Granted the magnitude and scale of the changes that are transforming the global landscape, a change to the world order is likely unavoidable. While no hegemonic force will be able to shape the new global system, no consensus exists on what kind of new international order will or should be established. The world confronts a major challenge associated with its governance, where countries can realize their political, socio-economic, and cultural potential. The discontents of interdependencies expose the fact that while the problems exhibit global tendencies, many answers to them stay domestic. The new world environment will thus require "a system of adequate responses to others' actions, interests and values"<sup>31</sup>. Accepting a diversity of interests, values and modes of development in the world does not necessarily mean an arrival of confrontation. It may mean though a more sensible and responsible approach to the resolution of emerging and growing problems through cooperation between states holding particular political and economic weight in world

<sup>30</sup> Kortunov A. Is Russia over its Resentment? // *Russian International Affairs Council*. October 14, 2019. URL: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/is-russia-over-its-resentment/> (accessed: 14.05.2020).

<sup>31</sup> Barabanov O., Bordachev T., Lissovnikov Y., Lukyanov F., Sushentsov A., Timofeev I. Time to Grow Up, or the Case for Anarchy: The Absence of World Order As a Way to Promote Responsible Behaviour by States // *Valdai Discussion Club Report*. 2019. P. 9. URL: <https://valdaiclub.com/files/26629/> (accessed: 10.10.2019).

affairs. The plurality of forms of political structure and cultural views does not exclude the desire to follow the best types of development in the interests of domestic progress and international well-being and security.

While, the future global system will likely be more intricate, world actors should focus on the consistent achievement of resolving key problems in relations with each other. Mindful response to the number of common challenges and threats should sprout from a variety of policy combinations by different countries cooperating with each other in different formats. International opportunities to mitigate or avoid the risks and crises, including the current health one, do exist. The international community's shared interests in confronting and mastering an array of global challenges should outweigh any differences.

In the context of the transformation of the international system, Russia has the opportunities to consolidate its position, to actively influence the international situation in the interests of improving it, strengthening security and stability, creating favorable external conditions for the country's internal development, ensuring sustainable economic in the process of solving global problems. The independent foreign policy of Russia pursued in accordance with modern trends and centuries-old traditions is becoming more and more in demand in the world today. Endeavors to facilitate the resolution of conflicts and help in establishing a secure, inclusive, and benign international environment should continue to represent the essence of Russia's global positioning.

Received / Поступила в редакцию: 15.05.2020

Accepted / Принята к публикации: 12.06.2020

### References / Библиографический список

- Bordachev, T.V. (2018). Revisionism of Powers in the Changing Historical Context. *Russia in Global Affairs*, 16 (3), 46—65. DOI: 10.31278/1810-6374-2018-16-3-46-65
- Colton, T.J. (2016). *Russia: What Everyone Needs to Know*. New York, NY: Oxford University Press.
- Dasgupta, S. (2004). *The Changing Face of Globalization*. New Delhi: SAGE Publications.
- Duncombe, C. & Dunne, T. (2018). After Liberal World Order. *International Affairs*, 94 (1), 25—42. DOI: 10.1093/ia/iix234
- Freedman, L. (2014). Ukraine and the Art of Limited War. *Survival*, 56 (6), 7—38. DOI: 10.1080/00396338.2014.985432
- Gotz, E. (2017). Putin, the State, and War: The Causes of Russia's Near Abroad Assertion Revisited. *International Studies Review*, 19 (2), 228—253. DOI: 10.1093/isr/viw009
- Ikenberry, G.J. (2015). The Future of Liberal World Order. *Japanese Journal of Political Science*, 16 (3), 450—455. DOI: 10.1017/S1468109915000122
- Ikenberry, G.J. (2018). The End of the Liberal International Order? *International Affairs*, 94 (1), 7—23. DOI: 10.1093/ia/iix241
- Kanet, R. (2018). Russia and Global Governance: The Challenge to the Existing Liberal Order. *International Politics*, 55 (2), 177—188. DOI: 10.1057/s41311-017-0075-3
- Karaganov, S. & Suslov, D. (2018). A New World Order: A View from Russia. In: Shulze, P.W. (Eds.). *Multipolarity: The Promise of Disharmony*. Frankfurt am Main: Campus Verlag. P. 59—82.
- Kochtcheeva, L.V. (2020). *Russian Politics and Response to Globalization*. London, New York: Palgrave Macmillan.
- Kortunov, A. (2019). Between Polycentrism and Bipolarity. *Russia in Global Affairs*, 17 (1), 10—51. DOI: 10.31278/1810-6374-2019-17-1-10-51
- Legvold, R. (2017). Into the Unknown: U.S.-Russian Relations Unhinged. *Valdai Papers*, 64, 1—20.
- Lukyanov, F. (2020). Start from Yourself and Finish from Yourself. *Russia in Global Affairs*, 18 (1), 202—217. (In Russian). URL: <https://globalaffairs.ru/articles/nachat-s-sebya-i-soboj-zakonchit/> (accessed: 04.03.2020).
- Makarychev, A. (2014). *Russia and the EU in a Multipolar World: Discourses, Identities, Norms*. Stuttgart: Ibidem Press.
- Mankoff, J. (2009). *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

- Mearsheimer, J.J. (2018). *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Miller, C. (2019). Understanding Russian Foreign Policy. *Orbis*, 63 (1), 150—153. DOI: 10.1016/j.orbis.2018.12.012
- Monaghan, A. (2016). *The New Politics of Russia: Interpreting Change*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Safranchuk, I. (2018). Russian-U.S. Relations: Torn between the Practical and Ideational Agendas. *Russia in Global Affairs*, 16 (4), 96—119. DOI: 10.31278/1810-6374-2018-16-4-96-119
- Sakwa, R. (2014). *Putin Redux: Power and Contradiction in Contemporary Russia*. New York, NY: Routledge.
- Sakwa, R. (2017). *Russia Against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sparke, M. (2013). *Introducing Globalization: Ties, Tensions, and Uneven Integration*. Wiley-Blackwell.
- Torkunov, A.V. (2012). *Contemporary International Relations*. Moscow: Aspekt Press publ. (In Russian).
- Trenin, D. (2018). Vladimir Putin's Fourth Vector. *Russia in Global Affairs*, 16 (1), 148—159.
- Tsygankov, A. (2019). *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Tsygankov, A. (2020). G — Great Powerness. *Russia in Global Affairs*, 18 (1), 85—91. DOI: 10.31278/1810-6374-2020-18-1-85-91

**About the author:** *Kochtcheeva Lada V.* — PhD in Political Science, Associate Professor, North Carolina State University, USA (e-mail: lada\_kochtcheeva@ncsu.edu).

**Сведения об авторе:** *Кочтеева Лада В.* — доктор политических наук, доцент Университета штата Северная Каролина, США (e-mail: lada\_kochtcheeva@ncsu.edu).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-476-490

Research article / Научная статья

## Russophobia in the Obama Era Foreign Policy Discourse (2009—2017)

K. Roberts

Mount Royal University, Calgary, Canada

**Abstract.** Anti-Russian sentiment — what some call “Russophobia” — is subtle, but visible in the American foreign policy discourse since the end of the Cold War. Most recently, it can be found in the Obama-era discourse about Russia, despite the positive bump in relations after the so-called “reset” of 2009. This paper contends that, among the many irritants in Russia — U.S. relations, anti-Russian sentiment among the American foreign policy leadership is an understudied phenomenon. Russophobia matters because it is present even at times of promise in the relationship; it impedes striking a “normal” relationship with Russia, and it influences policy decisions. This paper conceptualizes Russophobia, considers the source of its persistence in the American foreign policy discourse, and identifies examples of anti-Russian sentiment among key members of Barack Obama’s foreign policy team through an examination of memoirs and personal reflections about Russia. The paper asserts that anti-Russian attitudes in the American foreign policy discourse throughout the post-Cold War era must be identified and understood in order to gain a better understanding of why forging stronger, mutually beneficial relations with Russia continues to evade American policy makers. Anti-Russian sentiment undermined the Obama — Medvedev reset and, while it is certainly not alone responsible for deteriorating relations with Russia, it helped to perpetuate the downturn in relations and must be identified and better understood. The arguments made in this paper and in the selected citations herein, are based upon non-partisan scholarly inquiry and are not a consequence of the author’s personal or political views.

**Key words:** International relations, Barack Obama’s policy, post-Cold War, U.S. presidencies, Russophobia

**For citation:** Roberts, K. (2020). Russophobia in the Obama Era Foreign Policy Discourse (2009—2017). *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 476—490. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-476-490

## Русофобия в дискуссии по вопросам внешней политики во время президентства Б. Обамы (2009—2017 гг.)

К. Робертс

Университет Маунт-Ройал, Калгари, Канада

Статья посвящена осмыслению такого явления, как русофобия, рассматриваются причины ее сохранения в контексте внешней политики США, приводятся примеры антироссийских настроений среди ключевых фигур внешнеполитической «команды» Б. Обамы на основе анализа мемуаров и личных размышлений о России. Основной тезис статьи заключается в том, что, хотя русофобские умонастроения в риторике американских политиков и не имеют под собой серьезных оснований, тем не менее, они оказывают существенное влияние на международные отношения со времени окончания холодной войны. Чтобы лучше понять, почему до сих пор установление прочных, взаимовыгодных отношений с Россией является серьезной проблемой для американских политиков, необходимо провести тщательный анализ их антироссийских высказываний. Это является важным еще и потому, что данная тенденция подорвала «перезагрузку» взаимоотношений

© Roberts K., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

между Б. Обамой и Д.А. Медведевым. И хотя в этом виновата не только и не столько русофобия Б. Обамы и его администрации — она вместе с тем является одним из серьезных камней преткновения во внешнеполитическом дискурсе.

Аргументы, приводимые в настоящей статье и в избранных цитатах из нее, основаны на беспристрастном научном исследовании и не являются следствием личных или политических взглядов автора.

**Ключевые слова:** международные отношения, политика Барака Обамы, эпоха после холодной войны, русофобия

**Для цитирования:** Roberts K. Russophobia in the Obama Era Foreign Policy Discourse (2009—2017) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 476—490. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-476-490

## Introduction

Russophobia has influenced the American foreign policy discourse about Russia since the end of the Cold War. It is visible within all three post-Cold War American presidencies, most recently under the administration of Barack Obama, despite the 2009 “reset” of relations. This paper contends that anti-Russian sentiment among the American foreign policy leadership is underappreciated. Although Barack Obama’s is not the only administration in which this discourse about Russia persisted, his legacy is crucial, as he presided over an unprecedented souring of Russia — U.S. relations that preceded Russia’s current “information war” with the West, including its interference with American democracy. Neither his administration, nor the American foreign policy establishment more widely, are solely responsible for how bad things have gotten; but this paper posits that a discourse of Russophobia is among the many irritants in the relationship.

Unfortunately, President Vladimir Putin’s cries of “Russophobia!” at the slightest criticism of Russia do not help to legitimize the contention that a mistrust of Russia has permeated the foreign policy discourse in Washington. Even during periods of warmer relations, mistrust of Russia is visible among members of Barack Obama’s foreign policy team, despite efforts to improve relations. It is uncomfortable to concede the persistence of Russophobia in the American foreign policy discourse, especially at a time when relations with Russia have sunk to their lowest point since the end of the Cold War and evidence of Russian efforts to sow disinformation and disunity, and undermine Western democracies, is overwhelming. It is easy

to allow Vladimir Putin’s so-called “information war” with the West to legitimize and affirm the long-standing suspicions that have pervaded the discourse about Russia. But this paper argues that Russophobia has persisted even in times of cooperation, and that it may have been an obstacle to building a “normal” relationship with Russia, and may even have enabled the current state of malaise in U.S. — Russia relations.

This paper identifies the presence of Russophobia in the discourse about Russia within the executive branch. Because the president bears a significant responsibility for foreign policy, those most likely to influence the discourse about Russia are considered here. A review of their attitudes about Russia reveals a discourse of Russophobia present among influential advisors. This is done against the backdrop of the body of scholarship that privileges discourse as an essential tool of foreign policy analysis. Attitudes about Russia are expressed in public statements and memoirs of foreign policy actors. Memoirs allow the author to ascertain “the dominant discourses of the time” and are therefore useful texts to interpret [Tatum 2018: 11].

While it is true that memoirs can be a difficult medium, notably because they can be seen as attempts by principals to re-write the past, or to legitimize past decisions, they are also an opportunity for reflecting on relationships that were less easily expressed during an individual’s time in public office. While there is a risk of “spin” after the fact, there may also be a more honest narrative of their public life, backroom conversations, and influences on policy decisions. Without these reflections, it becomes difficult to fully understand the context of meetings and discussions about Russia, and it

may be challenging to determine the predispositions of key actors toward Russia and its leadership. The actors themselves offer an important account of the ideas held at the time. Therefore, the paper relies upon memoirs of key Obama administration officials to interpret the discourse among them, and it employs public statements and third-party accounts where possible to substantiate the presence of a Russophobic discourse among them. Before this can begin, it is first necessary to conceptualize Russophobia and to discuss why its presence in the foreign policy discourse matters from an analytical perspective.

### **Russophobia in the Foreign Policy Discourse**

The dominant scholarship on Russia — U.S. relations points to structural influences or Vladimir Putin’s illiberal tendencies as causes for the rocky relationship. This paper does not challenge those explanations directly but takes the view that influences on American policy are also deserving of focus if we are to truly understand the relationship. Inadequate attention is paid to an enemy image of Russia held by American decision-makers who shape, and are shaped by, an anti-Russian discourse that is predisposed to historical determinism (what was once believed to be true about Russia and its leaders will be forever true), rendering new approaches to Russia unlikely. Russophobia in the foreign policy discourse influences calculations of the national interest, and therefore should be considered an influence on Russia — U.S. relations.

This approach requires the resistance of a generic conception of the “national interest” as a guide to predicting rational foreign policy outcomes and instead views national interest as a fluid concept — the constructed result of a shared cultural and historical narrative that is interpreted by individual actors themselves and finds consequence in foreign policy decisions. The author takes the view that foreign policy results from perceptions of the national interest, but also that the “national interest” is a social construction. As such, the paper finds a home alongside scholarship that privileges the impact

of socio-cultural values and identity upon foreign policy, notably Campbell, Pouliot, and Waever and Hansen [Campbell 1992; Pouliot 2010; Hansen, Waever 2002]. Leaders shape, and are shaped by, social constructions of the national interest derived from their “interpretation of history and perception of events” [Jervis 1976: 276—277].

For Weldes, decision-makers “engage in a process of interpretation in order to understand both what situation the state faces and how they should respond to it” [Weldes 1996: 276—277]. Policymakers construct and foster the idea of national interest [Gilmore 2014: 541—557], which is the result of structures of meaning which “explain and elucidate foreign policies” [Hansen, Waever 2002: 27]. The social context in which history is interpreted and meaning is ascribed influences a discourse that finds consequence in foreign policy outcomes. Analyzing this discourse can inform our understanding of foreign policy [Hansen, Waever 2002: 21].

Discourse herein refers to the broad system in which individuals make sense of things, interact with others, and which gives meaning to actions [Tatum 2018: 3]. Identifying this discourse, and interpreting its influence, and its *genealogy* [Tatum 2018: 3] helps us to appreciate the force of ideas and their impact upon policy. The discourse about Russia has been shaped over time within the foreign policy community. In 2020 a fear of Russia may seem more legitimate given the nature of U.S. — Russia relations at present; but, the genealogy of this discourse about Russia matters. Fear and mistrust of Russia outlived the Cold War and flavoured the discourse even during the Clinton years when relations were at their best. Over time, a negative discourse about Russia has shaped the context within which foreign policy elites handled the Russia file.

Discourse analysis does not propose to reveal the hidden motives of actors, but instead looks at public texts to signify the presence of these ideas in the discourse [Hansen, Waever 2002: 27]. The goal is not to explain what individual decision makers *actually* believe (this cannot really be known for certain), but rather to

ascertain what beliefs *appear* to be shared across a population [Hansen, Waever 2002: 27]. Through an interpretation of memoirs and reflections of Obama-era foreign policy actors it is possible to get a sense of these shared beliefs about Russia.

It must be acknowledged that this approach has its limitations. After all, we can never truly know for sure that actors mean what they say; it is sometimes difficult to differentiate between rhetoric and genuinely held beliefs. Nonetheless, the discourse is valuable because policy choices cannot ever fully diverge from the discursive structures that exist alongside them [Hansen, Waever 2002: 29] and the actors themselves, and their interpretations of past events, are influenced by them. At some point we must consider the words of actors at face value in order to derive meaning from them within the context of the environments they operate within because “subjects, objects and concepts cannot be seen as existing independent of discourse” [Hansen, Waever 2002: 29].

An interpretative review of the reflections of Barack Obama’s foreign policy team reveals that a discourse of Russia-as-threat was present in the administration’s foreign policy discourse; although, it cannot be characterized as *aggressively* anti-Russian. Before this is illustrated, a conceptualization of anti-Russian sentiment — Russophobia — will be elaborated.

### Defining Russophobia

In 2007, Vladimir Putin captured the American view of Russians as “a little bit savage”, having “climbed down from the trees”, and needing “their hair brushed or their beards trimmed”, and the dirt washed out of their beards and hair”<sup>1</sup>. Images of Russian savagery date back to Lord Palmerston, who once described a Russian colleague as “‘civil and courteous’ but with ‘all the cunning of a half-educated savage’” [Benn 2014: 1320]. This reflects a special disdain for the Russian people that is easily

hidden in criticisms about contemporary Russia [Benn 2014: 1320]. Andrei Tsygankov observes in the United States a “fear of Russia’s political system on the grounds that it is incompatible with the interests and values of the West”, which generates an unbalanced and distorted perception about Russia that delegitimizes its national interests [Tsygankov 2009a: 66].

These attitudes result in a persistent need to contain Russia’s influence, even in times of relative peace, and animated the decision to expand NATO long before the reversal of expectations for Russia’s democratic consolidation. Russia is viewed as an expansionist state refusing to abide by “acceptable rules of international behavior”, which must be “contained or fundamentally transformed” [Tsygankov 2009b: 10—11]. Russia is cast as an autocratic empire that perpetually oppresses nationalities, denies its citizens basic rights, “concentrates economic and military resources in the hands of the state”, and doggedly pursues its inherent and illegitimate expansionist national interests [Tsygankov 2009b: 15]. As such, Russia is not accorded the courtesy of being seen to possess legitimate national interests, owing to the above assumptions about its nature and motivations. Tsygankov notes that, “even during the 1990s, when Russia looked more like a failing state than one capable of projecting power, some members of the American political class were worried about the future revival of the Eurasian giant as a revisionist power” [Tsygankov 2009b: 22]. He attributes the rampant post-Cold War triumphalism in the US to this fear of Russia, noting it reached its zenith in the mid-1990s when the Clinton administration “entrenched the rhetoric of victorious thinking by drawing the analogy between Russia and the defeat of Germany and Japan in World War II” [Tsygankov 2009b: 50]. This triumphalism implied something inherently inferior about Russia.

Tsygankov labels American Russophobia as a political phenomenon, leaving room for its willful reversal [Tsygankov 2009b: 29]; however, he claims that the infusion of fear into elite and popular attitudes about Russia is the result of a willful construction of an anti-Russian lobby,

<sup>1</sup> Time Person of the Year: Putin Q+A // Time Magazine. 2007. URL: [http://content.time.com/time/specials/2007/personoftheyear/article/0,28804,1690753\\_1690757\\_1695787-6,00.html](http://content.time.com/time/specials/2007/personoftheyear/article/0,28804,1690753_1690757_1695787-6,00.html) (accessed: 11.03.2016).

which he defines as deliberate cabal of anti-Russian hawks who presume that American liberal and geopolitical hegemony can best be achieved by the military defeat of Russia [Tsygankov 2009b: 66]. This lobby fosters anti-Russian sentiment to support a “global power struggle” against a potentially “resurgent” and “neo-colonial” Russia [Tsygankov 2009b: 67, 71]. While Tsygankov considers this anti-Russian lobby as *purposefully* distorting Russia’s history and interests to advance an anti-Russia agenda, this is not the case made herein.

While there does appear to be a culture of anti-Russianism present in the foreign policy discourse, it may not be intentional. The goal here is not to reveal malevolence toward Russia, but rather to name this Russophobia, discuss its genesis, and observe its influential presence in the foreign policy discourse.

Anti-Russian sentiment may be rooted in America’s myth of exceptionalism, which bestows upon U.S. leaders a propensity to make objective observations about other states’ motives, a dangerous feature that renders them “incapable of understanding the opposition of other nations” to U.S. policies [Lieven 2000: 25]. This is arguably exemplified by their perpetual inability to comprehend Russian opposition to NATO expansion. This, combined with the embrace of longstanding stereotypes and assumptions about Russia, shapes a Cold War “hangover” of sorts that perpetuates an image of Russia-as-threat, and situates Russophobia in the foreign policy discourse.

Russophobia presents itself as a crude form of cultural determinism that assumes that what was once considered true about a nation and its peoples shall be forever true, even in the absence of supporting evidence. This denies both a nuanced appreciation for cultural evolution and the potential for American leaders to view post-Soviet Russia’s disappointing struggles with democracy for what they are. Instead, they have been viewed against the backdrop of Russia’s Tsarist and Communist experiences [Lieven 2000: 27]. To view conduct as a product of culture or “national DNA” of sorts, comes perilously close to racism [Lieven 2000: 27]. There is a certain essentialism in the American

discourse on Russia that equates wickedness with “Russianness”.

Tsygankov and Lieven believe that demonizing Russia helped to justify American Cold War strategies of military build-up and containment. Yet, as Lieven importantly notes, even those who demonize Russia for its past seem to have little problem embracing Communist China [Lieven 2000: 28], so perhaps it is not communism in Russia’s past that Western leaders fear, but rather something innately “Russian”.

Russophobia is said to be self-reinforcing, owing to America’s “need for enemies” [Lieven 2000: 28] as an instrumental component of its own mythology of exceptionalism. America’s destiny is to be a cultural hegemon atop the global hierarchy of nations. The perception of American superiority requires an “other” to assume a position of inferiority. Russia has long represented a new cultural frontier and a divergent history, one that was assumed to be far less “exceptional” than the American experience. Challenges to the presumption of American hegemony have often been met with not simply disagreement, but a de-legitimizing of the very existence of the “other”. Russia is not itself immune from ideas of exceptionalism and the two nations have perpetuated a soft rivalry that possesses “nationalist phobias” [Tsygankov 2009b] that can be mutually reinforcing. It cannot be overlooked that Russophobia is matched by vigorous anti-American sentiment in Russia, which Putin seems only too happy to enflame.

Dijkink situates this “gross distinction between East and West as opposite cultures” in the U.S. discourse on Russia [Dijkink 1996: 2]; though not expressed explicitly, it has become “naturalized”. He notes that experience and discourse create an “imaginative geography of the outside world, which contributes to the construction of visions of the world [Dijkink 1996: 2—3]”. American foreign policy “perpetuates and affirms” the American way of life, and so any alternative presents a challenge [Dijkink 1996: 3]. Myths shape identity and the foreign policy discourse [Loffmann 2015: 308—332]. Put simply, American exceptionalism



influences Russophobia. If the American identity is considered exceptional, and superior, and should Russia challenge this understanding, then fear of what motivates this challenge — Russia's very identity — may be a consequence.

U.S. leaders have been reluctant to accept Russia as an equal [Sakwa 2012: 21]. Russia does not see itself as a defeated power and conducts itself accordingly, a view in opposition to the prevailing Washington narrative. Until recently, Russian foreign policy has been unthreatening, and could even be characterized as collaborative, but it was not universally viewed this way because of the geopolitical threat it was perceived to present [Sakwa 2012: 21]. Sakwa notes that anti-Russianism is rooted in history because Russia has never really been considered to be a part of Europe. Its very presence has motivated its neighbors to integrate a post WWII European identity based upon Russian exclusion, a reality later confirmed by decades of Cold War. That a derivative fear of Russia persists is problematic but not surprising [Sakwa 2012: 35].

Perhaps the consequence of viewing Russia as the enemy for so long is that it has now become one [Sakwa 2015: 566]. Russian leaders anticipate anti-Russianism in their dealings with the West and this shapes Russian expectations for how foreign nations will engage with them [Feklyunina 2013: 92]. This perpetuates an “us vs. them” discourse among Russian decision makers that may be reinforcing the narrative of fear in Washington.

To be clear, Russophobia is not simply criticism of Russia. Instead, it is the construction of an enemy image of Russia as evil and illegitimate; during the Cold War Russia was seen as morally bankrupt and therefore an inherent threat to western values, all of which justified a harsh response [Luostarinen 1989: 125]. Externalizing a common threat can be essential to legitimizing a collective identity and historical experience — a powerful nationalism that makes room for behaviours that might otherwise be difficult to rationalize [Luostarinen 1989: 125].

The construction of an enemy image of Russia stems largely from the fact that, for

centuries, Russia has embraced values that the West opposed: “autocracy, national repression, and conservatism” and later “radicalism and social revolution” [Luostarinen 1989: 128]. These differences shaped a view of Russians as inferior, violent, and untrustworthy, thereby rendering peaceful coexistence an impossibility; mistrust of the Russian leadership transformed into a cultural loathing of Russians themselves [Luostarinen 1989: 128]. It may be a natural inclination to fear that which we know the least, which could help to explain the presence of Russophobia in earlier periods when connection with cultures across the globe was a rare occurrence [Gleason 1971: 1]. But it is harder to explain the persistence of Russophobia in a globalized era in which the convergence of diverse cultures is believed by some to prompt cultural awareness and acceptance. This does not appear to be the case with American views of Russia, which remain imbued with an air of repugnance in which even minor differences take on elevated significance. Despite efforts to “reset” relations under Barack Obama, anti-Russian sentiment can be seen in the discourse about Russia. This does not mean that these views trumped all others, but their presence must be identified.

### **Russophobia in the Obama Administration (2009—2017)**

Below is a survey of reflections about Russia from key Obama administration officials. Despite efforts to foster better relations with Russia, these individuals operated within, and shaped, a discourse about Russia that reflects elements of the Russophobia discussed above. Nonetheless, there was a noticeable interest in engaging with Russia on a handful of files. In other words, while anti-Russian sentiment may have been present, it did not always roar.

#### ***President Barack Obama (2009—2017)***

Obama inherited a difficult relationship with Russia and directed his officials to prioritize a “reset” of relations. In the absence of a published presidential memoir, it is not yet possible to use memoirs as a guide to Barack Obama's views about Russia, during or after his time in office;

instead, the recollections of discussions and meetings with B. Obama from former members of his administration are utilized.

While B. Obama chided Mitt Romney in 2012 with, “the 1980s are now calling to ask for their foreign policy back because the Cold War’s been over for 20 years”, it was not long before relations with Russia soured and the optimism of the reset waned. Whiffs of Cold War posturing returned, visible in Barack Obama’s deliberate reference to Russia as a regional power [Stent 2014: 293], a jab likely aimed at Vladimir Putin’s desire to restore Russian greatness on the world stage.

Hillary Clinton recalls that in 2013 B. Obama compared V. Putin to a “bored kid at the back of the classroom. He’s got that kind of slouch”<sup>2</sup>. Amid frustrations with Vladimir Putin, Barack Obama belittled Russia, suggesting it “didn’t manufacture anything and that no one wanted to immigrate there” [Stent 2014: 302]. B. Obama presided over some successes with Russia, but divisions over Ukraine and Syria triggered a worsening of relations not seen since the Cold War. President Obama relied heavily upon his team of advisors when it came to relations with Russia, especially after the transfer of power from Dmitry Medvedev to Vladimir Putin, because he was unable to strike a comparable relationship with Vladimir Putin to that which he enjoyed with Dmitry Medvedev. Known to keep his cards close to his chest, it is challenging to ascertain more at this stage about Barack Obama’s feelings about Russia, attitudes that will likely be revealed in his forthcoming memoir. For now, the reflections of his most influential advisors are considered.

#### ***Vice President Joe Biden (2009—2017)***

Owing to his decades fighting the Cold War in the U.S. Senate, his friendship with the president, and that he was asked to deliver tough messages to Vladimir Putin during the 2014 Crimea crisis, Joe Biden’s views are important in interpreting the discourse on Russia. Ben Rhodes observes that, in the administration, J. Biden

<sup>2</sup> Clinton H. *What Happened*. New York: Simon and Schuster, 2017. P. 327.

occupied “a unique space, somewhere above everyone else and below Obama”<sup>3</sup>. J. Biden chronicles his efforts to support Ukraine in the face of Russia’s “menacing” behavior as a consequence of “Putin’s cynical push” for territory<sup>4</sup>.

Joe Biden shares Barack Obama’s commitment to finding common ground with Russian leaders<sup>5</sup>; however, a tone of cynicism and mistrust pervades his narrative. He cynically refers to Dmitry Medvedev as a “temporary placeholder in the presidency”, leaving room for Vladimir Putin’s return. While it is understood that the tandem presidency from 2008—2012 enabled V. Putin’s return to power, J. Biden reveals a mild cynicism in his dealings with the Russian government. He links the tandem presidency and the reset’s failure to Russia’s bad faith partnership. Former Ambassador to Russia, Michael McFaul confirms the administration’s collective assessment that the Russians never meaningfully committed to the reset<sup>6</sup>. Recalling a trip to Moscow to assuage D. Medvedev’s concerns about NATO missiles in Poland and Romania, Joe Biden notes that he “just wasn’t sure what I was walking into”, but he was fairly certain that it was really Putin pulling the strings who needed convincing<sup>7</sup>. Despite some optimism about progress on the nuclear treaty, Joe Biden saw Vladimir Putin as “unworthy of our trust”, having done nothing to “dispel that notion” noting that V. Putin was “ice cold calm throughout but argumentative from start to finish”<sup>8</sup>. He also joked about Putin not having a soul<sup>9</sup>.

Joe Biden recalls a “reckoning” with Vladimir Putin at a Munich Security Conference

<sup>3</sup> Biden J. *Promise Me, Dad: A Year of Hope, Hardship, and Purpose*. New York: Flatiron Books, 2017. P. 65.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 18.

<sup>5</sup> *Ibid.* P. 93.

<sup>6</sup> McFaul M. *From Cold War to Hot Peace: An American Ambassador in Putin’s Russia*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. P. 409–428.

<sup>7</sup> Biden J. *Promise Me, Dad: A Year of Hope, Hardship, and Purpose*. New York: Flatiron Books, 2017. P. 94.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

at which he asserted to the Russian President that their relationship did not need to be zero-sum — that Russia's strength is not NATO's weakness<sup>10</sup>, all the while denying Russia its sphere of interest — an entitlement he told Vladimir Putin that no nation enjoys. It appears as if Joe Biden communicated this message with no sense of irony or hypocrisy, failing to appreciate that, for Russia, NATO represents the American sphere of interest. While Joe Biden's comments are not hostile to Russia, they do suggest an unwillingness to legitimize Russia's interests in its borderlands, and a propensity to view Russian interests through the prism of Vladimir Putin's "evil" agenda. J. Biden recalls trumpeting the US goal of extending the liberal order, across Europe, referring to Russian efforts to restore relations with its neighbors as "bullying"<sup>11</sup>. It is evident that Russian interests are considered illegitimate if they conflict with America's. When Russia pursues its interests, it is a menacing bully: J. Biden refers to V. Putin's efforts to influence Ukrainian president Viktor Yanukovich as "tightening the screws"<sup>12</sup> to resist European influence.

Joe Biden recalls feeling a *moral duty* to defend Ukraine against an untrustworthy Russia. This moral authority argument is compelling. The Russian leadership is not simply disagreed with, but vilified. J. Biden implies that V. Putin will lie and bully his way through Europe, possibly annexing more territory; he does not say this directly, but explains that this is what the Baltic countries are worried about and he makes no effort to dispel this fear, thereby tacitly giving it weight. Noting "Putin's aggressive campaign to split Ukraine" in "flagrant violations of agreements he has signed", Joe Biden suggests Vladimir Putin is a "demagogue and a revisionist"<sup>13</sup>. In recalling a 2015 speech to the Brookings Institution, Joe Biden warns, "Putin's vision has very little to offer the people of Europe — or, for that matter, the people

of Russia — other than myths and illusions, the false promise of returning to a past that, when examined, was not too good to begin with"<sup>14</sup>. Joe Biden softly exhibits an untrustworthy, adversarial image of Russia, as well as a preparedness to deny Russia its legitimate sphere of interest.

#### *Secretaries of State Hillary Clinton (2009—2013) and John Kerry (2013—2017)*

A presidential candidate, senator, and first lady, Secretary Clinton held clear ideas about U.S. — Russia relations. Her two memoirs offer tremendous insight into her views about Russia and its leadership. Somewhat hawkish on Russia, despite an awkward attempt to gift a "reset button" to Sergei Lavrov, it is telling that a chapter in her 2017 memoir contains a subsection entitled, "there's a bear in the woods"<sup>15</sup> a pejorative phrase from Ronald Reagan's 1984 presidential campaign which characterized Russia as the greatest threat to global stability. In *Hard Choices*, Clinton justifies the Clinton administration's prioritization of NATO expansion as "hedging" against a resurgent Russia<sup>16</sup>. She calls Vladimir Putin a "hard man", with a worldview "shaped by his admiration for the powerful czars of Russian history", and with an "appetite for more power, territory and influence"<sup>17</sup>. She asserts that V. Putin sees geopolitics as "zero sum", that he "cut his teeth in the KGB", and that these shaped the "ultimate Cold War resume"<sup>18</sup>. Hillary Clinton shares her optimism about a fresh start with Russia, but then conveys that she had reservations about Vladimir Putin right from the start. It seems her optimism was short-lived.

H. Clinton views V. Putin through the lens of his past, reflecting an historical determinism often assumed about Russians. This is visible in

<sup>10</sup> Biden J. *Promise Me, Dad: A Year of Hope, Hardship, and Purpose*. New York: Flatiron Books, 2017. P. 95—96.

<sup>11</sup> *Ibid.* P. 97.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.* P. 185—187.

<sup>14</sup> Biden J. *Promise Me, Dad: A Year of Hope, Hardship, and Purpose*. New York: Flatiron Books, 2017. P. 187.

<sup>15</sup> Clinton H. *What Happened*. New York: Simon and Schuster, 2017. P. 330.

<sup>16</sup> Clinton H. *Hard Choices*. New York: Simon and Schuster, 2014. P. 195.

<sup>17</sup> *Ibid.* P. 201.

<sup>18</sup> *Ibid.* P. 205.

her assertions that a “cold wind was blowing from the east”, that Vladimir Putin is looking to “rebuild a lost empire”, and “re-Sovietize Russia’s periphery”<sup>19</sup>. She believes V. Putin adopts an air of intimidation because “the KGB taught Putin to be suspicious of everyone”<sup>20</sup>; she notes, “He’s always testing you, always pushing the boundaries”<sup>21</sup>. On the many disagreements with Vladimir Putin over Syria, H. Clinton expresses mistrust, saying, “I did not trust Russia’s actions or words”<sup>22</sup>. She wrote a 2013 memo to Barack Obama warning that relations with Russia would deteriorate because Putin was a threat both to his neighbors and to global order [Stent 2014: 276].

In her 2017 book, H. Clinton calls Putin a man-spreader, “one of those guys on the subway who imperiously spread their legs wide, encroaching on everyone else’s space, as if to say, ‘I take what I want’”<sup>23</sup>. Hillary Clinton minces no words when she reduces him to an evil caricature — the “arch-villain straight out of a James Bond movie” and a “former KGB spy with a taste for over-the-top macho theatrics and baroque violence”<sup>24</sup>. She believes that he “still smolders over what he views as the humiliations of the 1990s, when Russia lost its old Soviet dominions”<sup>25</sup>, and that his attempts to cultivate an image of himself as a strong leader are connected to the need to project an “image of traditional masculinity”<sup>26</sup>, in order to re-assert Russian power for those who regret its weakness and want to challenge the inconveniences of liberalism.

Hillary Clinton views Russian influence as a *disease* that affected America’s 2016 presidential

<sup>19</sup> Clinton H. *Hard Choices*. New York: Simon and Schuster, 2014. P. 209—210, 215.

<sup>20</sup> Clinton H. *What Happened*. New York: Simon and Schuster, 2017. P. 329.

<sup>21</sup> Clinton H. *Hard Choices*. New York: Simon and Schuster, 2014. P. 215.

<sup>22</sup> *Ibid.* P. 384.

<sup>23</sup> Clinton H. *What Happened*. New York: Simon and Schuster, 2017. P. 327.

<sup>24</sup> Clinton H. *Hard Choices*. New York: Simon and Schuster, 2014. P. 327.

<sup>25</sup> *Ibid.* P. 328.

<sup>26</sup> *Ibid.* P. 332.

election<sup>27</sup>, asserting that Vladimir Putin targeted her because of a deep resentment toward the United States<sup>28</sup>. She views Russia’s 2016 election meddling as an attempt by Russia to attack America and all it stands for. Perhaps there is something to this, but it strikes this author as an exaggeration of the threat posed to the United States, reflecting the pervasive fear about Russia and about Vladimir Putin himself. There is a tendency to amplify the Putin-as-evil-mastermind narrative in which he is credited with stage managing the Trump victory, rather than simply enjoying the fruits of his opportunistic attempts to disrupt the election. To be fair, much remains unknown; however, it is doubtful that V. Putin orchestrated the precise outcome of the election. Russophobia appears to have reached a fever pitch — an overblown sense of hysteria — which, worryingly, may assign Vladimir Putin far more credit than he deserves.

President Obama’s second Secretary of State, John Kerry, served in Vietnam, and, like Joe Biden, fought the Cold War in the U.S. Senate. In his memoir, he recalls a trip to Moscow 1989 at which time he recalls entering an impressive room with multiple phones, none of which could be linked, and he recalls joking at the time: “And these were the guys who were going to March across Europe?”<sup>29</sup>. John Kerry also toured KGB headquarters under Lubyanka Square, displaying “reams of files sitting on shelves and desks” prompting him to wonder: “How many moments of horror — sheer terror — were recorded in those files” — the “worst of human behavior”<sup>30</sup>. He was also taken to meet Evgeny Primakov after a “harrowing” drive to an “imposing, secluded compound”<sup>31</sup>. It appears this trip made an impression on John Kerry, and his old assumptions about the Soviets are on display in his recollection of events.

J. Kerry believes V. Putin remembers the Soviet Union with “great fondness and

<sup>27</sup> Clinton H. *Hard Choices*. New York: Simon and Schuster, 2014. P. 326.

<sup>28</sup> *Ibid.* P. 333.

<sup>29</sup> Kerry J. *Every Day Is Extra*. New York: Simon and Schuster, 2018. P. 195.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.* P. 196.

sentimentality”<sup>32</sup>, proclaiming him “a complicated figure... in one meeting he could be a charming interlocutor, opening bottles of wine and offering bowls of caviar. At other moments he could employ petty tactics: keeping us waiting for hours just to prove that we were on his turf”<sup>33</sup>. He acknowledges it is a mistake to see Russia through either “rose colored glasses or Cold War lenses”<sup>34</sup>, noting that engagement is the best way to make progress, though it must be done with a readiness to “call Russia on their malicious activities”<sup>35</sup>. J. Kerry displays a desire to meet Russian leaders on common ground; in fact, even after Russia and Syria were suspected to be responsible for a 2016 aerial attack on a humanitarian convoy near Aleppo, and after his own rebuke of this assault in the United Nations Security Council (UNSC), he remained open to engaging with Russia at the bargaining table; he expresses regret that, by 2017, they had “reached the end of the road” because Russians spoke from a “script of alternative facts”, a behavior he characterizes as “Orwellian doublespeak”<sup>36</sup>. Here John Kerry implies a Russian preference for a dystopian world order.

J. Kerry describes his Russian counterpart, Sergei Lavrov, as “clever, calculating, and idiosyncratic. He’s also famous for little stunts and mind games to seek some small advantage at the bargaining table”<sup>37</sup>. J. Kerry recalls a moment during tense negotiations on Syria that the Russians had placed their luggage out in the hallway to demonstrate that they were prepared to walk out at any moment, actions John Kerry calls “ham handed”, and “typical Russian tactics”, and “lay(ing) traps”<sup>38</sup>. He laments Russia’s decision to send troops into Syria the day *after* B. Obama and V. Putin met in New York, failing to notify the U.S. of their impeding actions, a move J. Kerry implies was dark and calculating.

<sup>32</sup> Kerry J. *Every Day Is Extra*. New York: Simon and Schuster, 2018. P. 438.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.* P. 439.

<sup>36</sup> *Ibid.* P. 554—555.

<sup>37</sup> *Ibid.* P. 538.

<sup>38</sup> *Ibid.*

Understandably, John Kerry exhibits frustration over the intractable differences with Russia regarding Syria and Ukraine, and anger over election meddling and disinformation campaigns. The concern there is not disagreement, or even outrage at Russian actions; instead, it is an underlying tone, though not always roaring, of a nod to assumptions about Russia as a backward, sneaky, and malevolent force, as being no different from its dark Soviet past, as possessing innate qualities that immediately render Russian interests illegitimate and its tactics extraordinary. This is captured in a small but impactful remark J. Kerry makes in his summary lamentations about Ukraine in which he regrets Russia’s efforts to “thwart Ukraine’s determination to embrace *modernity*”<sup>39</sup>. Hints of condescension and illegitimacy imbue John Kerry’s reflections on Russia, and this appears to exist across his administration’s discourse on Russia.

*Secretaries of Defense Robert Gates (2009—2011), Leon Panetta (2011—2013), Chuck Hagel (2013—2015), and Ash Carter (2015—2017)*

The Obama Administration initiated significant cuts to military spending, and prioritized political advice over that of defense department officials, empowering the National Security Council in defense decisions [Nasr 2013] which were often made by an insular group of political aides. Secretaries Gates and Panetta diverged from Barack Obama’s agenda, and left their posts in relatively short order, penning memoirs critical of the White House’s overreach. Similarly, Chuck Hagel unceremoniously resigned after Obama’s reversal on the chemical weapons “red line” in Syria. Due to the rapid succession of defense secretaries, and to their diminished influence, there is less to report about their attitudes toward Russia.

Former Director of the Central Intelligence Agency (CIA) and Secretary of Defense for both George W. Bush and Barack Obama, R. Gates recalls that he “looked into Putin’s eyes and, just

<sup>39</sup> Kerry J. *Every Day Is Extra*. New York: Simon and Schuster, 2018. P. 438.

as I expected, had seen a stone-cold killer”<sup>40</sup>. He goes on to lament the illiberal, oligarchy governing Russia, led by a man “haunted by lost empire, lost glory, and lost power”<sup>41</sup>. Cautiously optimistic about the end of the Cold War [Stent 2014: 5], he warned against overreacting to a declining power that was not meaningfully capable of major force projection<sup>42</sup>.

Images of Cold War loom large for former CIA Director Leon Panetta. He reflects on the 2010 arrest of Russian spies in the U.S., a moment that could have been accompanied by the theme song from the movie *The Third Man*<sup>43</sup>. L. Panetta suspects Russian efforts to strike joint working groups between the SVR and the CIA were simply a guise for getting close to CIA operatives to recruit them as spies<sup>44</sup>. There is a predominantly negative tone to his discussion of Russia: “Horrible food, unless you like boiled fish and vodka”. He also recalls visiting the former KGB offices and joking with a colleague about still being able to hear the “screams from the basement” (because this site allegedly housed the infamous KGB prisons)<sup>45</sup>. After leaving office in 2016, Leon Panetta warned that Vladimir Putin was driven by a desire to restore the Soviet Union<sup>46</sup>.

There is little evidence of Secretary Hagel and Ash Carter’s views on Russia, though Hagel did appear to warn of the risks of Cold War style military buildups if the U.S. failed to re-engage Russia, taking care to avoid “new Cold War” rhetoric. John Kerry recalls A. Carter’s rigid mistrust of Russia, and eagerness to avoid the

appearance of working with Russia “on any issue”<sup>47</sup>.

*National Security Advisors Jim Jones (2009—2010), Tom Donilon (2010—2013), and Susan Rice (2013—2017), Deputy National Security Advisor Ben Rhodes (2009—2017), and Michael McFaul (Special Assistant to the President and Senior Director of Russian and European Affairs (2009—2012)) and Ambassador to Russia (2012—2014)*

Barack Obama relied upon a handful of trusted foreign policy advisors in the National Security Council (NSC), all of whom shaped the discourse on Russia. National Security Advisor Jim Jones was an asset to the Russia file<sup>48</sup>, willing to commit to the nuclear treaty in ways that Gates had been unprepared to do<sup>49</sup>. His ability to engage with his counterpart, Sergei Prikhodko (Dmitry Medvedev’s advisor), was likely aided by his experience as former commandant of the Marine Corps<sup>50</sup>. Jones’ role was usurped by T. Donilon, who had a closer relationship with Obama, and took up the NSA role in short order.

T. Donilon worked for Presidents Jimmy Carter and Bill Clinton and had a close relationship with Barack Obama’s Chief of Staff, Rahm Emanuel, which enabled him to “control the levers of national security decision making”<sup>51</sup>. T. Donilon operationalized the resumption of high level meetings between US and Russian presidents [Stent 2014: 250]; however, it was really J. Kerry, owing to his long standing relationship with S. Lavrov (from his Senate days), who took on the Russia file [Stent 2014: 250]. M. McFaul recalls that T. Donilon advocated engaging Russia and favored inviting Vladimir Putin to a “working visit” in Washington to keep the lines of communication

<sup>40</sup> Gates R. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*. New York: Vintage Books, 2014. P. 169.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> McFaul M. *From Cold War to Hot Peace: An American Ambassador in Putin’s Russia*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. P. 96.

<sup>43</sup> Panetta L. *Worthy Fights: A Memoir of Leadership in War and Peace*. New York: Penguin Books, 2014. P. 284.

<sup>44</sup> McFaul M. *From Cold War to Hot Peace: An American Ambassador in Putin’s Russia*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. P. 280.

<sup>45</sup> *Ibid.* P. 281.

<sup>46</sup> Mills C. Panetta: Putin Wants to Restore the Soviet Union // US News. December 1, 2016. URL: <https://www.usnews.com/news/world/articles/2016-12-01/vladimir-putin-wants-to-restore-the-soviet-union-former-secretary-of-defense-says> (accessed: 28.02.2019).

<sup>47</sup> Kerry J. *Every Day Is Extra*. New York: Simon and Schuster, 2018. P. 552.

<sup>48</sup> McFaul M. *From Cold War to Hot Peace: An American Ambassador in Putin’s Russia*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. P. 323.

<sup>49</sup> *Ibid.* P. 144.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Rhodes B. *The World As It Is: A Memoir of the Obama White House*. New York: Random House, 2018. P. 68.

open<sup>52</sup>. T. Donilon met with Vladimir Putin in 2012 to move the arms control agenda forward, and had tremendous influence on foreign policy, so much so that J. Kerry took direction from T. Donilon on occasion, notably during discussions in Russia on Syria<sup>53</sup>. T. Donilon favored engagement, but also sanctions against Russians connected to human rights abuses. Upon leaving office, T. Donilon called V. Putin's agenda for Russia "actively hostile" to the West and implied that Vladimir Putin had been planning this strategy prior to returning to office in 2012 (failing to allow for the possibility that Russia was reacting to perceived western aggression). He chalks up Russian cyber warfare as an extension of Soviet era information warfare, seemingly comfortable drawing few distinctions between Soviet and modern-day Russia, noting that V. Putin is driven to return Russia to its Soviet era greatness<sup>54</sup>.

Susan Rice worked for President Clinton and was foreign policy advisor to Barack Obama's 2008 election campaign. S. Rhodes notes her close relationship with the president<sup>55</sup>, a connection widely noted in the media at the time of her appointment as National Security Advisor (NSA). S. Rice understood the Russian position on many issues and was influential in securing their agreement in the UNSC on Iran sanctions, and their support on Libya (UNSCR 1970), as a consequence of her UN experience and relationship with her Russian counterpart Vitaly Churkin<sup>56</sup>, with whom Rice shared a "love/hate relationship"<sup>57</sup>. S. Rice argued

forcefully for military action in Syria<sup>58</sup>, but remained open to understanding the Russian perspective, appreciating the need to provide them an "off-ramp" on Ukraine. She appeared sensitive to Russian interests, and favored talks that allowed the Russians to save face<sup>59</sup>. Nonetheless, Rice too expresses distaste for Vladimir Putin, noting "here is no such thing as a short phone call" with him, referencing Putin's "tedious monologues"<sup>60</sup>.

As Deputy National Security Advisor, and close friend of the president, Ben Rhodes was chosen by Obama to serve as a backchannel to Cuba during the rapprochement<sup>61</sup>. M. McFaul reports that Rhodes "wrote the first draft of every major foreign policy speech" given by Barack Obama<sup>62</sup>. B. Rhodes was a front row observer and contributor to the administration's foreign policy initiatives. He supported the administration's priority of improving the frosty relationship with Russia they had inherited. Nonetheless, B. Rhodes expresses frustration with the "reset", because the Russian leadership was not unified in its commitment to it; he blames the vagaries of the Medvedev — Putin leadership tandem for this, noting the sharp downturn in relations when Vladimir Putin resumed the presidency in 2012. B. Rhodes attributes the drift that had crept into the relationship by 2011 to "darker forces within Russia, the cruder nationalism that Putin represented"<sup>63</sup>. Reflecting on his 2016 trip to advance the opening up of U.S. — Cuba relations, Rhodes recalls an attack "from a sonic weapon or some sort of toxin" on Americans in the Cuban Embassy for which he believes Russia was responsible. He asserts, "Whoever harmed those Americans clearly wanted to sabotage the

<sup>52</sup> McFaul M. *From Cold War to Hot Peace: An American Ambassador in Putin's Russia*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. P. 323.

<sup>53</sup> *Ibid.* P. 348.

<sup>54</sup> Glasser S. Tom Donilon Interview: The Full Transcript // *The Global Politico*. July 10, 2017. URL: <https://www.politico.com/magazine/story/2017/07/10/tom-donilon-the-full-transcript-215350> (accessed: 28.02.2019).

<sup>55</sup> Rhodes B. *The World As It Is: A Memoir of the Obama White House*. New York: Random House, 2018. P. 160.

<sup>56</sup> McFaul M. *From Cold War to Hot Peace: An American Ambassador in Putin's Russia*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. P. 171, 222.

<sup>57</sup> Rice S. *Tough Love: My Story of the Things Worth Fighting For*. New York: Simon and Schuster, 2019. P. 299.

<sup>58</sup> Kerry J. *Every Day Is Extra*. New York: Simon and Schuster, 2018. P. 533.

<sup>59</sup> *Ibid.* P. 527.

<sup>60</sup> Rice S. *Tough Love: My Story of the Things Worth Fighting For*. New York: Simon and Schuster, 2019. P. 398.

<sup>61</sup> *Ibid.* P. 425.

<sup>62</sup> McFaul M. *From Cold War to Hot Peace: An American Ambassador in Putin's Russia*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. P. 110.

<sup>63</sup> Rhodes B. *The World As It Is: A Memoir of the Obama White House*. New York: Random House, 2018. P. 152.

opening between our countries, and I wondered whether the Russians... played a role”<sup>64</sup>.

Like H. Clinton, B. Rhodes likens Russia’s campaign of disinformation to a disease: “America’s antibodies to the sickness of Russian disinformation were weak”<sup>65</sup>. While this may appear to be an innocent analogy because he’s talking about internet trolls and disinformation, the choice of invoking a sickness metaphor is interesting. The fear of an infestation of evil, an epidemic that could affect, and sicken, the United States reflects the fear of Russia that this paper seeks to highlight. Ben Rhodes even recalls a moment when he feared an “epidemic of disinformation”; he recalls being afraid to criticize Russia too vociferously, for fear of being targeted by a Russian smear campaign, noting these were “chilling” thoughts to have and, “if I’m thinking this, every public official in a Western democracy is going to think twice before criticizing Russia”<sup>66</sup>.

Russia scholar Michael McFaul was Barack Obama’s top advisor on Russia. M. McFaul was asked to attend “every Obama meeting with Medvedev and Putin and listen in on every call”<sup>67</sup>. A self-described *Russo-file*, M. McFaul expresses a deep love for Russian culture and history and congratulates himself (rightly) for initially advocating Russian membership in NATO, expressing regret that this idea was outrightly rejected in Washington<sup>68</sup>.

Once briefing President George W. Bush about Vladimir Putin, M. McFaul warned about the perils of trusting V. Putin: “This is a man who was trained to lie”<sup>69</sup>, and had “a chip on his shoulder”<sup>70</sup>.

M. McFaul expresses a strong personal dislike of V. Putin owing, in part, to the animosity that grew between them when M. McFaul was Ambassador to Moscow;

Vladimir Putin falsely accused the ambassador of fomenting unrest in Russia. M. McFaul believes that V. Putin’s years in the KGB have conditioned him to believe that Russia needs an enemy, and to see the U.S. as a competitor<sup>71</sup>. M. McFaul regrets V. Putin’s pivot on the reset, blaming the reversal of relations squarely on the Russian president, failing to acknowledge the role that a divergence of interests between Russia and the U.S. may have played. M. McFaul converges with the prevailing wisdom in Washington that fails to concede the existence of legitimate Russian national interests.

In fact, Michael McFaul exonerates American foreign policy, failing to allow for the possibility that perceived Western intransigence could have prompted this “change of heart” in Russia, and instead attributes it to V. Putin’s cynical need to cast America as the enemy: “Putin’s propaganda machine filled Russian imaginations with sinister ideas about what we were doing in their country and inside our embassy walls”<sup>72</sup>. On this view of the U.S. as enemy, he wonders, “maybe Putin and his KGB comrades had developed an inferiority complex with respect to the CIA over the years because their country had collapsed and ours had not”<sup>73</sup>.

Just prior to Dmitry Medvedev’s transfer of presidential power back to Vladimir Putin, M. McFaul recalls feeling a sense of foreboding, predicting he would “never witness such a warm exchange between our presidents ever again”<sup>74</sup>. In their meetings, M. McFaul describes V. Putin as “disinterested”<sup>75</sup>, “paranoid”<sup>76</sup>, “draconian”, and “repressive”<sup>77</sup>. M. McFaul even channels George Kennan in his advice to policymakers about how to deal with V. Putin<sup>78</sup>. This is an interesting parallel to draw, even though his own memoir resists calling the current state of relations a Cold War.

<sup>64</sup> Rhodes B. *The World As It Is: A Memoir of the Obama White House*. New York: Random House, 2018. P. 347—348.

<sup>65</sup> *Ibid.* P. 383.

<sup>66</sup> *Ibid.* P. 409.

<sup>67</sup> McFaul M. *From Cold War to Hot Peace: An American Ambassador in Putin’s Russia*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. P. 126.

<sup>68</sup> *Ibid.* P. 48—49.

<sup>69</sup> *Ibid.* P. 64.

<sup>70</sup> *Ibid.* P. 131.

<sup>71</sup> McFaul M. *From Cold War to Hot Peace: An American Ambassador in Putin’s Russia*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. P. 239, 259.

<sup>72</sup> *Ibid.* P. 280, 287.

<sup>73</sup> *Ibid.* P. 336.

<sup>74</sup> *Ibid.* P. 322.

<sup>75</sup> *Ibid.* P. 325.

<sup>76</sup> *Ibid.* P. 336.

<sup>77</sup> *Ibid.* P. 419.

<sup>78</sup> *Ibid.* P. 407.



There are some hints of cultural determinism in M. McFaul's reflections on the ghosts of Russia's past: "I take solace in continuing to believe that the course of these events over the last thirty years was not all predetermined by Russian history and culture..." and he carefully attributes some of its struggles to individuals and their choices<sup>79</sup>. Nonetheless, the suggestion here is that *some* of this may be predetermined. He worries about a "deep societal demand for this kind of autocratic leader (V. Putin. — *Author's note*), and this kind of antagonistic relationship with the West"<sup>80</sup>. Here he sounds a little less like a *Russophile* and a bit more like a *Russophobe* (despite his own denials). If the Russian people are responsible for Vladimir Putin and his policies, and if this appetite for authoritarian leaders and enemy images of the West are embedded within the society and culture, this sounds like determinism. M. McFaul questions whether Putin represents a "return to the norm in Russian and Soviet history"<sup>81</sup>, which suggests he might believe that Russia has the leadership it deserves and desires.

### Concluding Thoughts

What begins to emerge from the above reflections is that, despite the intention to find common ground with Russia, there is a lingering tone of reservation and suspicion about Russia and Vladimir Putin. It does not always roar — the discourse about Russia may not have been *aggressively* negative — but the case is made here that it is present. Unfortunately, this discourse may have *contributed* to a missed opportunity to improve the relationship. While this paper's goal is not to connect this discourse with outcomes *per se* (it is concerned with identifying the discourse), this raises questions about the consequences of this mistrust.

<sup>79</sup> McFaul M. *From Cold War to Hot Peace: An American Ambassador in Putin's Russia*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018. P. 423.

<sup>80</sup> *Ibid.* P. 425.

<sup>81</sup> *Ibid.* P. 426.

Negative attitudes about Russia take on a certain mythology: "a fiction or constructed narrative that provides a certain interpretation of the evidence" [Sakwa 2017: 11]. Negative views of Russia cast it as an unequal, malevolent actor, anchored to its dark and radical past, rendering it inherently unentitled to its national interests. These myths about Russia are rooted in historical determinism; they "freeze a moment in time", "imbuing it with permanent significance" [Sakwa 2017: 11], and these myths have shaped a discourse about Russia. As Sakwa aptly observes, at the end of the Cold War, there was a narrative about Russia that it was defeated, offered opportunities to engage with the West, but declined them in favor of its imperial ambitions [Sakwa 2017: 11]. These myths have persisted, and have influenced how Russia is viewed and understood among foreign policy makers. As Russia appears to move further away from the West, and acts against the interests of the United States, these myths are then confirmed. A persistent fear and mistrust of Russia — *Russophobia* — has now been solidified because Russia has become the enemy it was softly expected to become all along.

A common response to suggestions of *Russophobia* today is: "Well, it's not a phobia if the threat is real". Russia's present day information war with the West, and its actions in Crimea and Syria, reinforce the notion that concerns about a resurgent Russia may have been justified and that mistrust of Russia is now legitimized; western leaders were right to hedge their bets about Russia after all. Unfortunately, this may have been a self-fulfilling prophecy. A phobia is normally considered an *irrational* fear, prompting a *disproportionate* response, or a loss of perspective. For many years Russia was not an enemy of the West, and yet a subtle discourse of *Russophobia* was present in Washington and appears to have influenced attitudes toward Russia. Whether anti-Russian sentiment constitutes a phobia or not, identifying its presence is useful to those who seek to understand the arc of U.S. — Russia relations in the post-Cold War era.

Received / Поступила в редакцию: 14.04.2020

Accepted / Принята к публикации: 13.05.2020

## References / Библиографический список

- Benn, D.W. (2014). On Re-examining Western Attitudes to Russia. *International Affairs*, 90 (6), 1319—1328. DOI: 10.1111/1468-2346.12172
- Campbell, D. (1992). *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Dijkink, G. (1996). *National Identity and Geopolitical Visions: Maps of Pride and Pain*. New York: Routledge.
- Feklyunina, V. (2013). Constructing Russophobia. In: Ray, T. (Eds.). *Russia's Identity in International Relations: Images, Perceptions, Misperceptions*. London: Routledge. P. 91—109.
- Gilmore, J. (2014). The Uncertain Merger of Values and Interests in UK Foreign Policy. *International Affairs*, 90 (3), 23—41. DOI: 10.1057/9781137392350\_2
- Gleason, J. (1971). *The Genesis of Russophobia in Great Britain*. Octagon Books.
- Hansen, L. & Waever, O. (Eds.). (2002). *European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States*. London: Routledge.
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lieven, A. (2000). Against Russophobia. *World Policy Journal*, 17 (4), 25—32. DOI: 10.1215/07402775-2001-1004
- Löffmann, G. (2015). Leading from Behind: American Exceptionalism and President Obama's post-American Vision of Hegemony. *Geopolitics*, 20 (2), 308—332. DOI: 10.1080/14650045.2015.1017633
- Luostarinen, H. (1989). Finnish Russophobia: The Story of an Enemy Image. *Journal of Peace Research*, 26 (2), 123—137. DOI: 10.1177/0022343389026002002
- Nasr, V. (2013). *The Indispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*. New York: Doubleday.
- Pouliot, V. (2010). *International Security in Practice: The Politics of NATO — Russia Diplomacy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sakwa, R. (2012). The Cold Peace: Making Sense of Russia's Relationship with the West. In: Kanet R.E. & Freire M.R. (Eds.). *Russia and European Security*. Dordrecht: True Republic of Letters Publishing. P. 21—44.
- Sakwa, R. (2015). The Death of Europe? Continental Fates after Ukraine. *International Affairs*, 91 (3), 553—579. DOI: 10.1111/1468-2346.12281
- Sakwa, R. (2017). *Russia against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stent, A. (2014). *The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tatum, D.S. (2018). Discourse, Genealogy and Methods of Text Selection in International Relations. *Cambridge Review of International Affairs*, 31 (3—4), 344—364. DOI:10.1080/09557571.2018.1518971
- Tsygankov, A.P. (2009a). Blaming Moscow: The Power of the Anti-Russia Lobby. *Global Dialogue*, 11, 64—73.
- Tsygankov, A.P. (2009b). *Russophobia: Anti-Russian Lobby and American Foreign Policy*. New York, NY: Palgrave MacMillan.
- Weldes, J. (1996). Constructing National Interest. *European Journal of International Relations*, 2 (3), 275—318. DOI: 10.1177/1354066196002003001

**About the author:** *Roberts Kari* — Associate Professor and Department Chair, the Department of Economics, Justice, and Policy Studies, Mount Royal University, Calgary, Canada (e-mail: kroberts@mtroyal.ca).

**Сведения об авторе:** *Робертс Кари* — доцент, заведующий кафедрой экономики, юстиции и политических исследований, Университет Маунт-Ройал, Калгари, Канада (e-mail: kroberts@mtroyal.ca).



DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-491-503

Research article / Научная статья

## Russian Foreign Policy and Public Diplomacy: Meeting 21st Century Challenges

G. Simons

Uppsala University, Uppsala, Sweden  
Turība University, Riga, Latvia  
Ural Federal University, Yekaterinburg, Russian Federation

**Abstract.** Foreign policy is about setting the policy aims and goals of a given country in the competitive environment of international affairs. When analyzing it, one should pay attention to many factors, namely, economic and energy potential, military-technical means, the presence of trade and economic partners, political weight and state image in the international arena, state membership in various international organizations. You can also highlight a number of tools that also play a large role in the foreign policy of states. As a specific instrument of foreign policy, public diplomacy concerns the regulation and management of international relations with various global publics in order to realise those foreign policy aims and goals. Specifically, public diplomacy intends to create a positive reputation and brand of the country, simultaneously increasing the country's soft power potential, which is based on external and internal sources. This article intends to track and analyse the challenges and the role played by Russian public diplomacy in terms of meeting the challenges of the country's foreign policy agenda in the 21st century. These challenges have been in a state of transformation as the nature of the environment of international relations changed. As a result, Russian public diplomacy has needed to evolve along with the changes at the global level and consequently the shifting demands enshrined in the foreign policy concepts. There are several identified distinct political policy periods noted: attempts to integrate into the Western-led global order; cooling relations with the United States dominated global order; and preparing for multi-polar and a post-Western global order.

**Key words:** Russia, foreign policy, public diplomacy, international relations, global order, multi-polarity

**Acknowledgements:** The reported study was funded by the Russian Science Foundation grant No. 19-18-00264.

**For citation:** Simons, G. (2020). Russian Foreign Policy and Public Diplomacy: Meeting 21st Century Challenges. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 491—503. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-491-503

## Внешняя политика России и публичная дипломатия: вызовы XXI века

Г. Симонс

Университет Упсалы, Упсала, Швеция  
Университет Туриба, Рига, Латвия  
Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина,  
Екатеринбург, Российская Федерация

Внешняя политика представляет собой установление политических целей и задач данной страны в конкурентной среде международных отношений. При ее анализе следует обращать внимание на множество

© Simons G., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

факторов, а именно на экономический и энергетический потенциал, военно-технические средства, наличие торгово-экономических партнеров, политический вес и государственный имидж на международной арене, членство государства в различных международных организациях. Также можно выделить и ряд инструментов, которые также играют большую роль во внешнеполитической деятельности государств. Как конкретный инструмент внешней политики публичная дипломатия касается регулирования и управления международными отношениями с различными мировыми акторами с целью реализации этих целей и задач внешней политики. В частности, публичная дипломатия призвана создать положительную репутацию и бренд страны, одновременно увеличивая потенциал страны в области «мягкой силы», который основывается на внешних и внутренних источниках. Статья призвана отследить и проанализировать проблемы и роль, которую играет российская публичная дипломатия в плане решения задач внешней политики страны в XXI в. Эти проблемы находились в состоянии трансформации по мере изменения характера среды международных отношений. В результате российская публичная дипломатия должна развиваться вместе с изменениями на глобальном уровне и, следовательно, меняющимися требованиями, закрепленными в концепциях внешней политики. Отмечено ее развитие на нескольких этапах: попытке интегрироваться в западный мир, охлаждение отношений с США, доминирующими на мировой арене, и подготовка к многополярному и постзападному глобальному порядку.

**Ключевые слова:** Россия, внешняя политика, публичная дипломатия, международные отношения, мировой порядок, многополярность

**Благодарности:** Статья подготовлена в рамках исследовательского гранта Российского научного фонда, проект № 19-18-00264.

**Для цитирования:** *Simons G. Russian Foreign Policy and Public Diplomacy: Meeting 21st Century Challenges // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 491—503. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-491-503*

## Introduction

An increasing amount of attention is paid to Russian foreign policy and public diplomacy in the 21st century. Molchanov notes that the study of Russian foreign policy has sometimes given rise to a number of myths and misconceptions, which can fail to take into account cultural aspects and factors into account [Molchanov 2015: 50].

There are different foci by foreign (i.e. non-Russian) researchers that are researching and publishing on these issues. One of the tracks is to treat Russian foreign policy and/or public diplomacy as a mechanism of neo-imperial ambition [Lucas 2008; Ismayilov 2011]; another path is to treat these aspects as subversive persuasion and/or an element of “hybrid war” [van Herpen 2016; Fox, Rossow 2017]; and another path is that of pursuing national interests and goals from a lens of foreign policy realism<sup>1</sup>. Different biases and miscalculations in Western

analysis and assessments of Russian foreign policy create different misperceptions [Gunitsky, Tsygankov 2018]. These various assessments and characterisations of Russian foreign policy and public diplomacy tend to obscure the rapid and wide-ranging change and evolution that has taken place in a short space of time.

This article intends to focus on these remarkable changes and challenges that have been faced by Russian foreign policy and public diplomacy in the 21st century so far. In order to do this in an orderly and accurate manner and make sense of the trends and developments, it is necessary to take a systematic approach to studying and analysing the bigger picture of the wider political and global environments that influence the challenges and changes. A specific research question is posed — how has Russian public diplomacy evolved to meet the new challenges of the 21st century?

On the way to answering this research question, the paper shall begin with mapping and analysing the changes and transformations of the global order that have taken place after the Cold War. These rapidly transforming worlds of

<sup>1</sup> Mearsheimer J.J. Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: The Liberal Delusions that Provoked Putin // *Foreign Affairs*. 2014. Vol. 93. No. 5. P. 77—89. See also: [Kissinger 2015].

geopolitics and global hegemony have impacted on setting the tasks and goals of Russian foreign policy and the decision-making calculations of the state to identify what is needed in terms of policy direction. The next section looks more closely at the formulations and prioritisation of foreign policy goals through examining the texts of the Russian foreign policy concept documents of the 21st century. In the third and final section, there is a description and an analysis of public diplomacy's role in meeting the Russian foreign policy challenges.

### Russian Foreign Policy Transformations

In the end of 1991, the collapse of the Soviet Union and the Eastern Bloc fundamentally altered the global geopolitical balance and saw a sudden shift from a bipolar world order (United States and the Soviet Union) to a unipolar order as the United States was the sole remaining superpower. This had a very sudden and profound impact on international relations and politics (including the foreign policy) in the newly emergent Russian Federation. Among these significant changes were the freeing of foreign policy from ideological pressures and influences, such as the principles of proletarian and socialist internationalism. In practice this meant a redefinition and reconfiguration of allies and clients in the international system, and the ability to follow a more pragmatically oriented path of aims, objectives and interests [Molchanov 2015: 51]. It also ushered in a period of instability of foreign policy and international identity trajectories.

The collapse of the Soviet Union brought about a period of political crisis and power struggle by competing groups and ideas. This extended into the foreign policy area, where various foreign policy concepts and philosophies were promoted by politically active groups that sought attention and influence in a highly contested political environment [Arbatov 1993]. Russia's foreign policy began with a short period around 1992–1993, when there was a pro-Western Atlanticist phase where there was somewhat uncritical collaboration with the West. This witnessed what seemed like an embrace of US leadership in the post-Cold War world and an

acceptance of the new unipolar global order [Yasmann 1993; Kumar 2018: 213—216].

However, the unabated expansion of NATO eastwards and Russia not having their interests heard or respected, a new foreign policy orientation and identity followed. The period of neo-Eurasianist orientation occurred in the mid-late 1990s as the differences between the West and Russia increased, lasting until the arrival of Vladimir Putin [Cox 2000; Molchanov 2015: 51; Tsygankov 2016: 59—133]. Neo-Eurasianism was the result of a lack of acceptance of Russia as a partner or an equal, and a lack of acceptance into economic and military-political organisations, which was a mixture of geopolitics and a civilizational approach [Kubyshev, Sergunin 2015: 32]. This foreign policy identity and vector can also be seen as a counteraction to what was perceived as US unilateralism by introducing a degree of multilateralism [Ambrosio 2001]. When Boris Yeltsin chose Vladimir Putin to be his successor, yet another change was ushered in.

In the opening years of Vladimir Putin's presidential rule, a national-pragmatist approach to foreign policy was adopted. Some Western observers noted Vladimir Putin's initial arrival with enthusiasm and a chance to align Russia's foreign policy identity and choices with the West<sup>2</sup>. This included an active search in diversifying international allies and partners through a multi-vector approach, balancing East and West. During this brief period, which included another rapprochement with the U.S. in the wake of the 9/11 attacks and seeking membership to Western dominated international organisations as the G8 and the World Trade Organisation. Foreign policy was guided and conducted more by results-based interests, rather than by great power identity [Molchanov 2015: 52; Tsygankov 2016: 135—176]. However, foreign policy has continued to evolve and change over time.

A second phase of the national-pragmatist approach has been identified with a Russian

<sup>2</sup> Legvold R. All the Way: Crafting a US — Russia Alliance // *The National Interest*. Winter 2002/03. No. 70. P. 2.

pivot towards Asia as relations with the U.S.-led West continued to deteriorate and decline. This was in part a result of China's continuing global rise as a global economic power, but also the result of the Colour Revolutions and the Western entry into post-Soviet space via regime changes. These "revolutions" and NATO's expansion were seen as a direct challenge to Russian interests in the "Near Abroad"<sup>3</sup>. Furthermore, in the wake of the 2008 Georgian-Russian War there was the recurring feeling of an unequal and imposed partnership on Russia by the West. "Russia has shown to the West that the partnership model imposed upon it, built on hypocrisy and ambiguity, cannot work any longer"<sup>4</sup>. This signalled a shift in perception and policy, not only at the regional level, but the global as well. Yet another phase of the national pragmatism has been identified.

A third and current form of national pragmatism in Russian foreign policy has been noted. The 2008 Georgian-Russian War was a pivotal moment in terms of creating a more defined Russian path in terms of its foreign policy. In terms of official rhetoric there is a drive to create a real global multipolarity, rather than a declared one. "The backbone elements are Moscow's refusal to stick to the rules of the game laid down by the West and its readiness to oppose the West, at least in some aspects that have bearing on Russia's fundamental interests, even at the cost of a serious confrontation"<sup>5</sup>.

This new path has a more regionalist and multilateral approach to its conception and conduct. This is another diversifying of geopolitical (Ukraine and Syria for example) and

geo-economic (Eurasian Union and BRICS, but also Nord Stream II, for example) goals and interests, and a rebalancing of threats and opportunities [Molchanov 2015: 53; Svarin 2016; Tsygankov 2016: 233—259; Kumar 2018: 218—219; Ziegler 2018: 131—132]. As a medium-sized great power in global politics and international relations, Russia intends to work within multilateral institutions as a means to justify its actions and to increase its engagement in certain regions. Therefore, multilateralism is Russian foreign policy serves as both a tool and a value [Lee 2010]. These different phases of foreign policy identity and direction are related to adapting to the domestic political and economic environment as well as the wider political and geopolitical aspects of processes and trends occurring in the global order.

### Transformations of the Global Order

In the above text, the different Russian foreign policy identities and trajectories are identified. However, these do not occur in vacuum, different environmental factors, and aspects of the time at the national, regional and global levels shape them. During the rapid success of 1989—1991, the US developed the attitude of a triumphant victor that created the trap of a number of illusions, such as the "end of history", a "unipolar world" and the universality of liberal values. As such the U.S. developed an approach of exploiting the situation through short-term tactics rather than strategic long-term goals<sup>6</sup>. The Soviet Union's rapid collapse left the newly emergent Russia in a weakened state with a fraction of the capacity and capability to project its power and influence globally in the unipolar global order. Therefore, hard and painful choices in budgetary and policy prioritisation were forced upon the Russian Federation. As early as 1993, a prediction was noted on the possible future of Russian foreign policy: "After the resolution of the current crisis at home, Russian foreign policy most probably will shift from the pro-Western paradigm that

<sup>3</sup> Kosachev K. Russian Foreign Policy Vertical // Russia in Global Affairs. 2004. No. 3. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/russian-foreign-policy-vertical/> (accessed: 13.04.2020). See also: [Molchanov 2015: 52—53; Tsygankov 2016: 177—207; Berryman 2018: 70; Mazloomi, Yeoh, Karim 2018].

<sup>4</sup> Aksenyonok A. Paradigm Change in Russian Foreign Policy // Russia in Global Affairs. 2008. No. 4. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/paradigm-change-in-russian-foreign-policy> (accessed: 13.04.2020).

<sup>5</sup> Lukin A. From a Post-Soviet to a Russian Foreign Policy // Russia in Global Affairs. 2008. No. 4. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/from-a-post-soviet-to-a-russian-foreign-policy> (accessed: 13.04.2020).

<sup>6</sup> Ivanov I. What Diplomacy Does Russia Need in the 21st Century? // Russia in Global Affairs. 2011. No. 4. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/what-diplomacy-does-russia-need-in-the-21st-century/> (accessed: 13.04.2020).

dominated during 1992—1993 to a centrist or moderate-conservative position. It will become more assertive as to Russia's national interests, prestige, and independent role in regional and global affairs. This policy line may cause some tensions with the West but will get greater acceptance and broader support at home" [Arbatov 1993: 41].

The aftermath of the collapse of the bipolar Cold War order to the post-Cold War US unipolar world order left Russia with very few realistic operational alternatives in the immediate short term owing to the economic, social and political chaos. However, as Russia has gained increased strength and stability, although still possessing weaknesses it has become more self-confident and assertive in its foreign policy as a great power [Tsygankov 2010].

The ignoring of Russian security and status concerns led to a decline in cooperation and trust with the West. This has led to some seemingly contradictory elements: "This is why Russian foreign policy is compensatory and cooperation and non-cooperation coexist. This coexistence can be found in different periods and in Russian policy towards different International Governmental Organisations. Russia instrumentalises different multilateral and bilateral frameworks while pursuing its interests. Second, domestic anti-Western rhetoric is often at variance with Russia's actual politics, through which Russia tries to present itself as a well-behaved, friendly international actor which is, however, aware of its own interests" [Kropatcheva 2012: 38].

The contradictions, as Kropatcheva also notes, can be found and understood in the fact and consequence of communication to different stakeholders by the Russian government (domestic audience and an international audience). Russia's foreign policy challenge to the idea of Western-dictated international relations has itself drawn a response that this needs to be responded to and/or challenged [Aggarwal, Govella 2012]. However, with US global hegemony in retreat and emerging multipolarity, attention is now shifting to the implications of the power shifts in relations between the established powers and rising or emerging centres of power [Berryman 2012: 538]. The background of the decline of the

bipolar global order and the rise of the US unipolar order and the subsequent weakening of this unipolar order towards a more multipolar order are needed to bring context to the logic of foreign policy in the international relations environment. Therefore, the foreign policy course of third national-pragmatist model that involves a focus on regionalism and multilateralism is the relevant stance to understand the words and deeds of navigating the transforming global order of the 21st century.

Foreign Minister Sergey Lavrov, however, noted the unpredictability of the transforming global order. "Today, no one argues that the emerging international system by definition is polycentric... However, no one can say yet what contours the 21st century world order will take and how stable and efficient it will be"<sup>7</sup>. The hegemonies of global liberalism in the political realm and the United States in the geopolitical realm are weakened, even though they still remain the dominant forces for now.

However, they are being severely weakened by internal crises that stem from critical failures in the system (social, economic and political). The loss of appeal and universality of these hegemonic systems is becoming increasingly evident through increasing international conflict and competition, such as the so-called New Cold War [Simons, Kukartseva 2019]. This has in turn encouraged other powers to openly contest and challenge these hegemonies, exploiting their weaknesses as an opportunity to gain influence and power at local, regional and global levels. The emerging transformation indicates that the U.S. remains the single most tangibly powerful country, but other lesser non-Western powers are rising at different levels (China, India, Turkey, Russia, Iran, Saudi Arabia and Qatar for example) [Simons 2019]. How do Russia's foreign policy concepts try to make policy and practice sense out of this transforming environment in order to lever its relative strengths and match them with international relations opportunities?

<sup>7</sup> Lavrov S. Russia in the 21st Century World of Power // *Russia in Global Affairs*. 2012. No. 4. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/russia-in-the-21st-century-world-of-power/> (accessed: 13.04.2020).

## Foreign Policy Doctrine: Tracking Evolution in Russian Foreign Policy in the 21st Century

Official concepts, doctrines and blueprints perform a specific set of roles in the realms of politics and international relations. In the 21st century, Russia pursues a pragmatic and not ideological course in its foreign policy. As such, there is a lack of a specific “guide” to the identity and principles of the foreign policy course.

Therefore, policy makers, intellectuals and practitioners sought a means to articulate foreign policy to reduce ambiguity and increase coherence in meeting the challenges at hand. Light notes these documents “are descriptive rather than prescriptive, and they distinctly lack a sense of ‘mission’. They represent an attempt to deal with the end of ideology, rather than an endeavour to create a substitute ideology. They do, however, reflect Russia’s current national values, and they represent a continuity in the political culture which the communists inherited from pre-revolutionary Russia” [Light 2003: 53]. However, Light also acknowledges a practical aim of the concepts: “They were adopted during a transitional period when Russian policy was in flux. They served to reduce the confusion in the outside world caused by different political actors expressing diametrically opposed views about foreign policy” [Light 2003: 53]. This communication strategy is about informing the outside world and bringing about a common understanding and consensus in the domestic environment.

Four Foreign Policy Concepts (FPC) of the Russian Federation from the last 20 years have been selected and are examined and analysed, these are from the years 2000, 2008, 2013 and 2016. Texts of these concepts will be scanned to bring to the fore the main expressed foreign policy identities and goals, which is to be referenced back to the earlier mentioned foreign policy identities and courses in the section on *Russian Foreign Policy Transformations*. This will also be referenced to Light’s observations on the role played by concepts.

The first FPC to be examined and analysed was approved by President Vladimir Putin on

June 28, 2000<sup>8</sup>, a matter of only several months after he was newly elected to office. This came at a time when Russia was emerging from eight years of presidential rule by Boris Yeltsin. Therefore, the significance of this document is that it is the first attempt to articulate the foreign policy identity, direction, priorities and goals after President Yeltsin.

A number of key objectives, priorities and goals were listed in the 2000 FPC. As noted by Light, these were hedged in rather non-specific terms of identifying possible opportunities and threats for Russian interests [Light 2003]. In the text, Russia seeks to reduce US unipolarity and increase multipolarity through international institutions. The first interest was to protect the sovereignty and territorial integrity of Russia, to gain recognition in the world community that is in-line with its great power status. Combined these aspects are intended to serve as a means for Russia to realise its full potential. The other noted interests work towards consolidating this first objective, such as recognising international law and the UN Charter, developing the Russian economy, resolving and removing tensions and hot spots from along the Russian border. An active seeking collaboration and cooperation with other countries based on mutual interests and tasks that coincide with Russian priorities. It mentions to need to actively promote Russian language and culture internationally. Russia is characterised as being a reliable and constructive member of the international community during a period of new challenges and threats to the national interests of Russia are emerging in the international sphere. All of this coinciding at a point in time of fundamental and dynamic changes that are affecting the modern world. Stated objectives included: continued process of globalisation; intensification of the role of international mechanisms in world politics and economics; significance of regionalisation across the globe for security and stability. The priority regions for Russia at this stage were CIS,

<sup>8</sup> The Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by the President of the Russian Federation V. Putin on June 28, 2000). URL: <https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm> (accessed: 13.04.2020).



European Union and US. Of other lesser and varying level of significance and importance are Asia, Middle East, Africa, Central and South America.

The text and rhetoric of the 2000 FPC is in keeping with the first national-pragmatist approach of Putin. This phase included a multi-vector approach to actively seeking international partners and allies, and in balancing east and west. The membership to multilateral, international and Western dominated organisations is sought for international recognition of Russia and its perceived international position, but there is also the aspect of creating regions of the globe that were of greater or lesser interest that are formed on the basis of concrete pragmatic results tied to Russian interests.

In January 2008 the second FPC was established and replaced the earlier versions<sup>9</sup>. This document is intended to supplement and develop the provisions of the 2000 FPC. The updated FPC was precipitated by developments in the field of international relations in the beginning of the 21st century and Russia's increased engagement in international affairs. Listed priorities in the beginning of the document remained the same as the previous version of the FPC. This FPC noted that foreign policy became an essential instrument for steady national development and ensuring Russia's competitiveness in a globalising world.

The increased importance and advantages of network diplomacy based on active participation in international structures working towards common solutions to common problems over the traditional military and political alliances. There are still mentions of developing cooperation with the West, but that this is negatively affected by the antagonistic psychological legacy of the Cold War. In addition, other alternative options are being sought simultaneously, such as Asian partners. It was noted often, there is an urgent need for the further development of different forms of public diplomacy and the engagement

<sup>9</sup> The Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by the President of the Russian Federation D. Medvedev on January 12, 2008) // The President of Russia official website. URL: <http://en.kremlin.ru/supplement/4116> (accessed: 13.04.2020).

with international publics to influence perception and opinion about Russia and Russians. The CIS remained the priority area for foreign policy, developing relations with the EU countries, US, Muslim countries, Latin America, China, and India featured prominently too.

Although the 2008 FPC was in force before the 2008 Georgian-Russian War, a number of difficulties with NATO, US and EU were noted. There is also an indication of the pivot towards relations with significant Asian countries. This is in line with the second national pragmatist foreign policy identity and course. The elevated importance of public diplomacy's development and use also seems to be a product of the need to reach global publics as formal diplomacy with leading Western powers became increasingly deadlocked and confrontational.

Another FPC was approved in 2013<sup>10</sup>, the third of the reviewed documents. The basic priorities that are listed remain the same as in the 2000 and 2008 FPC. One of the significant differences is found in the assessment of the transforming global order: "The ability of the West to dominate world economy and politics continues to diminish. The global power and development potential are now more dispersed and is shifting to the East, primarily to the Asia-Pacific region. The emergence of new global economic and political actors with Western countries trying to preserve their traditional positions enhances global competition, which is manifested in growing instability in international relations"<sup>11</sup>. There also mentions of the financial crisis in the West and reactions against the globalisation process (return to civilizational identity in the Middle East North Africa region), and unilateral attempts to manage crises through coercive means (hinting at the US and its allies). The concept of soft power is discussed in relation to the practice of foreign policy. The

<sup>10</sup> The Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by the President of the Russian Federation V. Putin on February 12, 2013) // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. URL: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/122186](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/122186) (accessed: 13.04.2020).

<sup>11</sup> Ibid.

increased importance of non-Western dominated international organisations (G20, BRICS and RIC) and Russia's participation is stressed.

The transformation of the global order is openly discussed and the various problems and crisis in and with the West. It is a transformation of competition in global affairs towards a situation of conflict. A desire for collaboration and cooperation is expressed rhetorically, but under the circumstances seems illusive practically speaking. Therefore, Russia's pivot away from the declining Western dominated political and economic global order to a non-Western grouping of rising powers. This is perfectly in keeping with the third form of the national pragmatic model of Russian foreign policy.

In November 2016 the next version of the FPC was approved<sup>12</sup>. The issue of the transforming global order and its consequences were developed further and described more vividly: "The world is currently going through fundamental changes related to the emergence of a multipolar international system. The structure of international relations is becoming increasingly complex. Globalisation has led to the formation of new centres of economic and political power. Global power and development potential are becoming decentralised, and is shifting towards the Asia-Pacific Region, eroding the global economic and political dominance of the traditional Western powers. Cultural and civilizational diversity of the world and the existence of multiple development models have been clearer than ever"<sup>13</sup>.

However, it is noted that these changes are creating a more chaotic, tense and violent world, and for the first time in these documents, the spectre of large-scale military conflict is not excluded as a possibility. Russia is presented as being open and predictable and playing an age-old role of a counterbalance in international

affairs and the development of global civilisation. A harder rhetorical stance is made against the words and lack of matching deeds, where both NATO and the EU are held in equally negative regard.

Not only is the issue of the transformation of the global order discussed, the possible scenarios and consequences are also predicted. The transformation is presented as being an irreversible process, which has created a significant increase in violence and instability in global affairs as the current global Western hegemonic order seeks to prevent its demise and the rise of non-Western powers. This signals a gradual hardening of the third form of the national pragmatic line of Russian foreign policy identity and practice.

### **Public Diplomacy: Meeting Russia's Foreign Policy Challenges**

In 2012, Sergey Lavrov noted one of the weaknesses of Russia in getting its message to the world, developing and building international relationships is related to its underdeveloped use of soft power. This includes Russia's relatively small share of the global information space and under used opportunities in new information communication technologies<sup>14</sup>. However, these elements and aspects of public diplomacy are in the process of being developed in an aggressive and crowded global information environment. In this section, the development of public diplomacy, conceptually and operationally, shall be linked to the three frames of the national pragmatic foreign policy orientation of the 21st century. The three forms of national pragmatism shall be taken in chronological order, and how public diplomacy was being used to meet the challenges and goals of the international environment and the visions of the relevant FPC.

During the first form of the national pragmatic foreign policy orientation, Russia was emerging from the chaotic Yeltsin years in a U.S.-led unipolar global order and the beginning

<sup>12</sup> The Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by the President of the Russian Federation V. Putin on November 30, 2016) // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. URL: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id\\_2542248](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id_2542248) (accessed: 13.04.2020).

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Lavrov S. Russia in the 21st Century World of Power // Russia in Global Affairs. 2012. No. 4. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/russia-in-the-21st-century-world-of-power/> (accessed: 13.04.2020).

of the Global War on Terrorism. Therefore, the goals as stated in the 2000 FPC were to engage in a multi-vector approach in international relations, which involved an attempt to integrate into Western dominated international organisations, but also to search for a broader base of global partners. A key consideration for public diplomacy's role to achieving these aims was to improve the global image of Russia and Russians through reputation and brand management. This was undertaken as a top-down approach to resolve the matter of Russia's brand and reputation.

A significant obstacle to achieving these aims was found in the fact that Russia has a sticky existing reputation and brand that is hard to overcome, made more difficult through the lack of a consistent and concrete idea of Russian identity, concepts and values expressed and communicated [Just 2016]. Furthermore, the attempts to remake the reputation and brand did not go unchallenged. However, some success of Russian diplomacy and public diplomacy can be noted in terms of admittance to the G8 and World Trade Organisation. This phase concerns the integration and acceptance into the international community as an equal partner and in expanding the international relationships and interactions.

The second variant of the national pragmatic foreign policy vector was the pivot towards Asia and away from the U.S.-led West. This was the result of the culmination of a number of difficulties experienced by Russia in its relations with the West and the lack of acceptance or acknowledgement of Russian interests and various attempts to undermine them (such as the Colour Revolutions). Rising Asian powers, such as China, were seen as having greater potential and reliability than what was perceived as the Western dictates and hypocrisy. Russia's attention and beginning of the consideration of soft power's potential in regulating international affairs came as a result the release of Nye's book during the period of U.S. soft power and the Colour Revolutions in post-Soviet space [Rutland, Kazantsev 2016: 396].

During this period of national pragmatic foreign policy, a number of institutions and

assets of public diplomacy and soft power were established such as Valdai Club, RT (Russia Today), Rossotrudnichestvo Russkii Mir, Russian International Affairs Council and the Gorchakov Foundation [Rutland, Kazantsev 2016; Velikaya 2018]. As noted by A. Velikaya: "Unlike the public diplomacy of Western countries Russian public diplomacy is not focused on exporting democracy but is aimed at promoting international dialogue and the strategic stability among various international players" [Velikaya 2018: 39]. Therefore, in this second phase of national pragmatism, the focus of Russian public diplomacy concerns attracting allies and partners, and in creating dialogue with 'difficult' international actors.

The third form of the national pragmatic foreign policy orientation is situated in a highly complex and evolving international environment, which is prone to instability and conflict. Former Foreign Minister Igor Ivanov noted the increased importance of "non-material components" (intangible) for Russia's foreign policy owing to the "material component" (tangible) shortages and relative contextual weakness compared to other international powers. He concluded that this will cause the diminishing opportunities for Russia to make use of traditional tools of foreign policy (such as military and economic power) and increase the use of "smart" policy through engaging international stakeholders via mechanisms of public diplomacy and soft power<sup>15</sup>.

In the third age of national-pragmatism in foreign policy, one of the key roles played by public diplomacy is vying for the hearts and minds of the global publics within bitter and relentless information war that rages between the West and Russia. This can be seen through the various global media of mass communication, where competing sets of norms and values clash in the information space. The relative moments of advantage come when the weaknesses of US and Western policy and narratives become

<sup>15</sup> Ivanov I. What Diplomacy Does Russia Need in the 21st Century? // *Russia in Global Affairs*. 2011. No. 4. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/what-diplomacy-does-russia-need-in-the-21st-century/> (accessed: 13.04.2020).

apparent within a climate of declining trust in public authorities and mainstream media [Simons 2018a]. As part of an effort to acknowledge and work with this challenge as well as begin to follow the suggestions of the FPCs by diversifying the base of actors and stakeholders planning, managing and running public diplomacy programmes [Simons 2018b]. One of the challenges and concerns for Russian diplomacy and a problem for public diplomacy in particular is the often negative and hostile reception in mainstream Western media.

Other alternative means of direct communication with foreign publics were sought; one of the means has been via an active social media presence [Simons 2015]. Social media has enabled Russian public diplomacy to directly reach foreign publics without any intermediaries and reinterpretation by other actors. A. Velikaya states, that “Russian public diplomacy and humanitarian cooperation are focused on the Eurasian region, as well as on the countries disillusioned with the West, searching for a new joint international agenda, countering Western hegemony on setting values (mainly liberal one)” [Velikaya 2018: 59]. Some successes have been noted, such as the Middle East and North African region where Russia has developed a great deal of soft power and influence at the expense of the United States [Morozov, Simons 2019]. The aim of public diplomacy is to rehabilitate the negative international image of Russia in order to generate potential relative advantages in international relations and affairs.

Some situations are taken for granted, such as the importance placed in Russian relations with the CIS countries, some of which are perceived as being pro-Russian. However, this subjective assumption does not relate to the pragmatic economic interests and a multilateral course of some of these countries and the result is a weakening of relations [Petrovich-Belkin, Eremin, Bokeriya 2019]. A mixture of historical memory and a lack of listening (plus various assumptions) also tend to inhibit any meaningful progress of Russian public diplomacy and soft power in the Baltic States [Simons 2015]. This is related to the presumed and actual soft power,

which is an element of importance for Russian foreign policy stressed in a number of the FPCs to achieve a relative competitive advantage over more powerful international rivals.

The Russian understanding and application differ from Nye’s definition of soft power, which is apparent in the state-centred approach and interests [Simons 2018b: 145—149]. There have been successes of Russian soft power and public diplomacy, especially among mass sporting events, such as the 2014 Sochi Winter Olympic Games and the 2018 Soccer World Cup [Rutland, Kazantsev 2016: 403]. As the global order is currently in a state of flux and chaos, there are many risks as well as opportunities to navigate, which requires a flexible, comprehensive, credible, realistic, longer term and considered approach in order to maximise the possible opportunities that may arise.

### Conclusion

The world of international relations and the state of the global order are undergoing a significant and wide-reaching transformation that is profoundly affecting the way that diplomacy and public diplomacy are conceived and conducted. This paper has focused on the results of Russian diplomacy and public diplomacy for the last 20 years, although needing to occasionally revisit earlier periods of recent history in order to create an understandable and logical contextual social, economic and political environment. An operating environment as this one creates a very challenging environment of varying strengths, weaknesses, threats and opportunities for any international actor.

In the introduction to this paper, a research question was posed. How has Russian public diplomacy evolved to meet the new challenges of the 21st century? There have been three identified phases of national pragmatist foreign policy approach, each evolving to meet the specific needs and demands created by the wider global trends and processes, but also mindful of the domestic needs and requirement of Russia. This is seen not only in the foreign policy identities and stances, but also in the text of the various foreign policy concepts that are intended

to serve as a guide to articulate what priorities are important to reduce ambiguity and as a means to demonstrate and communicate to the wider world the current views of the foreign policy course.

Public diplomacy during the first period of national pragmatist foreign policy was involved in supporting the goal of developing a multi-vector approach that sought to diversify Russia's international partners and to balance east and west. Though, it also sought to reinvigorate a positive image of Russia on the international stage in order to increase its standing and recognition, and to integrate the country into a number of Western dominated international organisations. This was attempted with a relatively underdeveloped conceptual and institutional base.

In the second period of the national pragmatist stance to foreign policy, public diplomacy sought to assist the pivot towards Asia and to defend its interests and influence against Western interference in the post-Soviet area (Colour Revolutions). This did not mean breaking off attempts to engage and interact with the U.S.-led West, but the recognition that Russian interests and priorities were not considered or respected. The move towards closer relations with Asia was a pragmatic consideration in terms of economic considerations and some security matters (SCO and BRICS). This was also an era of the rapid development of foreign policy and public diplomacy concepts, institutions approach that included a desire for a more comprehensive global engagement as a great power. Initially, in this phase, the concepts and practice of public diplomacy communication and interaction was

influenced by Western concepts and approaches that were sometimes adapted to meet the specific needs of the time.

The third and current phase of the national pragmatic approach to foreign policy is set in a highly volatile and conflict-ridden global environment. There is an open call for multipolarity in a global order that is transitioning from a unipolar to a multipolar configuration. In terms of the role of public diplomacy, there is greater use of multilateral organisations to justify Russia's stance and to criticise the U.S.-led stance, such as the United Nations (in particular the UN Security Council). There is an attempt by public diplomacy to develop global regions as a means of opportunely challenging U.S. hegemony, such as in the Middle East North African region.

Russia's soft power and influence is very unevenly distributed globally, some publics and regions are more receptive than others, and often influenced by wider global geopolitical and geoeconomic factors and considerations. Russian public diplomacy has also been actively developing its ability to directly reach global publics as traditional state to state diplomacy becomes deadlocked and Western mass media tend to be hostile to Russia. This has been found in the digital world of social media where the dynamics of communication and interaction are challenging, but potentially paying dividends in the medium to longer term. One of the remaining constraints on the success of Russian public diplomacy is found in the lack of a clear and coherent set of clear and compelling messages concerning basic issues as Russia's place in the world, an understanding of identity and values of Russia and Russians.

Received / Поступила в редакцию: 30.04.2020  
 Accepted / Принята к публикации: 10.06.2020

### References / Библиографический список

- Aggarwal, V.K. & Govella, K. (Eds.). (2012). *Responding to a Resurgent Russia: Russian Policy Responses from the European Union and the United States*. New York: Springer.
- Ambrosio, T. (2001). Russia's Quest for Multipolarity: A Response to US Foreign Policy in the Post-Cold War Era. *European Security*, 10 (1), 45—67. DOI: 10.1080/09662830108407482
- Arbatov, A.G. (1993). Russia's Foreign Policy Alternatives. *International Security*, 18 (2), 5—43. DOI: 10.2307/2539096

- Berryman, J. (2012). Geopolitics and Russian Foreign Policy. *International Politics*, 49 (4), 530—544. DOI: 10.1057/ip.2012.15
- Berryman, J. (2018). Geopolitics. In: Tsygankov, A.P. (Eds.). *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*. London: Routledge. P. 60—78.
- Cox, M. (2000). From the Cold War to Strategic Partnership? US-Russian Relations Since the End of the USSR. In: Bowker, M. & Ross, C. (Eds.). *Russia after the Cold War*. Singapore: Pearson Education Limited. P. 258—279.
- Fox, A.C. & Rossow, A.J. (2017). Making Sense of Russian Hybrid Warfare: A Brief Assessment of the Russo-Ukrainian War. *The Land Warfare Papers*, 112, 1—23. URL: <https://www.ausa.org/sites/default/files/publications/LWP-112-Making-Sense-of-Russian-Hybrid-Warfare-A-Brief-Assessment-of-the-Russo-Ukrainian-War.pdf> (accessed: 12.02.2020).
- Gunitsky, S. & Tsygankov, A.P. (2018). The Wilsonian Bias in the Study of Russian Foreign Policy. *Problems of Post-Communism*, 65 (6), 385—393. DOI: 10.1080/10758216.2018.1468270
- Ismayilov, E. (2011). *How Neo-Imperial Is Russia: Neo-Imperialism in the Foreign Policy of Russia Towards Post-Soviet Countries*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr Muller.
- Just, T. (2016). Promoting Russia Abroad: Russia's Post-Cold War National Identity and Public Diplomacy. *The Journal of International Communication*, 22 (1), 82—95. DOI: 10.1080/13216597.2015.1123168
- Kissinger, H. (2015). *World Order*. New York: Penguin Books.
- Kropatcheva, E. (2012). Russian Foreign Policy in the Realm of European Security Through the Lens of Neoclassical Realism. *Journal of Eurasian Studies*, 3 (1), 30—40. DOI: 10.1016/j.euras.2011.10.004
- Kubyshev, A. & Sergunin, A. (2015). The Problem of the “Special Path” in Russian Foreign Policy (From the 1990s to the Early Twenty-First Century). *Russian Social Science Review*, 56 (3), 31—42. DOI: 10.1080/10611428.2015.1070628
- Kumar, R. (2018). Russia's Foreign Policy: An Overview of 25 Years of Transition. *International Studies*, 53 (3—4), 210—226. DOI: 10.1177/0020881717745961
- Lee, H. (2010). Multilateralism in Russian Foreign Policy: Some Tentative Evaluations. *International Area Review*, 13 (3), 31—49. DOI: 10.1177/223386591001300302
- Light, M. (2003). In Search of an Identity: Russian Foreign Policy and the End of Ideology. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 19 (3), 42—59. DOI: 10.1080/13523270300660017
- Lucas, E. (2008). *The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West*. New York: Palgrave MacMillan.
- Mazloomi, E., Yeoh, E. K-K. & Karim, M.A. (2018). From Status Inconsistency to Revisionism: Russian Foreign Policy After Colour Revolutions. *Japanese Journal of Political Science*, 19 (3), 489—506. DOI: 10.1017/S1468109918000142
- Molchanov, M.A. (2015). *Eurasian Regionalisms and Russian Foreign Policy*. Farnham: Ashgate.
- Morozov, V. & Simons, G. (2019). Russia's Public Diplomacy in the Middle East. In: Velikaya, A. & Simons, G. (Eds.). *Russia's Public Diplomacy: Evolution and Practice*. London: Palgrave MacMillan. P. 233—256.
- Petrovich-Belkin, O.K., Eremin, A.A. & Bokeriya, S.A. (2019). The Decline of Russia's Influence in the Post-Soviet Region and the Reasons Behind it. *Comparative Politics Russia*, 10 (3), 95—104. DOI: 10.24411/2221-3279-2019-10032
- Rutland, P. & Kazantsev, A. (2016). The Limits of Russia's ‘Soft Power’. *Journal of Political Power*, 9 (3), 395—413. DOI: 10.1080/2158379X.2016.1232287
- Simons, G. & Kukartseva, M.A. (2019). New Cold War and the Crisis of the Liberal Global Order. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, 12 (3), 77—93. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-77-93
- Simons, G. (2015). Perception of Russia's Soft Power and Influence in the Baltic States. *Public Relations Review*, 41 (1), 1—13. DOI: 10.1016/j.pubrev.2014.10.019
- Simons, G. (2018a). Media and Public Diplomacy. In: Tsygankov, A.P. (Eds.). *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*. London: Routledge. P. 199—216.
- Simons, G. (2018b). The Role of NGO's in New Public Diplomacy. *Journal of Political Marketing*, 17 (2), 137—160. DOI: 10.1080/15377857.2018.1447755
- Simons, G. (2019). Digital Communication Disrupting Hegemonic Power in Global Geopolitics: New Media Shape New World Order. *Russia in Global Affairs*, 17 (2), 108—130. DOI: 10.31278/1810-6374-2019-17-2-108-130
- Svarin, D. (2016). The Construction of ‘Geopolitical Spaces’ in Russian Foreign Policy Discourse Before and After the Ukraine Crisis. *Journal of Eurasian Studies*, 7 (2), 129—140. DOI: 10.1016/j.euras.2015.11.002
- Tsygankov, A.P. (2010). Russia's Power and Alliances in the 21st Century. *Politics*, 30 (1), 43—51. DOI: 10.1111/j.1467-9256.2010.01392.x

- Tsygankov, A.P. (2016). *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Van Herpen, M. (2016). *Putin's Propaganda Machine: Soft Power and Russian Foreign Policy*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Velikaya, A.A. (2018). The Russian Approach to Public Diplomacy and Humanitarian Cooperation. *Rising Powers Quarterly*, 3 (3), 39—61. URL: <https://risingpowersproject.com/wp-content/uploads/2019/01/vol3.3-velikaya.pdf> (accessed: 13.04.2020).
- Yasmann, V. (1993). Five Different Perceptions on the Future of Russian Foreign Policy. *Demokratizatsiya*, 4, 84—95.
- Ziegler, C.E. (2018). Diplomacy. In: Tsygankov, A.P. (Eds.). *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*. London: Routledge. P. 123—137.

**About the author:** *Simons Greg* — Associate Professor, Researcher, the Humanitarian Institute at Ural Federal University in Russia; Researcher, the Institute for Russian and Eurasian Studies (IRES), Uppsala University, Sweden; Lecturer, the Department of Communication Science, Leading Researcher, the Business Technology Institute, Turiba University, Riga, Latvia (e-mail: [gregmons@yahoo.com](mailto:gregmons@yahoo.com)).

**Сведения об авторе:** *Симонс Грег* — доцент, научный сотрудник Уральского гуманитарного института Уральского федерального университета им. первого Президента России Б.Н. Ельцина в Екатеринбурге, Российская Федерация; научный сотрудник Института российских и евразийских исследований Университета Упсалы, Швеция; доцент кафедры коммуникационных наук, ведущий научный сотрудник Института бизнес-технологий Университета Туриба, Рига, Латвия (e-mail: [gregmons@yahoo.com](mailto:gregmons@yahoo.com)).



DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-504-520

Research article / Научная статья

## Sanctions in U.S. — Russia Relations\*

C.E. Ziegler

University of Louisville, Louisville, USA

**Abstract.** Given America's leading position in the global economy, the U.S. government has frequently leveraged that power to punish "rogue states", discourage nuclear proliferation, promote democratization, and create pressure for regime change. Washington relied on economic incentives in relations with Russia after 1991, but since 2012 the United States has utilized a broad range of economic sanctions against Russian side, leading to a significant deterioration in what was already a troubled relationship. In contrast to earlier comprehensive sanctions like those imposed on Iraq and Haiti, the U.S. is now crafting "smart" or targeted sanctions designed to exert maximum pressure on selected Russian elites and firms. Rather than evaluating the effectiveness of these measures on changing Russian behavior, the author explores the neglected domestic dimension of the U.S. sanctions process to improve understanding of U.S. foreign policy. This article draws on primary sources in the form of Congressional legislation, executive orders, and official statements to analyze U.S. sanctions imposed on Russia, and develops three brief case studies — the Magnitsky Act, post-Ukraine sanctions, and the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act — to explicate the main issues and actors driving U.S. sanctions. The author argues that domestic factors, including Congressional pressures and interest group activity, are critical to understanding U.S. sanctions regimes. While President Donald Trump has frequently resisted congressionally imposed sanctions, expectations for a more conciliatory approach towards Russia under the Trump administration have not materialized.

**Key words:** sanctions, U.S. — Russia relations, U.S. Congress, economic coercion, Magnitsky Act, foreign policy

**Acknowledgements:** No funding involved. This paper was written specifically for Vestnik RUDN. International Relations. I have asked permission to use some ideas in an edited book that will appear in 2021 or 2022, and will credit Vestnik RUDN, but I did not draw from any other published work of mine for this article.

**For citation:** Ziegler, C.E. (2020). Sanctions in U.S. — Russia Relations. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 504—520. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-504-520

## Роль санкций в отношениях США и России

Ч.Е. Зиглер

Университет Луисвилл, Луисвилл, США

Учитывая лидирующую позицию Соединенных Штатов Америки в мировой экономике, правительство США часто задействовало свою власть для наказания «стран-изгоев», противодействия распространению ядерного оружия, содействия демократизации и оказания давления на смену политического режима. После 1991 г. в рамках сотрудничества с Россией Вашингтон применял экономические стимулы, но с 2012 г. Соединенные Штаты используют широкий спектр экономических санкций против российской стороны, что привело к значительному ухудшению и без того сложных взаимоотношений. В отличие от ранее введенных всеобъемлющих мер воздействия, подобных тем, которые применялись в отношении Ирака и Гаити, США

\* The editorial opinion may not reflect the views of the author (*Editor's note*).

© Ziegler C.E., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



сейчас разрабатывают «умные» или целенаправленные санкции, призванные оказать максимальное давление на отдельные российские элиты и фирмы. Вместо оценки эффективности принудительных мер с точки зрения изменения поведения России автор исследует игнорируемое внутреннее измерение американских санкций с целью улучшения понимания внешней политики США. В статье с целью анализа американских санкций, наложенных на Россию, рассмотрены первичные источники в виде законодательных актов Конгресса США, указов и официальных заявлений, а также проведен анализ трех кратких практических примеров — закона Магницкого, мер воздействия, введенных после украинских событий, и Закона о противодействии противникам США посредством санкций — для объяснения основных вопросов и субъектов, определяющих меры принуждения США. Автор утверждает, что внутренние факторы, в том числе давление со стороны Конгресса и деятельность заинтересованных групп, имеют решающее значение для понимания режимов американских санкций. Хотя президент Соединенных Штатов Америки Д. Трамп часто сам сопротивлялся такого рода мерам воздействия, введенным Конгрессом, ожидания более примирительного подхода в отношении России под его руководством не оправдались.

**Ключевые слова:** санкции, российско-американские отношения, Конгресс США, экономическое принуждение, закон Магнитского, внешняя политика

**Благодарности:** Финансирование не привлекалось. Статья написана специально для «Вестника Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения». По согласованию с издателем некоторые идеи данной статьи будут использованы в книге под редакцией автора (Ч.Е. Зиглера), которая выйдет в 2021 или 2022 г. и будет содержать ссылки на «Вестник РУДН». Части данной статьи опубликованы ранее не были.

**Для цитирования:** Ziegler C.E. Sanctions in U.S. — Russia Relations // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 504—520. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-504-520

## Introduction

The interconnectedness of today's globalized world has opened new opportunities for economic coercion by major powers, most notably the United States, which has been the world leader in imposing sanctions in the three decades since the end of the Cold War. The U.S. government has used those measures to promote human rights [Weiss 1999], punish “rogue actors” and state sponsors of terrorism [O'Sullivan 2003; Niblock 2001], and encourage transitions toward democratic governance [Crawford, Klotz 1999; Kaplowitz 1998; LeoGrande 2015]. At the same time globalization and the changing balance of economic power provide opportunities for countries and firms to evade sanctions by doing business through third-party states<sup>1</sup>.

There is a substantial body of literature that analyzes the use of economic sanctions in international relations [Baldwin 1985; Hufbauer,

Schott, Kimberly, Oegg 2009; Drezner 1999; Pape 1997]. Much if not most of this work assesses the effectiveness of those measures; that is, do economic sanctions change the target state's behavior to align with the sending state's preferences, and whether senders can avoid the collective action problem of third-party defections [Early 2015; Martin 1992; Pape 1997].

A second, smaller body of literature examines economic statecraft as a foreign policy tool, more coercive than diplomacy but less costly than war [Chan, Drury 2000; Marsh, Lantis 2018]. This paper seeks to contribute to this literature, examining U.S. sanctions against Russia as one dimension of broader U.S. foreign policy. The major research questions are as follows: what role have economic sanctions played in broader U.S. policy toward Russia since the end of the Cold War? How have congressional-executive relations shaped the sanctions regime? What interest groups have been influential in formulating sanctions against Russia? In short, I make no systematic attempt to evaluate the effectiveness of sanctions, but rather seek to understand the interplay of Congress, the presidency, and interest groups in U.S. sanctions policy.

<sup>1</sup> Barry and Kleinberg [2015] find that countries that are known sanctions busters tend to attract FDI from major firms intent on skirting sanctions imposed by their host country.

The focus in this paper will be primarily on sanctions implemented following “Russia’s annexation<sup>2</sup> of Crimea”<sup>3</sup>, with some attention to the broader context of economic coercive measure adopted by Washington after the Cold War. The first section provides an overview of sanctions as a tool of American foreign policy, followed by a more extensive discussion of U.S. sanctions imposed on Russia. Three brief case studies — the Magnitsky Act, post-Ukraine sanctions, and the Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act — explicate the main issues and actors driving U.S. sanctions. The following section adds observations on the domestic context of American foreign policy making, and the conclusion summarizes the paper’s insights.

### Sanctions as a Tool of U.S. Foreign Policy

After the end of the Cold War America’s unipolar moment of military and economic dominance conferred significant geopolitical influence. Globalization and new confidence in the potential effectiveness of international economic institutions led the United States, and the United Nations, to more frequently implement economic sanctions as a policy tool, one having greater impact than diplomacy, yet far less costly than using military force in resolving disputes or changing target states’ behavior. Here I define sanctions as the use or threat of economic measures in a coercive or punitive manner by a sender state, either unilaterally or multilaterally, with the intent of changing the behavior of a target state [Jentleson 2000: 126]. This definition does not include positive economic inducements, nor does it include non-economic measures.

The 1990s — 2000s saw a spike in use of such sanctions, with the United States as

<sup>2</sup> Editorial opinion may not reflect the views of the author. Based on a voluntary referendum held on 16 March 2014, Crimea is an integral part of the Russian Federation (*Editor’s note*).

<sup>3</sup> In March 2019, the U.S. House of Representatives passed H.R. 596, a bill “To prohibit U.S. Government recognition of Russia’s annexation of Crimea”, where stated about Russia’s annexation of Crimea. URL: [https://connolly.house.gov/uploadedfiles/cremia\\_annexation\\_non-recognition\\_act.pdf](https://connolly.house.gov/uploadedfiles/cremia_annexation_non-recognition_act.pdf) (accessed: 05.05.2020).

the largest sender country. The Clinton administration (1993—2001) averaged about 8 sanctions annually, with the U.S. targeting smaller countries such as Cameroon, Malawi, Sudan and Columbia over democracy and human rights abuses. By contrast, the George W. Bush administration (2001—2009) averaged about 35 sanctions per year, many of which targeted China, Iran, and North Korea over nuclear proliferation. Economic coercion was used more frequently during G.W. Bush’s first term when John Bolton, a major proponent of sanctions, was undersecretary of state for arms control and international security<sup>4</sup>.

The Clinton administration’s focus on the benefits of globalization, multilateralism, and international trade agreements contributed to an emphasis on multilateral rather than unilateral sanctioning [Hufbauer, Schott, Kimberly, Oegg 2009: 125]. This approach to economic statecraft was subsumed under a foreign policy of enlargement — that is, increasing the community of market-oriented democracies. During this period, the United States supported Russia’s integration into the global economic community; sanctions were reserved for state sponsors of terrorism and egregious human rights abusers, including North Korea, Syria, Sudan, Iran, Libya, Cuba, and Iraq<sup>5</sup>. The Bush administration was more concerned with using sanctions to counter terrorism and the possibility of terrorist and rogue states acquiring nuclear capabilities and was less interested in multilateral approaches.

During the Cold War, the United States had imposed sanctions on the Soviet Union and its East European allies as early as 1948. The most prominent economic instruments used

<sup>4</sup> Reportedly, John Bolton, who was undersecretary of state for arms control and international security in the first Bush term, was a major advocate for using sanctions. By contrast, the State Department under Clinton regarded sanctions as too confrontational and favored diplomatic demarches. See: Boese W. Types, Targets of Sanctions Shift in Bush Administration // Arms Control Today. 04.11.2008. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2008-10/iran-nuclear-briefs/type-targets-sanctions-shift-bush-administration> (accessed: 05.05.2020).

<sup>5</sup> According to Hufbauer [2009], sanctions on these seven designated state sponsors of terrorism had been imposed prior to the Clinton administration, but these measures were continued through the 1990s.

against the USSR were Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (Cocom) restrictions on the export of dual-use technologies to the Soviet Union, the Jackson — Vanik amendment to the 1974 Trade Act conditioning most-favored nation status on freer Jewish emigration, and Jimmy Carter's grain embargo following the invasion of Afghanistan. However, the bulk of economic sanctions imposed by the United States during the Cold War were not directed toward the Soviet Union. As might be expected, the U.S. sanctioned hostile states — People's Republic of China, North Korea, North Vietnam, and Cuba — but also imposed penalties on a wide range of friendly states. These included Chile (to reduce copper prices), Turkey (over Cyprus), South Korea (over nuclear proliferation), and Israel (during the Suez crisis)<sup>6</sup>.

The final sanction imposed on the USSR occurred in August 1991, when President George H.W. Bush suspended economic aid with the announcement of the coup<sup>7</sup>. For the remainder of the decade the U.S. and a newly independent Russia worked together on economic issues. The absence of sanctions against the Russian Federation in the first two decades reinforces Daniel Drezner's argument that expectations of future conflict are a key factor in leading policymakers to adopt or maintain sanctions. Drezner's conflict expectations model posits that when targets expect future conflicts, they will be more likely to resist making concessions, since this will indicate weakness and accord political leverage to the sender. Allies, in contrast to adversaries, do not generally anticipate future conflicts with the sender and so tend to be more willing to make concessions [Drezner 1999]. Through the 1990s President Clinton had good personal relations with Boris Yeltsin, at least until the Serbia bombing, and the

administration's Russia policy was predicated on integrating Russia into the expanding community of democratic market systems. No one in the U.S. government anticipated a return to hostile relations with Russia — economic incentives were employed in relations with Moscow rather than economic penalties<sup>8</sup>.

Sanctions can create winners and losers inside the sender country, just as they do in the target country: "A decision to sanction cannot but reflect the domestic alignment of interests and power in the sender country" [Chan, Drury 2000: 6]. Decisions to sanction may be affected by partisan politics and electoral considerations; both are evident in the American political system. Sanctions may have both substantive and symbolic purposes. Symbolic sanctions, where the sender does not have any realistic expectation of changing the target's behavior, may be aimed at both foreign and domestic audiences. By imposing legislative sanctions to punish offenders, members of Congress may not expect to effect any real change in the behavior of other states, but at least they can take the "rhetorical high ground" — asserting legislative prerogatives while avoiding responsibility for actually implementing the sanctions. The executive branch is then faced with a decision to support congressional initiatives, modify or reject them [Chan, Drury 2000: 7].

Following the first Gulf War in 1991 the United States has avoided broad embargoes in favor of "smart" or targeted sanctions that supposedly avoid harming the general population. The United Nations had imposed comprehensive sanctions against Iraq to restrain Saddam Hussein's weapons of mass destruction (WMD) programs, but the regime's lack of compliance, widespread malnutrition and the spread of disease among the Iraqi people, and a growing body of literature critical of sanctions' effectiveness led to changes in the tactics of economic coercion. The disastrous impact of

<sup>6</sup> Summary of Economic Sanctions Episodes, 1914—2006 // Peterson Institute for International Economics. 2008. URL: <https://www.piie.com/summary-economic-sanctions-episodes-1914-2006> (accessed: 05.05.2020).

<sup>7</sup> Rosenthal A. The Soviet Crisis: Bush Condemns Soviet Coup and Calls for Its Reversal // New York Times. 20.08.1991. URL: <https://www.nytimes.com/1991/08/20/world/the-soviet-crisis-bush-condemns-soviet-coup-and-calls-for-its-reversal.html> (accessed: 05.05.2020).

<sup>8</sup> The total amount of aid provided by the United States to Russia through the Freedom Support Act in the 1990s was 2.26 billion USD (Foreign Assistance: International Efforts to Aid Russia's Transition Have Had Mixed Results. Washington, D.C.: GAO. November 2000. GAO-01-8. P. 165).

sanctions on Haiti in response to the 1991 coup further undermined the idea of broad-based measures [Gibbons 1999]. By the late 1990s the UN and the U.S. had abandoned comprehensive sanctions in favor of targeted measures — arms embargoes, asset freezes, travel bans — designed to be more effective and more humanitarian, impacting the leadership or key elites rather than a vulnerable public [Gordon 2011; Drezner 2015]. Following the terrorist attacks of September 11, 2001, the United States government employed smart sanctions to target terrorist networks and state sponsors of terror — primarily Iran and North Korea — to isolate rogue actors from the U.S.-dominated financial system [Zarate 2009; 2013]. Targeted financial weapons developed after 9/11 would later be used against Russia.

Executive authority to sanction is granted under the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) of 1977, which supplanted the 1917 Trading with the Enemy Act. Although Congress's intent in passing the IEEPA was to limit presidential overreach, this legislation has delegated to the president broad and nearly unconstrained authority to declare emergencies related to U.S. national security if there is an “unusual or extraordinary” threat to the United States<sup>9</sup>. While U.S. presidents since Jimmy Carter have used these emergency powers repeatedly, D. Trump was the first to invoke IEEPA in imposing tariffs on imported goods.

This more expansive, economic view of “emergencies” is also reflected in the 2017 National Security Strategy, which notes that “economic tools — including sanctions, anti-money-laundering and anti-corruption measures, and enforcement actions — can be important parts of broader strategies to deter, coerce, and constrain adversaries”<sup>10</sup>. While the Strategy

<sup>9</sup> Arnold A. Where Does Trump Get the Power to Reimpose Sanctions? // Bulletin of the Atomic Scientists. 15.08.2018. URL: <https://www.belfercenter.org/publication/where-does-trump-get-power-reimpose-sanctions> (accessed: 05.05.2020).

<sup>10</sup> National Security Strategy of the United States of America // The White House. December 2017. P. 34. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 05.05.2020).

acknowledges the importance of working together will allies to enhance economic pressure, President Trump has used economic coercion against both allies and adversaries.

In the United States, sanctions may be imposed by Congress through legislation, or by the president through executive orders. Presidential authority to impose sanctions through executive orders (under IEEPA) allows the executive branch to act more quickly than Congress. Institutionally, presidents resent Congress intruding into the foreign policy domain, where the executive has primary responsibility. Presidents may veto congressional attempts to legislate sanctions or, if that is not feasible, may issue a signing statement critical of the legislation, as President Trump did in signing the CAATSA bill<sup>11</sup>. Sanctions are implemented through a complex of agencies, with the Treasury Department acting in cooperation with the State Department. The Office of Foreign Assets Control (OFAC) is the main agency within the Treasury Department responsible for implementing sanctions<sup>12</sup>.

Of the three forms of economic coercion outlined by Robert Pape — economic sanctions, trade wars, and economic warfare — U.S. policy toward Russia has focused on sanctions [Pape 1997: 93–95]. The Trump administration has engaged in a trade war with China, USA's second largest trade partner, but U.S. trade with Russia is quite small<sup>13</sup>. Economic warfare, which

<sup>11</sup> In his signing statement, Donald Trump claimed the bill “improperly encroaches on Executive power, disadvantages American companies, and hurts the interests of our European allies” (Statement by President Donald J. Trump on Signing the “Countering America's Adversaries Through Sanctions Act” // The White House. 02.08.2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-signing-countering-americas-adversaries-sanctions-act/> (accessed: 05.05.2020)).

<sup>12</sup> O'Toole B., Sultoon S. Sanctions Explained: How a Foreign Policy Problem Becomes a Sanction Program // Atlantic Council. 22.09.2019. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/feature/sanctions-explained-how-a-foreign-policy-problem-becomes-a-sanctions-program/> (accessed: 05.05.2020).

<sup>13</sup> According to the U.S. Census Bureau, trade with Russia totaled around 28 billion USD in 2019 (out of total U.S. foreign trade turnover of 4.14 trillion USD), with the U.S. running a 16.5 billion USD deficit. In comparison,

seeks to weaken a country's economic and hence its military potential has not been central to American economic coercion toward Russia, though Russian officials frequently assert this is Washington's goal. Sanctions are intended to inflict pain on the target to achieve political objectives but without resort to military force. Pape argues that economic sanctions are rarely effective, and that states may impose sanctions for reasons other than simply seeking to change the behavior of the target state. Leaders may overestimate the chances of sanctions being successful, they may impose sanctions initially in order to enhance the credibility of threats to use military force, or sanctions may be imposed primarily for domestic reasons [Pape 1997: 109]. Imposing sanctions as a prelude to war does not seem to be a goal of either the U.S. Congress or the President (D. Trump or B. Obama); U.S. officials do not envision using military force against Russia over Ukraine, or in response to cyber assaults (unless the latter would result in catastrophic losses).

Confidence in the potential for sanctions to have the desired effect on the target state derives from Washington's ability to mobilize its allies, particularly following the Crimea crisis, the belief that "smart sanctions" could create enough pain to cause a shift in behavior, and a fundamental misunderstanding of Russian reactions to sanctions. The idea of smart sanctions became more influential after the 9/11 terrorist attacks. These measures attempt to fine-tune the effect of sanctions, by impacting officials and other elites while minimizing pain to average citizens.

Chip Poncey, a former Treasury Department official and leading expert on sanctions, notes that U.S. sanctions have shifted in two fundamental ways: first, away from largely symbolic or political measures designed to shame targets, and more toward "operationally meaningful tools to deter, change, disrupt, and/or contain activity that threatens core foreign policy

---

U.S. trade with China was 559 billion USD in 2019 (Foreign Trade — U.S. Trade with China // Census Bureau. 2020. URL: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4621.html> (accessed: 05.05.2020)).

or national or collective security interests"; and second, as part of a more "tailored and nuanced" strategy targeting specific actors (elites and regimes) and conduct rather than more comprehensive sanctions that produce unwanted collateral damage<sup>14</sup>. State Department economists have found that smart sanctions work as intended, impacting the financial health of targeted firms and individuals and largely avoiding collateral damage<sup>15</sup>.

### Sanctions in U.S. Policy toward Russia

Although U.S.-Russian relations began deteriorating after NATO bombed Serbia in 1999, and tensions ratcheted up with the U.S. invasion of Iraq and Putin's 2007 Munich speech, Washington still refrained from utilizing economic penalties against Russia. Indeed, Freedom Support Act allocations to Russia have continued to the present, though aid has declined significantly since the peak years of 2005—2007<sup>16</sup>. The first sanctions were imposed on post-Soviet Russia in mid-December 2012, in the form of Congressional legislation — the Magnitsky Act — which targeting individuals considered responsible for the death in custody of Sergey Magnitsky, a lawyer for William Browder's firm Renaissance Capital. The next major set of sanctions occurred in March 2014 following "Russian occupation of Crimea"<sup>17</sup> and

---

<sup>14</sup> Poncey C. Prepared Statement, "Countering Russia: Further Assessing Options for Sanctions", Hearing Before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs // United States Senate. 27.04.2017. P. 39. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115shrg26520/pdf/CHRG-115shrg26520.pdf> (accessed: 05.05.2020).

<sup>15</sup> Ahn D.P., Rodney L. Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions // US Department of State Office of the Chief Economist. 2017. Working Paper 2017-01. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Measuring-Smartness-Understanding-the-Economic-Impact-of-Targeted-Sanctions-1.pdf> (accessed: 05.05.2020).

<sup>16</sup> US AID reported 160 million USD in assistance to Russia in 2019, virtually all through the Department of Energy for international nuclear security programs (U.S. Foreign Aid by Country // US AID. 2020. URL: <https://explorer.usaid.gov/cd/RUS> (accessed: 05.05.2020)).

<sup>17</sup> A Fact Sheet issued by the Obama White House stated U.S. support for Ukraine "in the face of Russian occupation of Crimea" // The White House. URL:

consisted of visa restrictions and asset freezes on 11 Russian officials. By the end of 2019, the U.S. had imposed over 70 sets of sanctions on Russia, consisting of both congressional legislative acts and executive orders<sup>18</sup>.

Since 2014, economic sanctions have become Washington's foreign policy instrument of choice in dealing with Russia, though there is little evidence that sanctions have changed "Russian malign behavior"<sup>19</sup>. Recent U.S. administrations have combined the deterrent effect of military modernization and force deployments with the use of economic sanctions in response to a range of aggressive Russian actions — the invasion of Ukraine, cyberattacks, interference in the 2016 elections, the poisoning of former intelligence officer Sergei Skripal, various human rights abuses, and support for Syria, Iran and North Korea<sup>20</sup>. Sanctions are more coercive than diplomacy, but less threatening than military options, and the U.S. is not seriously contemplating military action against Russia. Russian leaders, however, condemn sanctions as unwarranted interference in Russia's internal affairs and an attempt to restrain Russia's great power ambitions. Vladimir Putin referenced the large number of sanctions imposed by the Trump administration and EU as a "big mistake" that resulted in billions of dollars of losses on all sides<sup>21</sup>.

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/04/fact-sheet-us-security-assistance-ukraine> (accessed: 05.05.2020).

<sup>18</sup> For a list of all sanctions imposed from 2012 to 2018, see: The CSIS Russia Sanctions Tracker. URL: <https://russiasanctionstracker.csis.org/> (accessed: 05.05.2020).

<sup>19</sup> Ashford E. Not-So-Smart-Sanctions: The Failure of Western Restrictions against Russia // Foreign Affairs. 2016. January/February. P. 114—123. This language is also used by the Treasury Department, which has a key role in imposing sanctions: Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials, and Entities in Response to Worldwide Malign Activity // U.S. Department of the Treasury. 06.04.2018. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0338> (accessed: 05.05.2020).

<sup>20</sup> U.S. Sanctions on Russia // Congressional Research Service. 17.01.2020. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R45415.pdf> (accessed: 05.05.2020).

<sup>21</sup> Direct Line with Vladimir Putin // President of Russia official website. 20.06.2019. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/60795> (accessed: 11.05.2020).

The Kremlin is strongly opposed to sanctions because the Russian economy and centralized governing structures make countering sanctions difficult. Russia is far more integrated into the global economy than was the USSR, and so is more vulnerable, but Russia has alternatives to Western finance and hydrocarbon markets. Russian leaders condemn sanctions as contrary to international law, or ineffective, and reject the linkage between Russian behavior and sanctions. Some Russians analysts regard U.S. sanctions as a weapon targeted at accelerating the country's political decline or effecting regime change [Khudoley 2019: 100—101].

A raw materials exporter, Russia can find markets for its products outside Europe and the United States, but the advanced technologies needed for deep water and Arctic oil and gas exploration are concentrated in a few Western companies. China can provide much-needed financing and investment, though China's largess has its limits [Ziegler 2018b]. Furthermore, sanctions have not altered Russia's behavior to achieve the desired goals of the United States, which include withdrawal from Crimea and southeast Ukraine, curtailing assistance to the Assad regime, ceasing cyberattacks, and ending corruption and human rights violations<sup>22</sup>. Sanctions did impact the Russian economy, particularly during the economic downturn in 2014—2015, but by 2017 Russian energy, finance and defense sectors had returned to normal as the country utilized domestic resources and cultivated new foreign partners [Connolly 2018].

The following section examines the Magnitsky Act of 2012, the first set of sanctions imposed on Russia in the post-communist era. The second section discusses U.S. sanctions imposed due to Crimea factor, while the third section explores the CAATSA sanctions imposed on Russia, North Korea, and Iran in 2017 for cyberattacks on the United States.

<sup>22</sup> For a discussion of the reasoning and legislation behind sanctions on Russia, see: U.S. Sanctions on Russia // The Congressional Research Service. 17.01.2020. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R45415.pdf> (accessed: 11.05.2020).

## The Magnitsky Sanctions

The Magnitsky Act presents a useful case study of the sanctions process in the United States, with domestic lobbying by a determined individual, an initially tepid response by the State Department, and eventual Congressional legislation forcing the executive branch to impose targeted economic measures. In American politics the Magnitsky Act was linked to Russia's entry into the World Trade Organization (WTO), one of the key goals of Barack Obama's reset with Russia. For Russia to be admitted to the WTO, U.S. Congress would have to revoke the 1974 Jackson — Vanik amendment tying permanent normal trade relations to Jewish emigration from the USSR. Jackson — Vanik impacted the entire Soviet/Russian economy by linking Most-favored-nation (MFN) status to emigration; the Magnitsky Act targeted specific individuals and utilized more limited, “smart” sanctions.

Bill Browder [2015], founder and CEO of Hermitage Capital Management, had begun lobbying Barack Obama administration officials in 2009 to impose sanctions on Russia over the death of his lawyer Sergei Magnitsky in pre-trial custody. S. Magnitsky had been arrested by Russian authorities after alleging large-scale theft of taxes paid by Hermitage's companies. Browder's firm had amassed a large volume of evidence about Magnitsky's torture and mistreatment based on his correspondence, and Browder wanted the U.S. government to punish those responsible<sup>23</sup>. Browder's efforts to convince officials in the State Department were unsuccessful; in his words, he encountered a “brick wall”. With the Obama administration invested in the “reset” of U.S. — Russia relations, no one wanted to jeopardize relations. A handful of Russian officials were listed on a State Department visa ban, but the list was kept secret. The Obama administration's efforts to secure World Trade Organization membership for Russia required rescinding the 1974 Jackson —

Vanik amendment, but Russia critics in Congress were reluctant to grant permanent normal trade relations (PNTR) to Russia without compensatory legislation.

Browder's meeting with Senator John McCain (R-AZ<sup>24</sup>) in 2010 was the breakthrough moment<sup>25</sup>. McCain, long-time critic of Russia, and Senator Benjamin Cardin (D-MD), co-chair of the congressional Helsinki Commission, teamed up with Senators Joseph Lieberman (D-CT) and Roger Wicker (R-MS), to draft the legislation that would eventually become the Magnitsky Act. Their strategy proposed legislation making Permanent Normal Trade Relations conditional on the Magnitsky legislation [Gilligan 2016]. The Act, which was limited to targeting Russian citizens involved in gross human rights violations, was passed into law December 2012. Subsequently, the Global Magnitsky Act, passed by Congress in December 2016, expanded sanctions provisions to individuals in any country around the globe engaging in corrupt practices or egregious human rights abuses [Firestone, Contini 2018].

Browder also campaigned in Europe for adoption of similar legislation, with Estonia, Latvia, and Lithuania along with Canada passing Magnitsky laws. Britain plans to introduce similar legislation once Brexit is completed. By late 2019 the European Union under pressure from the Netherlands was preparing a sanctions regime comparable to the U.S. Global Magnitsky act that would target individuals responsible for gross violations of human rights. However, unlike the United States EU officials were reluctant to single out Russia for sanctioning<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Hereinafter: the first letter is the designation of the party to which the senator belongs (D — Democrats, R — Republicans, I — Independent), the other two letters are the abbreviation of the state that the senator represents (AZ — Arizona, MD — Maryland, CT — Connecticut, MS — Mississippi, VT — Vermont, KY — Kentucky, MI — Michigan, TN — Tennessee, SC — South Carolina, NH — New Hampshire) (*Editor's note*).

<sup>25</sup> Browder B. John McCain Helped Target Putin's Cronies and for That Reason He'll Always Be My Hero // *Time*. 30.08.2018. URL: <https://time.com/5383100/bill-browder-john-mccain-magnitsky-act/> (accessed: 05.05.2020).

<sup>26</sup> Barigazzi J. EU to Prepare Magnitsky-style Human Rights Sanctions Regime // *Politico* (Europe).

<sup>23</sup> Kaminski M. The Weekend Interview with William Browder: The Man Who Stood Up to Putin // *Wall Street Journal*. 09.05.2014. URL: <https://www.wsj.com/articles/the-weekend-interview-the-man-who-stood-up-to-putin-1399674165> (accessed: 05.05.2020).

One day after the Treasury Department's Office of Foreign Assets Control (OFAC) released a list of Russian officials and oligarchs prohibited from entering the United States under the Magnitsky Act, Russia countered with a similar list of American citizens banned from entering Russia<sup>27</sup>. Russia's diplomatic philosophy emphasizes reciprocity in international relations, so the Kremlin may be expected to answer U.S. sanctions in kind [Ziegler 2018a]. In addition to the visa ban, Russian State Duma passed and President Putin signed the Dmitry Yakovlev Law limiting child adoptions by U.S. citizens, and Russia implemented bans on imports of American beef, pork, and poultry. In 2018, at summit with President Trump in Helsinki Vladimir Putin characterized Browder's activities as criminal and proposed having his associates questioned by Russian law enforcement<sup>28</sup>. In short, the reaction generated by the Magnitsky act in Russia indicates these targeted sanctions, which coincided with a decline in oil prices, had a substantial impact on Russia's political and business elites.

### Sanctions in Response to the Ukrainian Crisis

From passage of the Magnitsky Act in 2012 to the end of 2019 the United States imposed some 70 sets of sanctions on Russia, either by legislation or (more commonly) by executive order<sup>29</sup>. Sanctions were dramatically expanded in

---

19.09.2019. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-to-prepare-magnitsky-style-human-rights-sanctions-regime/> (accessed: 05.05.2020).

<sup>27</sup> U.S. Sanctions on Russia // Congressional Research Service. 17.01.2020. P. 32—33. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R45415.pdf> (accessed: 05.05.2020).

<sup>28</sup> Ma A. Putin Hinted He Wanted Trump to Give Him Access to One Man — And It Reveals His Greatest Weakness // Business Insider. 17.07.2018. URL: <https://www.businessinsider.com/trump-putin-bill-browder-magnitsky-act-press-conference-2018-7> (accessed: 05.05.2020); Remarks by President Trump and President Putin of the Russian Federation in Joint Press Conference // The White House. 16.07.2018. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-putin-russian-federation-joint-press-conference/> (accessed: 05.05.2020).

<sup>29</sup> The CSIS Russia Sanctions Tracker. URL: <https://russiasanctionstracker.csis.org/> (accessed: 05.05.2020).

2014 after the Crimea crisis, with financial, defense, energy, and government sectors specifically targeted. The Obama administration did, however, craft the sanctions to target key individuals and avoid impacting Russia's energy exports to Europe<sup>30</sup>. While President Trump has been reluctant to criticize Russia or President Putin, his administration imposed a large number of executive orders related to Russia's violations of North Korean sanctions, annexation of Crimea, support for the Assad regime in Syria, cyber intrusions, and interference in U.S. election<sup>31</sup>. However, as President Trump has been reluctant to endorse major sanctions bills targeting Russia, including the 2017 Countering America's Adversaries Through Sanctions Act.

Following Russia's annexation of Crimea and support for separatists in southeast Ukraine, members of Congress condemned Russian violations of Ukraine's sovereignty, promised economic and security assistance to Kyiv, and called for sanctions against Russia<sup>32</sup>. The Obama administration issued a number of executive orders related to Ukraine that sanctioned Russia's financial, defense, energy, and other sectors. Congress enacted the Support for Sovereignty, Integrity, Democracy and Economic Stability of Ukraine act in April 2014, and the Ukraine Freedom Support Act in December 2014, and expanded Magnitsky Act sanctions against individuals linked to Magnitsky's death. Finally, in December 2014 the Congress passed and Barack Obama signed

---

<sup>30</sup> Lew J.J., Nephew R. The Use and Misuse of Economic Statecraft: How Washington is Abusing Its Financial Might // Foreign Affairs. 2018. November/December. P. 143—144.

<sup>31</sup> The CSIS Russia Sanctions Tracker. URL: <https://russiasanctionstracker.csis.org/> (accessed: 05.05.2020).

<sup>32</sup> In 6 May 2014 hearing before the Senate Foreign Relations Committee government officials, senators, and expert witnesses discussed Russia's actions in Ukraine. Typical comments included those by Daniel Glaser, Assistant Secretary of State, referencing "Russia's illegal annexation of Crimea", and Dr. Evelyn Farkas, Deputy Assistant Secretary of Defense, who described "Russia's illegal annexation of Ukrainian sovereign territory". Ukraine Countering Russian Intervention and Supporting a Democratic State // U.S. Government Information. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-113shrg93841/html/CHRG-113shrg93841.htm> (accessed: 10.05.2020).



into law the Ukraine Freedom Support Act, designed to deter Russia from taking further aggressive actions against Ukraine and other East European countries. This Act provided 350 million USD in security assistance to Kyiv and mandated a number of additional sanctions on Russia, though Barack Obama asserted the U.S. did not intend to impose additional new sanctions on Russia<sup>33</sup>.

Domestically there was widespread support for imposing sanctions against Russia. In Congress, the Ukraine Freedom Support Act had co-sponsors on both sides of the aisle, and the vote was unanimous. Hardliners in Congress, and some defense officials, were pushing for the administration to provide lethal aid to Ukraine, but the White House insisted on providing only non-lethal equipment. Certain U.S. business groups also opposed additional sanctions, particularly those against Rosoboroneksport and Gazprom. The U.S. Chamber of Commerce and National Association of Manufacturers expressed their opposition to unilateral sanctions, claiming any new measures could shift business toward Chinese and European firms and harm U.S. manufacturers and workers<sup>34</sup>.

The Ukraine Freedom Support Act was premised on building broad international support for targeted sanctions against Rosoboroneksport and Gazprom, two of Russia's leading export earners. A similar strategy was used in pressuring Iran to negotiate the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), and recognition that the U.S. did not have the international community's support was a factor

leading to normalization of relations with Cuba. Since Russia could veto any initiatives in the UN Security Council, the United States worked through the G-7 mechanism and in coordination with the European Union to develop a coordinated response that was measured and could be ratcheted up or down depending on Moscow's response. The "smart" nature of the sanctions consisted of targeting top officials and economic sectors where Russia relied heavily on US and European financing and technology, but where sanctions would have minimal spillover on the U.S., its allies, or the Russian people. The Obama administration also realized that secondary sanctions could be seen as infringing on the sovereignty of allied states and should be used sparingly<sup>35</sup>.

From 2014 to 2017 the EU in parallel with U.S. efforts applied a range of sanctions against Russia, including restrictions on lending, weaponry and dual-use technologies, energy-related equipment and technology, and commerce with Crimea. The Europeans regarded Russia's actions in Ukraine as serious enough to warrant these actions even though Russia was the EU's third largest trading partner<sup>36</sup>.

U.S. and EU sanctions shifted from targeting individuals to concentrating on the energy and financial sectors, thus challenging the national champions that Vladimir Putin had promoted as key to restoring Russia's great power status [Gilligan 2016: 272]. These "smart sanctions" were designed to inflict pain on Russia's political, economic, and military elites, and to put pressure on key economic sectors, but without harming the general population. Some experts have argued that the precision and flexibility of U.S. sanctions, together with the assistance of European allies, have made

<sup>33</sup> The CSIS Russia Sanctions Tracker. URL: <https://russiasanctionstracker.csis.org/> (accessed: 05.05.2020); Ukraine: Background, Conflict with Russia, and U.S. Policy // Congressional Research Service. 19.09.2019. P. 34—37. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R45008.pdf> (accessed: 05.05.2020).

<sup>34</sup> Jackson D. Business Groups Oppose Any New Sanctions on Russia // USA Today. 25.06.2014. URL: <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2014/06/25/obama-russia-sanctions-national-association-of-manufacturers-us-chamber-of-commerce/11349731/> (accessed: 05.05.2020); McGregor R. US Business Groups Attack Russia Sanctions // Financial Times. 26.06.2014. URL: <https://www.ft.com/content/e76ed66a-fcfd-11e3-81f5-00144feab7de> (accessed: 05.05.2020).

<sup>35</sup> Remarks of Secretary Lew on the Evolution of Sanctions and Lessons for the Future at the Carnegie Endowment for International Peace // U.S. Department of the Treasury. 20.03.2016. URL: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0398.aspx> (accessed: 05.05.2020).

<sup>36</sup> Economic Impact on the EU of Sanctions over Ukraine Conflict // European Parliament. October 2015. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS\\_BRI\(2015\)569020\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS_BRI(2015)569020_EN.pdf) (accessed: 05.05.2020).

sanctions against Russia effective<sup>37</sup>. However, Emma Ashford has argued that sanctions did not succeed in forcing Russia's withdrawal from Crimea, pushing Moscow to compromise through the Minsk Accords, or convincing Russia to accept responsibility for downing Malaysian flight MH17<sup>38</sup>. The sanctions have had only minimal effect on Russia's key institutions and elites, although the IMF estimated that sanctions contributed to a 3 % decline in Russia GDP in 2015<sup>39</sup>. The decline in oil prices was a more significant factor, and by 2017 modest economic growth had returned.

In response to sanctions on Russia following the Crimea issue, the Kremlin ordered a ban on most food and agricultural products imported from countries implementing sanctions, including the U.S., EU, Canada, Australia, and Norway. In August 2018 Rosselkhoznadzor, the Russian agricultural monitoring agency, announced that over 27,000 tons of food products prohibited by Vladimir Putin's 2014 decree had been destroyed<sup>40</sup>. Russia's food ban was justified as an economic measure to guarantee the security of the Russian Federation and, like Dmitry Yakovlev's law, reflects the practice of reciprocity in Russian foreign policy.

### Countering America's Adversaries Through Sanctions Act

When Donald Trump assumed the presidency in January 2017, he faced a dilemma. During the campaign, Trump had often praised

Putin and suggested that his administration would improve relations with Russia. In various interviews Donald Trump dismissed allegations that Vladimir Putin had ordered journalists or defectors killed, suggested a meeting with Vladimir Putin during the campaign would be "wonderful", and expressed his willingness to work with a friendly Russia against ISIS. Donald Trump questioned Barack Obama's policies supporting Ukraine, and suggested sanctions imposed on Russia after 2014 might be lifted<sup>41</sup>. But Russia critics in his Republican party, together with many Democrats, were determined to keep pressure on Moscow over human rights issues and the Ukraine situation.

A key piece of legislation enacted shortly after Donald Trump's inauguration was the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017 (CAATSA). This bill, prompted by congressional outrage over foreign interference in the 2016 elections, imposed a range of sanctions against Russian finance, energy, defense, government, mining, transportation, and intelligence sectors, in addition to measures targeting Iran and North Korea<sup>42</sup>. Most of these sanctions were mandatory, including secondary sanctions, restricting any executive attempts to ease or remove the specified measures. The president

<sup>37</sup> Fishman E. Even Smarter Sanctions: How to Fight in the Era of Economic Warfare // *Foreign Affairs*. 2017. November/December. P. 102–110.

<sup>38</sup> Ashford E. Not-So-Smart-Sanctions: The Failure of Western Restrictions against Russia // *Foreign Affairs*. 2016. January/February. P. 114–123.

<sup>39</sup> IMF Survey: Cheaper Oil and Sanctions Weigh on Russia's Growth Outlook // *International Monetary Fund*. 03.08.2015. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar080315b> (accessed: 20.05.2020).

<sup>40</sup> On the Measures of the Rosselkhoznadzor in Pursuance of the Decree of the President of the Russian Federation "On Certain Special Economic Measures Applied to Ensure the Security of the Russian Federation" for 4 Years // *Rosselkhoznadzor*. August 6, 2018. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/27599.html> (accessed: 05.05.2020). (In Russian).

<sup>41</sup> Sanger D. Did a Real Estate Project Influence Trump's View of Russia Sanctions? // *New York Times*. 29.11.2018. URL: <https://www.nytimes.com/2018/11/29/us/politics/trump-cohen-russia-sanctions.html?action=click&module=MoreInSection&pgtype=Article&region=Footer&contentCollection=Politics> (accessed: 05.05.2020).

<sup>42</sup> CAATSA was the broad legislation; Title II of the law focusing specifically on Russia was the Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act (CRIIEA), which specified U.S. intent never to recognize "the annexation of Crimea". Language in the CRIIEA states: "The United States, consistent with the principle of *ex injuria jus non oritur*, supports the policy known as the "Stimson Doctrine" and thus does not recognize territorial changes effected by force, including the illegal invasions and occupations of Abkhazia, South Ossetia, Crimea, Eastern Ukraine, and Transnistria" (S.1221 — Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act of 2017 // U.S. Congress official website. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1221/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22russia%22%5D%7D&r=65> (accessed: 10.05.2020).

could, however, obtain a waiver for national security reasons<sup>43</sup>.

Facing a potential veto, President Trump signed the bill but issued two separate signing statements expressing his conviction that the legislation encroached on executive powers, disadvantaged American firms, hurt the interests of European allies, and would likely drive Russia, China and North Korea closer together<sup>44</sup>. Secretary of Defense James Mattis was concerned that the legislation would jeopardize America's defense ties with India and other partners planning to purchase Russia weaponry<sup>45</sup>. However, sections 231 and 235 of the Act allow the president to grant waivers on a case-by-case basis if he certifies the waiver is in the interests of U.S. national security<sup>46</sup>.

The day after Congress passed CAATSA Russian President Putin ordered the American diplomatic mission to reduce its staff by 755 employees, a dramatic but measured response. Russia's President expressed his disappointment that expectations for better relations had not been realized<sup>47</sup>. Prime Minister of Russia Dmitry Medvedev condemned the legislation as a victory for the American establishment over Donald Trump, charging that Congress had forced the

President to surrender executive authority<sup>48</sup>. Less than a year into the new administration, Moscow may have been seeking to deflect blame from the president and foster divisions between President Trump and a Congress more antagonistic toward Russia.

In imposing sanctions, U.S. administrations prior to 2017 generally attempted to mobilize support among European and Asian allies. However, the Trump administration adopted a more confrontational approach toward European allies in line with the President's "America First" idea. Tense trans-Atlantic relations impacted the sanctions regime. Europeans opposed the CAATSA provisions as endangering European energy security, and resented the Americans imposing new sanctions without consulting their European allies<sup>49</sup>. Natural gas had been exempted from the sanctions imposed in 2014, but CAATSA targeted Nord Stream II. That threatened the interests of major European energy companies while appearing to advantage American fracking interests<sup>50</sup>.

Given Russia's much higher volume of trade with Europe, Europe's energy dependence on Russia, and the existence of large joint projects such as Nord Stream II, European sanctions impose greater costs on both senders and the target. In March 2014, the European Union had imposed sanctions on 175 individuals and 44 entities as a response to the Crimea factor and continued to renew the sanctions through September 2020. The EU had also imposed sanctions on Russian energy and defense sectors, but the Europeans resisted the secondary

<sup>43</sup> Ukraine: Background, Conflict with Russia, and U.S. Policy // Congressional Research Service. 19.09.2019. P. 34—37. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R45008.pdf> (accessed: 05.05.2020).

<sup>44</sup> Statement by President Donald J. Trump on Signing the "Countering America's Adversaries Through Sanctions" Act // The White House. 02.08.2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-signing-countering-americas-adversaries-sanctions-act/> (accessed: 05.05.2020).

<sup>45</sup> Gould J. US Sanctions on Russia Could Harm India. Congress Is Wrestling over a Fix // Defense News. 18.07.2018. URL: <https://www.defensenews.com/congress/2018/07/18/congress-seeking-fix-for-russian-sanctions-that-hurt-india-us-allies/> (accessed: 05.05.2020).

<sup>46</sup> Sections 231 and 235 // US Department of State. URL: <https://www.state.gov/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act-of-2017/sections-231-and-235/> (accessed: 05.05.2020).

<sup>47</sup> MacFarquhar N. Putin, Responding to Sanctions, Orders U.S. to Cut Diplomatic Staff by 755 // New York Times. 30.07.2017. URL: <https://www.nytimes.com/2017/07/30/world/europe/russia-sanctions-us-diplomats-expelled.html> (accessed: 05.05.2020).

<sup>48</sup> Eckel M. Russia's Medvedev Says U.S. Sanctions Bill Ends Hope for Better Ties // RadioFreeEurope/RadioLiberty. 02.08.2017. URL: <https://www.rferl.org/a/trump-signs-russia-sanctions-bill/28655189.html> (accessed: 05.05.2020).

<sup>49</sup> European Commission President Juncker: New US Sanctions on Russia Only after Consultation with Allies // European Commission website. 02.08.2017. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_17\\_2302](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_2302) (accessed: 05.05.2020).

<sup>50</sup> Serhan Y. Why Europe Opposes America's New Russia Sanctions // The Atlantic. 02.08.2017. URL: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/08/why-europe-opposes-the-uss-new-russia-sanctions/535722/> (accessed: 05.05.2020).

sanctions provisions in the CAATSA bill. Under pressure from America's allies, certain provisions of the bill were softened<sup>51</sup>.

The Trump administration's confrontational, or at best indifferent approach to working with allies has weakened sanctions as a tool of U.S. foreign policy. One Russian response to economic sanctions has been to play on divisions between the U.S. and its European allies, as with Nord Stream II. A second strategy is to solicit support in the non-Western world, including China, other members of the BRICS, and ASEAN. This approach reflects the Kremlin assertions that the Western-dominated global order is in decline and will eventually be supplanted by non-Western centers of power [Petrovsky 2014].

U.S. sanctions on countries other than Russia (Iran, North Korea, and China) give Moscow leverage by aligning with these nations against the United States. For example, at a November 2018 meeting of Prime Minister Dmitry Medvedev and Chinese Premier Li Keqiang the two leaders agreed that American sanctions against Russia, and protectionist measures against China, were driving the two countries closer together<sup>52</sup>. Economic sanctions, then, clearly feed into the security dilemma by heightening distrust and suspicion between the U.S. and Russia and contribute to a strengthened Sino-Russian partnership.

Through CAATSA the American Congress forced President Trump to accept broad-ranging secondary sanctions on Russian business partners in third states that conducted "significant transactions" with Russian defense and energy sectors. CAATSA had broad bipartisan support in Congress — the bill passed the House of Representatives by huge margins: 419–3 and 98–2 in the Senate. In the Senate, only Bernie

Sanders (I-VT) and Rand Paul (R-KY) voted against the bill<sup>53</sup>. In the House, only three Republicans with strong libertarian leanings — Justin Amash (R-MI), Jimmy Duncan (R-TN), and Thomas Massie (R-KY) had voted against the measure. Overwhelming support for sanctions in Congress, however, did not reflect American public opinion. A Pew survey from July 2019 found that only 35 % of respondents identifying as Republican viewed Russian power and influence as a major threat to the United States, while 65 % of Democrats saw Russia as a threat<sup>54</sup>. Significant partisan differences over perceptions of a Russia threat emerged only after the 2016 presidential campaign, suggesting that many Trump followers echo the President's positive attitude toward Russia.

### Domestic Politics and Economic Sanctions

The use of sanctions in American foreign policy is closely linked to domestic politics. Congressional action may be driven by a few key legislators determined to shape policy. In contrast, the State Department is cautious and bureaucratic, for the most part simply responding to initiatives crafted in Congress or the White House. The Magnitsky Act and CAATSA were primarily the work of Congress, while sanctions over Ukraine were more of a joint effort. While Congress has often taking the lead on sanctions in the Trump era, given the president's perceived reluctance to criticize Russia, the Trump administration has in reality imposed at least as many sanctions through executive orders as its predecessor.

<sup>53</sup> Sanders later explained that he favored sanctions against Russia for interfering in the 2016 elections, but explained that the CAATSA bill, which included sanctions on Iran, could jeopardize the 2015 Iran nuclear agreement (Sanders Statement on Iran and Russia Sanctions // Bernie Sanders, U.S. Senator for Vermont. 15.07.2017. URL: <https://www.sanders.senate.gov/newsroom/press-releases/sanders-statement-on-iran-and-russia-sanctions> (accessed: 05.05.2020)).

<sup>54</sup> Climate Change and Russia are Partisan Flashpoints in Public's Views of Global Threats // Pew Research Center. 30.07.2019. URL: <https://www.people-press.org/2019/07/30/climate-change-and-russia-are-partisan-flashpoints-in-publics-views-of-global-threats/> (accessed: 05.05.2020).

<sup>51</sup> European Commission President Juncker: New US Sanctions on Russia Only after Consultation with Allies // European Commission website. 02.08.2017. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_17\\_2302](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_2302) (accessed: 05.05.2020).

<sup>52</sup> Russia, China Lash Out at U.S. Sanctions While Forging Closer Ties // RadioFreeEurope/RadioLiberty. 8.11.2018. URL: <https://www.rferl.org/a/russia-china-lash-out-us-sanctions-forging-closer-ties-wto-iran-deal-medvedev-li/29588872.html> (accessed: 05.05.2020).

Congressional members critical of sanctions have tended to be libertarian in their outlook and represent the small but increasingly influential “restraint” movement in American foreign policy circles. Marsh and Lantis [2018] have identified a category of “revolutionary” foreign policy entrepreneurs seeking to shift the foreign policy discourse, challenge the entrenched wisdom of both parties regarding America’s dominant role internationally, and in effect overturn the existing foreign policy order. In Congress, Rand Paul stands out as one of these revolutionaries. Following a trip to Moscow (paid for by the libertarian Cato Institute) Senator Paul asked Donald Trump to lift sanctions on Russian lawmakers, including Leonid Slutsky and Konstantin Kosachev, so they could travel to the United States to meet with their counterparts in Congress. R. Paul stated he favored dialogue between the two countries; he was also one of the few Republicans to defend D. Trump after the 2018 summit in Helsinki<sup>55</sup>.

Members of Congress have continued to press for additional sanctions on Russia. In late 2019 after nearly a year of discussion the Senate Foreign Relations committee voted to send the Defending American Security from Kremlin Aggression Act (DASKA) to the Senate floor. DASKA was proudly described by one of its chief sponsors, Senator Lindsey Graham (R-SC) as “the sanctions bill from hell”. Key provisions in the proposed legislation included sanctions on the Russian banking and energy sectors, on Russia’s sovereign debt, and on key Russian political figures. These measures were in response to Russian interference in American politics and Russia’s actions in Ukraine; Senator

Lindsey Graham, for example, stated “This strong vote indicates an overwhelming desire by the Senate as a whole to push back against Russian interference in our election”, while Senator Jeanne Shaheen (D-NH) said “Congress will not stay on the sidelines while Russia continues to interfere in our elections”<sup>56</sup>. The DASKA measure included strong statements in support of NATO and a provision that a 2/3 vote by the Senate would be required before the U.S. left NATO. In addition to punishing Russia, the bipartisan legislation was an attempt to restrain President Trump, whose commitment to NATO was in doubt.

Opponents of the Defending American Security from Kremlin Aggression bill included the Trump administration and major business groups. In December the State Department sent a letter to the Chairman of the Senate Foreign Relations Committee detailing the administration’s objections to the bill: the legislation had constitutional problems, would prove inflexible in implementation, lacked sufficient waiver authority, was redundant and overly broad in scope, and would cause significant spillover damage to the U.S. and its allies<sup>57</sup>. U.S. businesses critical of DASKA legislation included the American Petroleum Institute (API) and Chamber of Commerce, which lobbied the Senate Foreign Relations Committee to amend or abandon the bill. The API was concerned that harsh provisions targeting Russian energy officials and companies would disrupt American and other Western energy companies operating globally and was a blunt instrument with questionable effectiveness<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Hansler J. Rand Paul Wants Trump to Lift US Travel Sanctions on Some Russian Lawmakers // CNN. 2018. URL: <https://www.cnn.com/2018/08/17/politics/rand-paul-russian-lawmakers-sanctions/index.html> (accessed: 05.05.2020); In September 2018 Rand Paul announced plans to file an amendment with the Senate Foreign Relations Committee to change several executive orders that restricted travel to the U.S. by Russian lawmakers in exchange for reciprocal terminations of sanctions by the Russian government (Desiderio A. Rand Paul Wants to Scrap Some U.S. Sanctions on Russia // The Daily Beast. 25.09.2018. URL: [https://www.thedailybeast.com/rand-paul-wants-to-scrap-some-us-sanctions-on-russia?via=twitter\\_page](https://www.thedailybeast.com/rand-paul-wants-to-scrap-some-us-sanctions-on-russia?via=twitter_page) (accessed: 05.05.2020)).

<sup>56</sup> Senate Foreign Relations Committee Approves Comprehensive Russian Sanctions Bill // Senate Foreign Relations Committee. 18.12.2019. URL: <https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/senate-foreign-relations-committee-approves-comprehensive-russian-sanctions-bill> (accessed: 05.05.2020).

<sup>57</sup> These objections were contained in a long letter sent to James Risch, Chairman of the Senate Foreign Relations Committee, by Mary Taylor, Assistant Secretary for Legislative Affairs (DASKA Letter // The Daily Beast. URL: <https://www.documentcloud.org/documents/6585483-DASKA-Letter.html#document/p2> (accessed: 05.05.2020)).

<sup>58</sup> Flatley D. Business Groups Warn Against Russian Sanctions before Panel Vote // Bloomberg. 18.12.2019. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12->

Support for coercive economic measures declines when sanctions threaten key economic sectors or American jobs. One example of this is the case of Oleg Deripaska, RUSAL, and the proposed aluminum plant Braidy Industries planned to build in economically depressed Ashland, Kentucky, home state of Senate Majority Leader Mitch McConnell. The Treasury Department had imposed sanctions on RUSAL and O. Deripaska in April 2018 for a range of “malign activities” including the occupation of Crimea, supplying Syria with weaponry, and cyberattacks<sup>59</sup>. RUSAL hired the lobbying firm Akin Gump, which employed two key former staffers of McConnell’s, to persuade the Senator to secure a waiver. A bipartisan group of lawmakers in Congress was opposed to lifting sanctions; other congressional Republicans, major corporations, and many European allies, argued that maintaining the sanctions would have a negative impact on the global aluminum industry. After O. Deripaska lowered his holdings in RUSAL from 70 % to 45 % the Trump administration lifted sanctions on US RUSAL, En+ Group, and JSC EuroSibEnergo<sup>60</sup>.

There is a small but growing movement in U.S. foreign policy circles questioning the post-Cold War orthodoxy of relying heavily on coercive measures. Within American academic circles the libertarian Cato Institute and the more recently established Quincy Institute for Responsible Statecraft, both located in Washington, D.C. reflect a growing resistance to the bipartisan orthodoxy that America should play the role of world policeman. Many of the academics affiliated with these think tanks are realists — John Mearsheimer, Stephen Walt, Andrew Bacevich, Barry Posen — who are

17/business-groups-warn-against-russia-sanctions-before-panel-vote (accessed: 05.05.2020).

<sup>59</sup> Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials, and Entities in Response to Worldwide Malign Activity // U.S. Department of the Treasury. 06.04.2018. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0338> (accessed: 10.05.2020).

<sup>60</sup> Shuster S., Bergengruen V. A Kremlin-Linked Firm Invested Millions in Kentucky. Were They After More Than Money? // Time. 13.08.2019. URL: <https://time.com/5651345/rusal-investment-braidy-kentucky/> (accessed: 05.05.2020).

critical of Washington’s tendency to use military force indiscriminately and over-reliance on punitive economic sanctions. Both organizations support greater emphasis on diplomacy in foreign policy<sup>61</sup>. Most scholars affiliated with these institutes are critical of the Trump administration’s inept foreign policy but see the potential for a more restrained approach to the use of military force, diplomatic demarches toward traditional enemies like North Korea and Iran, and fewer interventions in global hotspots, all key positions of President Trump’s<sup>62</sup>.

America’s ability to impose economic sanctions as a powerful tool of foreign policy depends in large part on the country’s global economic weight, including the dominance of the U.S. dollar as the world’s reserve currency. Russia and China have in recent years indicated a preference for moving toward alternative currencies, and European countries recently established a barter arrangement to circumvent U.S. sanctions on Iran. Still, as of 2018 the dollar accounted for 62 % of all global currency reserves, with the euro comprising an additional 20 % and the Chinese renminbi only 2 %<sup>63</sup>. Moreover, the dollar’s share of global reserves slipped only one percentage point in the decade following the 2008 recession. The dollar’s dominant position in the global financial system gives the United States unparalleled structural leverage, and while resistance to America’s financial dominance has increased — particularly during the Trump administration — there are at present no plausible alternatives to the dollar. Barring significant erosion of U.S.

<sup>61</sup> The Cato Institute was established by the billionaire Koch brothers, while the Quincy Institute is supported by the Koch Foundation and liberal financier George Soros.

<sup>62</sup> Bender B. George Soros and Charles Koch take on the “endless wars” // Politico. 12.02.2019. URL: <https://www.politico.com/news/2019/12/02/george-soros-and-charles-koch-take-on-the-endless-wars-074737> (accessed: 05.05.2020); Mills C. Realism Resurgent: The Rise of the Quincy Institute // The National Interest. 01.07.2019. URL: <https://nationalinterest.org/feature/realism-resurgent-rise-quincy-institute-65116> (accessed: 05.05.2020).

<sup>63</sup> Goodman P.S. The Dollar Is Still King. How (in the World) Did That Happen? // New York Times. 22.02.2019. URL: <https://www.nytimes.com/2019/02/22/business/dollar-currency-value.html> (accessed: 05.05.2020).

financial hegemony, economic sanctions will remain a potent instrument of American foreign policy in the near term.

### Conclusion

With the end of the Cold War the United States increasingly turned to economic sanctions as a vital tool of American foreign policy. For the first two decades U.S. sanctions were focused on deterring malign behavior by rogue states, constraining terrorist access to financing, and combatting narcotics trafficking and transnational criminal operations. When comprehensive sanctions proved ineffective and even harmful when applied to Iraq under Saddam Hussein, the U.S. gradually shifted toward more targeted, or “smart” financial sanctions [Gordon 2012; Drezner 2015]. During this period, the United States provided economic support to Russia; incentives were abandoned in favor of economic sanctions with the Magnitsky Act of 2012. Russia’s annexation of Crimea, interference in U.S. elections, and human rights abuses resulted in a wide range of sanctions originating in both the legislative and executive branches of the U.S. government [Gould-Davies 2020].

Expectations for a more conciliatory approach under the Trump administration have not materialized. The President’s office has expanded the use of sanctions and economic coercion against both allies and adversaries, pursued the use of secondary sanctions, and moved toward unilateral action rather than working through international institutions or observing formal agreements. Donald Trump has neglected one of the key strategies in imposing

effective sanctions — coordinating with allies. Previous administrations had utilized sanctions, including secondary sanctions, but the Trump administration’s “go it alone” approach and blatant disregard for its allies’ interests has weakened U.S. international leverage. The Trump administration seems determined to punish other countries through economic measures, often with no clear policy goal (as in the case of Iran, which was complying with the JCPOA). Moreover, the president has used economic coercion against America’s closest allies, thus weakening the prospects for coordination of sanctions against Russia, Iran, Venezuela, and other actors.

The impetus for sanctions often originates with the U.S. Congress. Interest groups promoting human rights agendas generally have better access to legislators than to key members of the executive branch, and some — Bill Browder is a clear example — can be very effective. But Congress is also lobbied by pro-industry and pro-trade organizations that oppose sanctions as bad for business. The use of sanctions incurs diffuse costs on the sender — in this case, the United States — but the particularistic costs are borne by specific sectors, as in the case of the proposed Braidy aluminum plant. Congress may constrain the president’s misuse of economic statecraft, but more often than not mandates that the executive branch apply new or more draconian sanctions<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Lew J.J., Nephew R. *The Use and Misuse of Economic Statecraft: How Washington is Abusing Its Financial Might // Foreign Affairs*. 2018. November/December. P. 139–149.

Received / Поступила в редакцию: 16.05.2020  
Accepted / Принята к публикации: 12.06.2020

### References / Библиографический список

- Baldwin, D. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Barry, C.M. & Kleinberg, K.B. (2015). Profiting from Sanctions: Economic Coercion and US Foreign Direct Investment in Third-Party States. *International Organization*, 69 (4), 881—912. DOI: 10.1017/S002081831500017X
- Browder, B. (2015). *Red Notice: A True Story of High Finance, Murder, and One Man’s Fight for Justice*. New York: Simon and Schuster.
- Chan, S. & Drury, A.C. (2000). Sanctions as Economic Statecraft: An Overview. In: Chan, S. & Drury, A.C. (Eds.). *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*. Houndmills: Palgrave Macmillan. P. 1—16. DOI:10.1057/9780230596979\_1

- Connolly, R. (2018). *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft Is Reshaping Political Economy in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crawford, N. & Klotz, A. (Eds.). (1999). *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*. New York: St. Martin's Press.
- Drezner, D.W. (1999). *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drezner, D.W. (2015). Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*, 41, 755—764. DOI: 10.1080/03050629.2015.1041297
- Early, B.R. (2015). *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Firestone, T. & Contini, K. (2018). The Global Magnitsky Act. *Criminal Law Forum*, 29 (4), 617—628. DOI: 10.1007/s10609-018-9353-z
- Gibbons, E.D. (1999). *Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault*. Westport, CT: Praeger.
- Gilligan, E. (2016). Smart Sanctions against Russia: Human Rights, Magnitsky and the Ukraine Crisis. *Demokratizatsiya*, 24 (2), 257—277.
- Gordon, J. (2011). Smart Sanctions Revisited. *Ethics & International Affairs*, 25 (3), 315—335. DOI: 10.1017/S0892679411000323
- Gordon, J. (2012). *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gould-Davies, N. (2020). Russia, the West and Sanctions. *Survival*, 61 (1), 7—28. DOI: 10.1080/00396338.2020.1715060
- Hufbauer, G., Schott, J.J., Kimberly, A.E. & Oegg, B. (2009). *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd edition. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Jentleson, B.W. (2000). Economic Sanctions and Post-Cold War Conflicts: Challenges for Theory and Policy. In: Stern, P.C. & Druckman, D. (Eds.). *International Conflict Resolution after the Cold War*. Washington, D.C.: National Academy Press. P. 123—171.
- Kaplowitz, D.R. (1998). *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions against Cuba*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Khudoley, K.K. (2019). Russia and the USA: Cool War Ahead? *Teorija in Praksa*, 56 (1), 98—117.
- LeoGrande, W.M. (2015). A Policy Long Past Its Expiration Date: US Economic Sanctions against Cuba. *Social Research*, 82 (4), 939—966.
- Marsh, K. & Lantis, J.A. (2018). Are All Foreign Policy Innovators Created Equal? The New Generation of Congressional Foreign Policy Entrepreneurship. *Foreign Policy Analysis*, 14 (2), 212—234. DOI: 10.1093/fpa/orw030
- Martin, L.L. (1992). *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Niblock, T. (2001). *"Pariah States" and Sanctions in the Middle East: Iraq, Libya, Sudan*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- O'Sullivan, M.L. (2003). *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Pape, R.A. (1997). Why Sanctions Do Not Work. *International Security*, 22 (2), 90—136. DOI: 10.2307/2539368
- Petrovsky, V. (2014). Russia and East Asia in the Context of the Ukrainian Crisis: 'No' to Sanctions, 'Yes' to a New World Order. *International Affairs* (Moscow), 60 (6), 88—99.
- Weiss, T.G. (1999). Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses. *Journal of Peace Research*, 36 (5), 499—509.
- Zarate, J.C. (2009). Harnessing the Financial Furies: Smart Financial Power and National Security. *The Washington Quarterly*, 32 (4), 43—59. DOI: 10.1080/01636600903235890
- Zarate, J.C. (2013). *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: PublicAffairs.
- Ziegler, C.E. (2018a). Russian Diplomacy: Challenging the West. *Journal of Diplomacy*, 19 (1), 74—90.
- Ziegler, C.E. (2018b). China — Russia Relations in Energy, Trade and Finance: Strategic Implications and Opportunities for U.S. Policy. In: Ellings, R.J. & Sutter, R. (Eds.). *Axis of Authoritarians*. Seattle, WA: National Bureau of Asian Research. P. 51—80.

**About the author:** Ziegler Charles E. — PhD in Political Science, Professor of Political Science and University Scholar, University of Louisville (Kentucky, USA), Faculty Director, Executive Director, Louisville Committee on Foreign Relations (e-mail: Charles.ziegler@louisville.edu).

**Сведения об авторе:** Зиглер Чарльз Е. — доктор политологии, профессор политологии и научный сотрудник Университета Луисвилл (Кентукки, США), директор факультета и исполнительный директор Луисвиллского комитета по международным отношениям (e-mail: Charles.ziegler@louisville.edu).



DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-521-533

*Research article / Научная статья*

## Dreaming on Latin America: Reflections on Russian Diplomacy in the Region

V.L. Jeifets

St. Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russian Federation

**Abstract.** The article contains an outline of evolution of so-called Russian “return” into Latin America. The author tries to analyze how Russian foreign policy towards the Latin American and Caribbean region over the last three decades pointing some its key features and trying to define existing obstacles for its implementation, and to make some conclusions about possible prospects for Russia’s position in the region facing new challenges. Based on a literature and media review and a survey of documents and available statistical data, as also on the analysis of official statements, the aim of this article is to contribute towards a more profound understanding of Russia’s policy in Latin America. The extension of the article doesn’t permit to make a thorough research of all the details of Moscow’s return to the continent; however, the author will refer to Venezuelan case at the contemporary stage as one of the important issues for Russian policy. The crisis in Venezuela proves to be a test for Russia: is it able to maintain an influential actor in Latin America or not. To sum up, this case is important in the context of this article as it shows if Russian diplomacy in Latin America is really new or it is a re-edition of Soviet policy toward the region.

**Key words:** Latin America and the Caribbean, Russia, foreign policy, Venezuela, China, USA, BRICS

**Acknowledgements:** The article was prepared as part of the research grant provided by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR), Grant No. 19-014-00042 (Latin America in the New World Order: Perspectives and challenges).

The author would like to express his gratitude to Vladimir Rouvinski and Andres Serbin for fruitful discussions on the topic of the article.

**For citation:** Jeifets, V.L. (2020). Dreaming on Latin America: Reflections on Russian Diplomacy in the Region. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 521—533. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-521-533

## Мечтая о Латинской Америке: размышления о российской дипломатии в регионе

В.Л. Хейфец

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация

В статье представлена схема эволюции так называемого «возвращения» России в Латинскую Америку. Автор анализирует, как изменилась российская внешняя политика в отношении региона Латинской Америки и Карибского бассейна за последние три десятилетия, указывая на некоторые ее ключевые особенности, и рассматривает существующие препятствия для реализации российских внешнеполитических интересов, а также делает некоторые выводы о возможных перспективах положения России в регионе в условиях новых вызовов, с которыми сталкивается континент в последние годы. Основываясь на обзоре литературы и

© Jeifets V.L., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

средств массовой информации, на документах и доступных статистических данных, а также на анализе официальных заявлений первых лиц России и стран Латинской Америки и Карибского бассейна, автор проводит глубокий анализ политики России в Латинской Америке. При этом в статье не ставится задача изучения всех деталей возвращения Москвы на континент. В качестве исследовательского кейса автор прибегает к рассмотрению событий в Венесуэле, которые позиционируются как один из наиболее важных вопросов российской политики в регионе на современном этапе. Кризис в Венесуэле стал испытанием для России, поставив вопрос о том, сможет ли она сохранить роль влиятельного игрока в Латинской Америке или окончательно утратит эту роль. Данный случай также показывает, действительно ли российская дипломатия в Латинской Америке является новой или же представляет собой несколько измененную модель советской политики в отношении региона.

**Ключевые слова:** Латинская Америка и Карибский бассейн, Россия, внешняя политика, Венесуэла, Китай, США, БРИКС

**Благодарности:** Статья подготовлена в рамках исследовательского гранта Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), грант № 19-014-00042 (Латинская Америка в новом мировом порядке: перспективы и проблемы).

Автор благодарит Владимира Рувинского и Андреа Сербина за плодотворные обсуждения темы статьи.

**Для цитирования:** *Jeifets V.L. Dreaming on Latin America: Reflections on Russian Diplomacy in the Region // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 521—533. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-521-533*

## Introduction

The almost thirty years of Russia's policy towards Latin America and the Caribbean (LAC) were marked with different features. Since the disintegration of the USSR in 1991 Moscow tried to reformulate its vision of the region starting from complete indifference to the local politics and economics. Later, the need to find new allies in new competition with the Western countries made Russia to reactivate its diplomacy in LAC (some experts even talk about "Russian bear's return").

The coming back to Latin America is, rather, uneasy, and serious achievements of the first two decades of 21st century now seem to bring new problems for the Kremlin. The political reconfiguration of Latin American political landscape and the end of so called "Left-Wing turn" not only affected negatively the independent line of Latin America's diplomacy, but also impacted Russia's relations with the continent. The fall in the price of oil has its dramatic effect on Moscow's main Latin American political partner, Venezuela, and the systemic crisis puts on question not only the ability of Nicolas Maduro to survive but also Russia's ability to maintain as an influential actor. In Argentina, although the neo-Peronists

managed to return to the presidential office, there is yet no sign of their readiness to form a new "left-wing belt" of Latin America friendly to Russia. Brazil, the biggest Russian trade partner at the continent and one of the BRICS members, is still staying at the crossroads of its foreign policy without taking clear stand between alliance with Washington or continuation of independent foreign policy.

## The Origins of Russia's Policy in Latin America

The long existing Russian relations with LAC countries were largely formal throughout 19th—20th centuries, and there was no huge volume of trade (with some exceptions in the cases of Cuba and Argentina). The majority of ties were politically determined (as it was with Mexico, the first country to reestablish diplomatic relations with the USSR in 1924, or Cuba which converted into the local fortress of Communism since the triumph of Fidel Castro's revolution).

One basic feature of Russian diplomacy was established already in the Soviet times: the readiness to combine political interests and economic benefits. While Moscow broke off the relations with Chile after the coup d'état of 1973,

it maintained trade with Argentinean military government for years [Jeifets, Khadorich, Leksyutina 2018: 215—216].

Following the collapse of the USSR, Russia redirected its policy toward the Western bloc of countries cutting the main part of commercial and political ties with LAC; Cuba was the main and dramatic example of this new policy [Davydov 2005: 491—496]. Even when Russia started to reorient its policy taking anti-US stand, the LAC was not the main priority for the Kremlin. The treaties signed during Russian Foreign Minister Evgeny Primakov's visit to the region in 1996—1997 were never fully implemented. However, E. Primakov declared for the first time that relations with the LAC were part of a new independent foreign policy [Bain 2008: 129—130].

Moscow's more active engagement with LAC may be explained by the intention to provide political support for Russian energy and military-industrial companies<sup>1</sup>. Originally, Russian interests in the region were basically economic ones. Step by step, the situation was changing since E. Primakov had formulated the concept of a multipolar world and since President Vladimir Putin began to express Moscow's dissatisfaction with the existing system of international relations<sup>2</sup>. Russia was especially interested in LAC countries as more active and independent international actor since the Rio Group denounced NATO's bombing of Yugoslavia and since Chile and Mexico (being the non-permanent members of the United Nations Security Council in 2003) rejected the British-US draft resolution authorizing an armed action in Iraq [Davydov 2009: 203].

From Moscow's perspective, Latin America is a key geopolitical region (with Brazil's particularly important role due to its claim for a permanent seat on the UNSC and its membership

in BRICS). Moscow was, rather, satisfied by the words by the Ecuadoran Minister for Foreign Affairs Maria Fernanda Espinosa who claimed for “multipolar world” as a “fortress for regional blocs and multilateral system as a whole<sup>3</sup>. The President of Bolivia (until November of 2019) Evo Morales affirmed that the South American nations needed cooperation with Moscow with a purpose to secure independence of the continent<sup>4</sup>.

In 2008, the Russian Federation foreign policy concept declared a “strategic partnership with Brazil” and the broadening of cooperation with Argentina, Mexico, Cuba, and Venezuela (in the next version of the document, Nicaragua was added). As Russia's foreign minister, Sergei Lavrov, noted, his country and the LAC nations were seeking the supremacy of international law and the strengthening of multilateral mechanisms<sup>5</sup>. Nevertheless, one shouldn't exaggerate the place of the LAC in Moscow's priorities. Russia's 2013 Foreign Policy concept placed the LAC after North Korea, Mongolia, and Afghanistan (only African countries followed Latin America)<sup>6</sup>. The latest edition of Russia's Foreign Policy concept (2016) pays even less attention to the region, the only reference to the LAC country (Brazil) is made in

<sup>3</sup> La canciller de Ecuador fija la paz como el primer objetivo de la política exterior // *El Economista*. 19.01.2018. URL: <http://www.economistaamerica.cl/politica-eAm/noticias/8877849/01/18/La-canciller-de-Ecuador-fija-la-paz-como-el-primer-objetivo-de-la-politica-exterior.html> (accessed: 12.12.2018).

<sup>4</sup> Evo Morales visita a Putin y avanza con Rusia en la cooperación tecnológica y militar // *Nodal.Am*. 14.06.2018. URL: <http://www.nodal.am/2018/06/evo-y-putin-hablaron-sobre-cooperacion-bilateral-y-rusia-pidio-informacion-sobre-el-tren-bioceanico/> (accessed: 11.12.2018).

<sup>5</sup> Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov Interview with RIA Novosti on Russian Relations with the Countries of Latin America and the Caribbean Basin // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. November 17, 2008. URL: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/316778](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/316778) (accessed: 24.02.2018).

<sup>6</sup> The Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by the President of the Russian Federation V. Putin on February 12, 2013) // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. URL: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptfCk6BZ29/content/id/122186](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptfCk6BZ29/content/id/122186) (accessed: 11.05.2019).

<sup>1</sup> Rouvinski V. Russian Engagement in the Western Hemisphere // Hearings before the House Committee on Foreign Affairs. Washington, DC: US Government Publishing Office, 2015. P. 21.

<sup>2</sup> Putin V. Speech at the Munich Conference on Security Policy // The President of Russia official website. February 10, 2007. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (accessed: 06.03.2018). (In Russian).

connection with BRICS group and not because of the “strategic alliance”<sup>7</sup>. Up to the day Russia doesn’t have special strategy for Latin America and is mostly reacting to significant changes in LAC countries without analyzing seriously the perspectives.

### What Kind of Return?

Although Western media are full of articles about “Russia’s return”<sup>8</sup>, there is no simple re-edition of the Soviet pattern of ideological presence in LAC. Moscow tends to develop relations on a bilateral basis, but it also strongly interested in cooperation with regional trade and political blocks such as Community of Latin American and Caribbean countries (CELAC), Mercosur, ALBA, Pacific alliance, etc.<sup>9</sup> It is worth to mention that Moscow seeks partnership and trade relations with many countries, and these relations in many cases are not depending directly from political attitudes. Since Evgeny Primakov’s visit Russia is developing contacts and trade with Brazil and Colombia (both were not Moscow’s partners in the epoch of the USSR); Russian-Argentinean trade was not impacted negatively because of political shifts in Argentina in 2015–2019, etc.

Russia’s respect for the sovereignty of LAC countries may be considered as significant feature of its new policy. While Dilma Rousseff (considered in Moscow as one of the close allies) was being impeached, the Russian Ministry for

Foreign Affairs (MFA) emphasized the country’s compliance with national legal framework and refused to interfere<sup>10</sup>. Quite similar attitude was taken in autumn of 2019 when Bolivian President Evo Morales had to resign after the elections declared as fraudulent. While Moscow affirmed that the events in Bolivia “were reminiscent of a coup”, it made clear that whole the issue was Bolivia’s internal affair, but added that Jeanine Añez would be accepted as President ad Interim, called for new elections, and explained that Russia’s “recognition or non-recognition of her in this position was not an issue”<sup>11</sup>.

However, the geopolitical concerns form unalienable part of Russian policy in LAC. Moscow’s policy is very pragmatic and it is often trying to benefit from tensions between a number of LAC countries and Washington. These reasons aren’t ideological, but geopolitical ones. Moscow never supported directly the experiments of the *Bolivarian socialism* in Venezuela and Bolivia and maintained its own course toward Liberal economic model despite political alliance with Chavez and Morales’ governments [Pavlova 2011: 57—66].

During and after the short war with Georgia in the Southern Caucasus Russia never received help from its Eurasian allies; neither Belorussia neither Kazakhstan recognized the independence of ex-Georgian provinces Abkhazia and Southern Ossetia. On the contrary, Nicaragua and Venezuela became one of the first countries to support Moscow’s stand. Cuba’s attitude was something more cautious. Despite the statement of Fidel Castro over the “illegal actions” of

<sup>7</sup> Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016) // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. December 1, 2016. URL: [www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_cKNonkJE02Bw&\\_101\\_INSTANCE\\_cKNonkJE02Bw\\_languageId=en\\_GB](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB) (accessed: 24.02.2018).

<sup>8</sup> Chaguaceda A. The Bear Comes to the West // The Global Americans. March 20, 2019. URL: <https://theglobalamericans.org/2019/03/the-bear-comes-to-the-west-the-russian-agenda-in-latin-america/> (accessed: 12.02.2020).

<sup>9</sup> The Director of Latin American Department of MFA of Russia A.V. Schetinin’s Interview to TASS // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. February 9, 2017. URL: [www.mid.ru/about/professional\\_holiday/news/-/asset\\_publisher/I5UF6lkPfgKO/content/id/2637694](http://www.mid.ru/about/professional_holiday/news/-/asset_publisher/I5UF6lkPfgKO/content/id/2637694) (accessed: 13.01.2018). (In Russian).

<sup>10</sup> Comment by the Information and Press Department on the Decision of Brazil’s Senate to Remove President Dilma Rousseff from Office // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. September 1, 2016. URL: [https://www.mid.ru/ru/kommentarii/-/asset\\_publisher/2MrVt3CzL5sw/content/id/2417777?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_2MrVt3CzL5sw&\\_101\\_INSTANCE\\_2MrVt3CzL5sw\\_languageId=en\\_GB](https://www.mid.ru/ru/kommentarii/-/asset_publisher/2MrVt3CzL5sw/content/id/2417777?p_p_id=101_INSTANCE_2MrVt3CzL5sw&_101_INSTANCE_2MrVt3CzL5sw_languageId=en_GB) (accessed: 24.02.2018).

<sup>11</sup> Russian Deputy Foreign Minister Sergey Ryabkov answers a question from Prensa Latina news agency // The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. November 14, 2019. URL: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3899712](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3899712) (accessed: 24.02.2020).

Georgian “militants”, and the declaration of the legitimacy of Russia’s intervention<sup>12</sup>, Havana did not consider offering the new states any diplomatic recognition.

As the new Cold War was already a possible perspective, Moscow was seeking desperately for allies, and the Western Hemisphere gave a perfect chance to do it. In November 2008, President Dmitry Medvedev visited Peru, Brazil, Venezuela, and Cuba, and called Latin American countries “friends, with whom Russia maintains special relations”<sup>13</sup>. The ties with LAC were upgraded during visits made by other Russian officials in the following years.

In November 2008, a squadron of Russian naval ships and two Russian strategic bombers were sent to the Western hemisphere to take part in joint exercises with Venezuela being that the first military activity of Moscow in the region since the end of the Cold War [Weitz 2010: 33]. Similar “friendly visit” was made to Nicaragua in spring of 2013. Neither of these activities had military significance, nevertheless Moscow demonstrated readiness to “return to Latin America”. While Washington was increasing its activity in Russia’s “Near Abroad”, Moscow definitely was doing the same, showing its abilities to arrive to the Caribbean.

The 2014 Ukraine crisis and the sanctions imposed on Russia by the US and the EU increased even more the Kremlin’s willingness to expand its presence in LAC. On March 27, 2014 Cuba, Bolivia, Venezuela, and Nicaragua were among the eleven countries that voted against draft resolution A/68/L.39 (condemning Russia’s actions in the Crimea) at the UN General Assembly. Even most important matter for Moscow was the opinion of Brazil, Argentina, and Mexico, the largest economies in the region, and two of them abstained at the United Nations General Assembly (UNGA). No Latin American government supported the imposition of sanctions against Russia (generally, Latin American countries referred to the necessity to

approve such sanctions in the UN), and Evo Morales even called sanctions “economic terrorism”<sup>14</sup>. The subsequent voting at the UNGA confirmed that Latin American attitudes on the crisis in the Ukraine remain generally unchanged.

LAC countries often support Russia’s international initiatives within the framework of different international organizations. Russia, Venezuela, Uruguay, China and some other countries created a strong group of associates on human rights issues that has been working within the Security Council to ensure an equal and respectful dialogue on all aspects of the topic. Some LAC countries took stands similar to Moscow’s one in Syria crisis, etc. In turn, Moscow has also offered its support to LAC countries (to Brazil’s claims for a permanent seat on the Security Council and to Argentina’s claim against the Great Britain over the Falkland Islands).

One should agree with V. Rouvinski about inaccuracy of the term “return” since the current Russian aims only partially match those pursued by the USSR<sup>15</sup>. Moscow would like to benefit from the growing weight of LAC countries in world issues and is trying to formulate a new policy combining trade, political, and geopolitical reasons. Additional reason for increasing ties with Latin America is purely domestic one: the Kremlin has got a perfect possibility to show that Russia obtained new allies.

This Russian policy in Latin America has objective limits of cooperation. While the left-wing regimes were ready to both economic and political cooperation, the right-center and right-wing governments (and even moderate left-wingers) perceive Russia’s presence in the region as a basis for trade and investment and are not so eager to cooperate in the issues of international

<sup>12</sup> Castro F. Carne de Cañón para el Mercado. URL: <http://www.fidelcastro.cu/es/articulos/carne-de-canon-para-el-mercado> (accessed: 09.05.2019).

<sup>13</sup> To the Friend Chavez // Rossiyskaya Gazeta. November 28, 2008. (In Russian).

<sup>14</sup> US Sanctions against Russia Is Economic Terrorism — Morales to RT // RT. October 14, 2014. URL: [www.rt.com/news/195736-bolivia-morales-sanctionsrussia-waiter/](http://www.rt.com/news/195736-bolivia-morales-sanctionsrussia-waiter/) (accessed: 12.05.2019).

<sup>15</sup> Rouvinski V. Russian Engagement in the Western Hemisphere // Hearings before the House Committee on Foreign Affairs. Washington, DC: US Government Publishing Office, 2015.

political agenda. It is impossible to expect a kind of political alliance between Moscow and the current left-center governments of Mexico and Argentina.

### Trade and Cooperation

Since the collapse of the USSR, trade and cooperation in some industrial sectors were considered by Moscow as one of the priorities. There has been some success in this score, with Venezuela purchasing Russian arms for some billion dollars between 2001 and 2013<sup>16</sup>. Military equipment has also been sold to Brazil, Colombia, Ecuador, Peru, and Bolivia, while Mexico has purchased a number of helicopters for its police forces.

Russian-Venezuelan relations were developing vastly during Hugo Chávez presidency (1999–2013) including not only military and technical cooperation (MTC) but also oil and gas area. Later, political cooperation was added as H. Chávez repeatedly referred to the “revival of Russia”<sup>17</sup>. High-level diplomacy was activated as a means of demonstrating Russia’s gratitude for its support of Moscow’s foreign policy. In 2013 Venezuela purchased Russian mobile anti-missile system S-300VM able to defend the country from the possible US attacks.

Nicaragua is another case of activation of MTC as a gratitude for political support. Moscow has supplied Nicaragua with a wide array of military equipment, launched a new training center for Mi-17V-5 helicopter operators, and opened a Global Navigation Satellite System in 2017. Even more important was the inauguration of a center for training policemen from all over Central America. It is still unclear if this center is an attempt to displace US counter-narcotics efforts in the hemisphere [Farah, Reyes 2015: 113] or it is a

legal cover for military activities. Such volume of MTC was immediately explained by some experts as military competition with the U.S. and as an intent to convert LAC countries into consolidated political and military bloc against the U.S. hegemony [Blank 2009: 10, 22; Shuya 2019: 19—28]. We don’t share such approach: although geopolitical reasons are important for Moscow, Russia as one of the biggest arms-sellers is also seeking new markets.

Cuban case is especial one given the old Soviet traditions of cooperation and strategic position of the island near the U.S. frontier. During his visit to Havana in 2014, Russia’s President Vladimir Putin confirmed the write-off of 90 % of Cuba’s enormous debt to the USSR and expressed Moscow’s commercial interests in helping establish a major transport hub on the island<sup>18</sup>. These declarations became an apparent attempt to restore Russia’s presence on the island, especially in view of growing Chinese presence in Cuba and in the circumstances of possible U.S.-Cuban rapprochement. Neither Russia nor Cuba are ready to restore full-scale MTC cooperation of the Soviet epoch, however, both countries agreed on purchase of some Mi-17 helicopters and joint construction of thermal power plants; Moscow also has plans to create in Cuba a center for repairing helicopters sold to various LAC countries. The Cubans, in turn, cannot but reckon with the possibility of a change of government in Caracas which will put an end to the supplies with cheap oil. That is why Cubans have intensified cooperation with Russian and Chinese companies in the field of oil exploration seeking how to substitute Venezuela in case of necessity.

Moscow doesn’t limit MTC to the politically close countries. For example, Peru is still buying Russian-made military equipment, and Colombia once purchased Russian helicopters during Ernesto Samper presidency in the 1990s. A new deal has been under discussion since 2017, however, Russian-Venezuelan alliance is deteriorating seriously Colombo-

<sup>16</sup> Berman I. Russia Pivots toward Cuba, Venezuela, Nicaragua // The Washington Times. March 26, 2014. URL: [www.washingtontimes.com/news/2014/mar/26/berman-russia-pivots-toward-latin-america](http://www.washingtontimes.com/news/2014/mar/26/berman-russia-pivots-toward-latin-america) (accessed: 05.06.2019). It is necessary to mention, however, that great part of these purchases was due to Russian loans.

<sup>17</sup> Presidente venezolano Hugo Chávez llegó a Rusia a comprar armas // La Nación. 22.07.2008.

<sup>18</sup> Putin V. Press Statements Following Russian-Cuban Talks // The President of Russia official website. July 11, 2014. URL: [en.kremlin.ru/events/president/transcripts/46201](http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/46201) (accessed: 28.05.2019).

Russian relations, and it is difficult to imagine new purchases of military machines. Some agreements on sending of Russian missile-systems “IGLA” and “Pantsir-S1” to Brazil were reached in 2013<sup>19</sup>, however, the contract was suspended in 2017 and the government of M. Temer explained that Brazil was cutting its military expenditures.

Moscow’s trade with LAC countries increased from 2.2 billion USD in 2000 to 14.081 billion USD in 2019. The best numbers were shown in 2011 and 2013 (17.2 and 18.8 billion USD respectively); however, the general trade of volume is recovering after serious fall (caused by the economic crisis in Russia and LAC countries) in 2015—2016<sup>20</sup>. 2011 and 2013 were the best years for Russian exportation (with 7.8 and 8.2 billion USD respectively), nevertheless, the exportation is always less than importation from the LAC countries, and after some years of recovering, it fell once more to the level of 2014<sup>21</sup>. The conquest of LAC markets it is still a challenge for Moscow.

Formally Russia maintains trade relations with almost all LAC countries, but, in effect, almost third part of this trade is accumulated by Brazil, followed by Mexico, Argentina, and Ecuador. The volume of trade with Venezuela became now invisible due to the collapse of economy of this Caribbean country; however, Russia managed to increase drastically level of its investments in local oil and gas sector. In 2016—2018, Rosneft has invested 14 billion USD in Venezuelan oil and gas sector. Moscow also contributed to creation of cryptocurrency, the petro. In 2019 Rosneft became the first and only Russian company exempted from paying VAT in Venezuela<sup>22</sup>.

The importance of some LAC countries for Russia on selected commodities is great: Brazil is the largest Russian export market for fertilizers, the largest import market for meat and tobacco and the second largest for sugars and sugar confectionary. Ecuador is Russia’s biggest supplier of fruits, while Paraguay has become one of Russia’s main beef suppliers. LAC countries purchase about one third of special machinery exported by Russia and about 11 % of its radio electronics. The structure of Russian export didn’t change seriously for years and it consists mostly of chemicals, fuels, metals and — in some cases — arms, machinery and electronics (although there is certain growth in this sector for Argentina, Paraguay, Brazil, and Cuba).

Russia and LAC countries often apply anti-dumping measures to bilateral trade (the case of Brazilian meat and Russian steel, etc.). Moscow proved unable to benefit from the economic sanctions imposed on Russia by the Western countries and to replace Western commodities with LAC production as it was expected by experts<sup>23</sup>. Some new agreements on food supplies were reached with Mexico, Brazil, Peru, Paraguay, and Uruguay in 2015, however, in 2016 the volume of food trade decreased drastically<sup>24</sup>. The reasons of failure to reorient LAC food producer into Russian markets were as follows: growing demand in China, low exchange rate of Russian and some Latin American currencies, and, *last but not least*, Moscow was not able to disappear its own custom restrictions.

Russia made investments into the oil and gas industries in Venezuela, Argentina, and Peru; “RUSAL” is one of the biggest investors into the extraction of bauxites in Guyana; Rosatom is

<sup>19</sup> Lima C. Brasil inicia oficialmente negociações para compra do PANTSIR-S1 e IGLA // Defesa Aérea & Naval. 05.09.2013. URL: <http://www.defesaaereanaval.com.br/?p=27829> (accessed: 17.12.2017).

<sup>20</sup> The data are calculated by the author using the UN COMTRADE statistics until January, 2020 (ITC Trademap. URL: [https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx?nvpm=1|643||15|TOTAL||2|1|1|1|2|1|1|1|1|1](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1|643||15|TOTAL||2|1|1|1|2|1|1|1|1|1) (accessed: 17.02.2020)).

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Agreement between the Russian Federation and the Bolivarian Republic of Venezuela on cooperation in the

implementation of joint strategic projects (as amended on 10 July 2019). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902178639> (accessed: 17.02.2020). (In Russian).

<sup>23</sup> Yakovlev P.P. Russia and Latin America in the context of Western sanctions // Geopolitica.ru. March 11, 2015. URL: <https://www.geopolitica.ru/article/rossiya-i-latinskaya-amerika-na-fone-zapadnyh-sankciy#.VSGo3caMgUM> (accessed: 12.05.2017). (In Russian).

<sup>24</sup> The Latin American exportation of meat to Russia is decreasing // Regnum. October 13, 2015. URL: <https://regnum.ru/news/1990477.html> (accessed: 12.05.2017). (In Russian).

contributing into the Argentina's nuclear plants construction. Russian businessmen participate in construction and development of hydroelectric plants in Argentina, Ecuador, Chile, Brazil and Mexico. The railroads, car industry, airplanes, are another area of cooperation.

The high level of political representation of Russia in the region still does not correspond to a modest level of trade and investments. Certain ideologization (even if it is only rhetoric) of relations with Venezuela, Cuba, and Bolivia led to almost complete absence of relationship with opposition forces. Such circumstances put Russian business under serious risks in case of political changes. It is not accidental, that new government of Bolivia has already declared possibility to reconsider agreements signed with Rosatom years ago.

### Chinese Challenges for Moscow

Over the last decade Beijing has become a key Latin American partner. Pursuing a “multi-dimensional strategy of extreme pragmatism” [Serbin 2016b] based on the primacy of economic considerations<sup>25</sup>, Beijing imports raw materials from the region and offers finished commodities, arms and technology in return. In some key positions China definitely wins Russia. While Moscow only managed to triple its trade with LAC in the 21st century, China's trade with the region grew of more than seventeen over the same period [Serbin 2016a] and it became the largest export market for Brazil and Chile, and the second largest for Peru, Cuba, and Costa Rica<sup>26</sup>. China is promoting free-trade area agreements on bilateral basis, while Russia prefers to act through the integration groups, thus, depending a lot from controversies inside groups like Mercosur, etc.

China has already become a key LAC financial partner having invested more than 110

billion USD in the region since 2003. By 2024, the volume of trade between China and LAC is expected to grow to 500 billion USD, with Chinese investments growing to 250 billion USD. To promote cooperation with LAC, the China — CELAC Cooperation Fund was created with an investment of 5 billion USD<sup>27</sup>. While Moscow only invested in some four or five LAC countries, Chinese businessmen are investing almost everywhere. Russian enterprises as a rule do not have sufficient support from their mother country.

Beijing is much more active in working with Chinese diaspora in LAC comparing with the same activities carried out by Moscow towards Russian communities [Serbin 2016a]. While Moscow normally limits its contacts with ruling parties, China, by contrast, maintains ties with 90 political parties and organizations, and cross-party groups [Sudarev 2015: 204].

Russia and China are at the same time partners and competitors in LAC countries. Beijing would like to get more participation in the areas considered by Moscow as its “natural field of cooperation” (such as nuclear energy, thermal plants, satellites, oil and gas exploration, etc.). While China, Russia and Brazil are members of BRICS, and both Moscow and Beijing are talking about strategic partnership with the South-American giant, the Brazilian media pay more attention to the cooperation with China forgetting about Moscow<sup>28</sup>. As P. Yakovlev pointed out, the decrease in Russian-Brazilian trade was overcome in 2017 [Yakovlev 2017: 16—17], and Russian hi-tech companies even expanded its activities in Brazilian markets, nevertheless, China is more successful in Brazilian markets.

In 2016—2020, both Moscow and Beijing have helped to Nicolas Maduro government

<sup>25</sup> Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean // Xinhua. November 24, 2016. URL: [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2016/11/24/content\\_281475499069158.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm) (accessed: 12.01.2020).

<sup>26</sup> Heine J. A Chinese Garden in America's Backyard? Sino-LAC links in 2018 // Global Times. December 27, 2018. URL: <http://www.globaltimes.cn/content/1133768.shtml> (accessed: 25.01.2020).

<sup>27</sup> Cachinero J. América Latina y China: ¿el fin de la adicción a las 'commodities'? // Es Global. 30.12.2015. URL: <http://www.esglobal.org/america-latina-y-china-el-fin-de-la-adiccion-a-las-commodities/> (accessed: 20.09.2017).

<sup>28</sup> Ehrmann E. Russia and Brazil — What Will Come After Rouseff? // Russian International Affairs Council. April 14, 2016. URL: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/braziliya-i-rossiya-cto-budet-posle-russeff/> (accessed: 18.11.2017).



economically in the context of its growing isolation [Gurganus 2018], and several times supported Venezuelan regime in the UN Security Council. However, since 2016 there are certain differences in Russian and Chinese diplomacies in Venezuela. While Beijing tried to find an arrangement with Venezuelan opposition (in order to secure its own investments), Moscow is persisting in its hard-line of support to N. Maduro considering him as only legitimate negotiator<sup>29</sup>.

China until recently managed to be more successful in penetration to Venezuelan oil and gas industry. As Beijing was ready to provide Caracas with bigger sums of money, this support was crucial for Nicolas Maduro government. And only when the danger of U.S. intervention seemed probable after the declaration of Presidency ad Interim by Juan Guaidó, N. Maduro turned definitely to Moscow. Venezuelan President still hopes to get military support in case of eventual conflict with Washington<sup>30</sup>, and China would highly unlikely provide this type of help.

Generally, the Chinese-Russian competition yet becomes open only in limited number of cases. The main part of Chinese investments is devoted to the segments of extracting industries while Russia is not so interested in obtaining minerals from LAC. The membership in BRICS also serves to coordination of activities; at Summit of BRICS in Brasilia in November 2019, China and Moscow made a joint front opposing to Brazilian plans to discuss Venezuelan issue and defending Maduro's government. The New Development bank of BRICS is devoted to be a tool of cooperation of both China and Russia in Latin America as also in other areas.

China is ready sometimes to give a room for Russian competitors in some megaprojects (the

plan to build new inter-Oceanic channel in Nicaragua was one of the possible areas for cooperation: while Chinese and Nicaraguan specialists would be constructing the infrastructure, Russians should be engaged in security issues). However, this project lost its importance due to the bankruptcy of Chinese investor<sup>31</sup> and also because of Chinese-Panamanian rapprochement<sup>32</sup>.

The main challenge in Chinese-Russian cooperation for Moscow is that Russia wouldn't like to be converted in the minor partner of Beijing; on the contrary, it would like to use China for building a polycentric and multipolar world.

### **Venezuela, a Dead End or Possibility for Moscow?**

For years Moscow was supporting Venezuelan government. In November 2017, Moscow agreed to refinance 3.15 billion USD debt in bilateral loans and delay almost all payments until after 2023 [Gurganus 2018], thus giving Caracas additional breathing. In return, Russia obtained some preferences in access to Venezuela's oil and gas reserves being Rosneft the main actor in these plans. State-owned PDVSA has used Rosneft for deliveries of Venezuelan oil abroad.

However, the permanent Venezuelan economic turmoil turned to be systemic crisis in the recent years, and since almost 60 countries dropped its recognition to Nicolas Maduro's government giving it, in contrast, to the speaker of National Assembly Juan Guaidó, there is serious and dangerous challenge for Moscow.

Russia wouldn't like to lose an ally, although this partner has no regional influence and credibility. Even more important, Moscow can't show weakness and its retreat in Venezuela can be considered as a sign of losing influence.

<sup>29</sup> Ellis E. China, Russia Increase Leverage in Venezuela Amid Crisis // *The Global Americans*. September 14, 2017. URL: <https://theglobalamericans.org/2017/09/china-russia-increase-leverage-venezuela-amid-crisis/>. See also: [Rozenal 2016: 42].

<sup>30</sup> Chaguaceda A. The Bear Comes to the West // *The Global Americans*. March 20, 2019. URL: <https://theglobalamericans.org/2019/03/the-bear-comes-to-the-west-the-russian-agenda-in-latin-america/> (accessed: 12.02.2020).

<sup>31</sup> Intercidumbres financieras desvanecen sueño de canal en Nicaragua // *El Financiero* (San José, Costa Rica). 21.02.2018.

<sup>32</sup> Ellis E. Panama's recognition of the PRC // *Global Americans*. June 13, 2017. URL: <https://theglobalamericans.org/2017/06/panamas-recognition-prc-strategic-implications-recommendations-u-s/> (accessed: 20.09.2018).

However, the persistence in maintaining support for Maduro's government is affecting negatively Russian relations with many other LAC countries who consider Venezuelan president a dictator.

During the crisis Russia was able to mobilize diverse tools of engagement: Moscow was sending groups of militaries, used its veto power in the UN Security Council as also provided Maduro's government with facilities for oil and finances transportation. Nevertheless, Moscow found itself at dilemma: continuity of alliance with Chavist government would put in risk Russian investments in Venezuelan oil and gas sector (some billion USD) and its political and economic links in the region, but the exit strategy might affect all Russian foreign policy in the world and its relations with allies it still has. Additionally, Russian benefits from the Venezuelan oil resources are also at risk, as many local companies were sanctioned by the US<sup>33</sup>. This may explain the Rosneft decision to sell its properties in this Caribbean country to Russian government. Moscow founded new enterprise, Roszarubezhneft with a purpose to deliver ex-Rosneft properties in Venezuela to it and maintain formal presence in this country on the basis of the structures which are not (at least, yet) supposed to be sanctioned by the U.S. authorities. At the same time, all economic activity of Roszarubezhneft at the moment tends to decrease due to the collapse of Venezuelan oil industry and because of difficulties with selling Venezuelan oil to other countries. Additionally, there is a risk of nationalization of all these properties in case of change of government in Venezuela.

The failure of the *blitzkrieg* organized by Washington in January 2019 (when Guaidó was auto-proclaimed as Interim President) and its inability to make Nicolas Maduro resign opens some (still unclear) perspectives to Moscow. Russia, as also China and Mexico, was insisting in the necessity of peaceful, legal and local resolution of the Venezuelan crisis and on the necessity of direct dialogue between N. Maduro and opposition. Up to the moment, all such intents failed.

<sup>33</sup> Hess M. Is the Kremlin Tired of Venezuela? // The Moscow Times. September 26, 2019.

A lot depends from Moscow, Washington and Beijing. Moscow is, most probably, evaluating benefits and risks and possibility to use the complicated Venezuelan situation as an opportunity to reshape the nature of its engagement with LAC. It is worth to note that throughout 2019, Moscow didn't offer Venezuela any new loan or prepayments of oil, but only help in military logistics.

If three superpowers come to some arrangement (which can include formation of transition government, elections attended by international observers and multilateral guarantees for local political actors and regional extra-hemispheric actors influential in Venezuela), everything would change in the Caribbean. Up to the moment, there are no signs of such rapprochement, and no one of three countries is going to make first step without getting serious guarantees. Washington wouldn't like to start a military intervention and to face possible counteraction of Russian military defending N. Maduro, but Moscow also is trying to escape this scenario and doesn't want to be engaged into a war. While Washington reluctantly tolerates Russian intervention in the geographically-distant Syria, it would not accept such a move in its "backyard". If there is a possibility to resolve Venezuelan crisis due to common efforts, is still an enigma.

### **Are There Good Prospects for Russia in LAC?**

While the relationship between Moscow and the West entered into a kind of "New Cold War", Russia tried to seek new partners in politics as also in business issues, and LAC is considered as proper area for it. The path wouldn't be easy, as Russia has to compete not only with the US, but also with China and some other emerging powers (India and Turkey, for example)<sup>34</sup>. As for the LAC, Russian and Chinese presence in the region, "introduces an opportunity for CELAC

<sup>34</sup> China y Latinoamerica sellan una alianza que quiere ser un modelo de cooperacion // Gob.pe. 01.09.2015. URL: <https://www.gob.pe/institucion/apci/noticias/111393-china-y-latinoamerica-sellan-una-alianza-que-quiere-ser-un-modelo-de-cooperacion> (accessed: 18.11.2019).

countries to establish business relations beyond the United States and Europe” [Sitenko 2016].

Russian President Vladimir Putin’s self-sufficiency and foreign activity, and his ability to react promptly, contribute towards the effectiveness of Moscow’s diplomacy. However, the personification of foreign policy generates stereotypes about political realities in Russia, making some people believe that presidential political will is the only consideration in foreign policy-making, obscuring the real facts and real national interests.

A good example of the use of Moscow’s “soft power” in Latin America was the implementation of a project to deploy the Spanish-language broadcasting of *Russia Today* (RT) and *Sputnik* in the LAC region. RT declared the task of becoming an alternative source of information and managed to find its niche in the local audience and a higher rate of increase in the number of viewers compared to other foreign media. The importance of RT can be demonstrated by the fact that the first international interview given by the current Argentina’s president A. Fernández was made in this TV channel. The content of RT programs is often a mirror image of Western criticism of Russia (allegations of corruption, violation of human rights and international law — all the topics that concern the Latin American audience); however, the factual series cited during the broadcasting indicates the prevalence of these problems in the West [Rouvinski 2017].

The involvement of the Russian Orthodox Church in the matter of Moscow’s contacts in LAC countries is another new feature. In February 2016, a landmark meeting between Pope Francisco and the Russian Patriarchy Cyril in Havana took place. Cuba turned out to be an ideal place for this, showing at the same time the continuity of the former USSR policy towards this country, the expansion of contacts with

Havana after the start of US-Cuban normalization, and the fact that Moscow seriously takes the role of Latin American states as an international actor.

Visits to the patriarch became an almost unchanged part of the routine during trips of Latin American leaders to the Russian Federation demonstrating the symbolic role that the Russian Orthodox Church plays today in the post-imperial Russia. Moscow, in turn, is ready to advance the interests of the Russian Orthodox Church in Latin America, since expanding ties with the Russian diaspora is a common interest of the church and the state.

Modern Russian policy in the region is often engaged in propaganda of “universal traditional values” seeking support among part of some segments of Latin American society. Nevertheless, the left-wing’s support for “traditional values” cannot be unlimited, many of them (like Uruguayan, for example) have long advocated for the expansion of human rights, and the articulation of theses on “conservative values” wouldn’t cause much enthusiasm.

To sum up, there is no doubt that Russia’s policy towards the region tends to pragmatism. However, from time to time Russian authorities neglect economic advisability, despite the fact that they do not possess enough resources to match the Soviet capabilities. The old problems remain a major obstacle to establishing a new dynamism. Even the general comparison shows that our partners in BRICS, China and India, managed to establish better volume of trade and investment with Brazil and with LAC countries as a whole than Moscow does.

Moscow still has possibilities for developing its ties with LAC, however, if Russia wouldn’t be able to reshape some lines of its Latin American diplomacy, it would come to re-edition of the Soviet policy in that region, with the same results.

Received / Поступила в редакцию: 10.03.2020  
Accepted / Принята к публикации: 12.05.2020

## References

- Bain, M. (2008). *Russian-Cuban Relations since 1992*. Lanham, MD: Lexington.  
Blank, S. (2009). *Russia in Latin America: Geopolitical Games in the US’s Neighborhood*. Paris: IFRI.

- Davydov, V. (Eds.). (2009). *Latin America in Contemporary World Affairs*. Moscow: Nauka publ. (In Russian).
- Davydov, V.M. (Eds.). (2005). *Russia and Cuba in the Context of Economic Globalization*. Moscow: ILA publ. (In Russian).
- Farah, D. & Reyes, L. (2015). Russia in Latin America: A Strategic Analysis. *Prism*, 5 (4), 101–117.
- Gurganus, J. (2018). *Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America*. URL: <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228> (accessed: 18.12.2019).
- Jeifets, V., Khadorich, L. & Leksyutina, Y. (2018). Russia in Latin America: Renewal versus Continuity. *Portuguese Journal of Social Science*, 17 (2), 213—218. DOI: 10.1386/pjss.17.2.213\_1
- Pavlova, E. (2011). Latinoamérica y Rusia: Una aproximación ilusoria. *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 11 (2), 57—66.
- Rouvinski, V. (2017). Understanding Russian Priorities in Latin America. *Kennan Cable*, 20. URL: <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no20-understanding-russian-priorities-latin-america> (accessed: 18.11.2019).
- Rozental, D.M. (2016). The Dragon over Caracas. Relations between China and Venezuela in the Beginning of the XXI Century. *Latinskaia Amerika*, 3, 39—50. (In Russian).
- Serbin, A. (2016a). ¿Un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI? Ibero-American Studies Center, St.-Petersburg State University. URL: <http://iberorus.spbu.ru/uploads/serbin.pdf> (accessed: 28.02.2019).
- Serbin, A. (2016b). ¿Un triángulo escaleño? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y del Caribe*, 13, 31—58.
- Shuya, M. (2019). Russian Influence in Latin America: A Response to NATO. *Journal of Strategic Security*, 12 (2), 17—41. DOI: 10.5038/1944-0472.12.2.1727
- Sitenko, A. (2016). Latin American Vector in Russia's Foreign Policy: Identities and Interests in the Russian-Venezuelan Partnership. *Politics in Central Europe*, 12 (2), 37—56. DOI:10.1515/pce-2016-0003
- Sudarev, V. (2015). *Latin America: New Geopolitical Challenges*. Moscow: MGIMO-Universitet publ. (In Russian).
- Weitz, R. (2010). *Global Security Watch — Russia: A Reference Handbook*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Yakovlev, P.P. (2017). Russia — Latin America: A Breakthrough Strategy for Non-Primary Products Markets. *Latinskaia Amerika*, 12, 16—17. (In Russian).

### Библиографический список

- Латинская Америка в современной мировой политике* / отв. ред. В.М. Давыдов. М.: Наука, 2009.
- Розенталь Д.М. Дракон над Каракасом. Китайско-венесуэльские отношения в начале XXI в. // Латинская Америка. 2016. № 3. С. 39—50.
- Россия и Куба в контексте экономической глобализации* / отв. ред. В.М. Давыдов. М.: ИЛА, 2005.
- Сударев В.П. Латинская Америка: новые геополитические вызовы. М.: МГИМО-Университет, 2015.
- Яковлев П.П. Россия — Латинская Америка: стратегия прорыва на рынки несырьевой продукции // Латинская Америка. 2017. № 12. С. 16—17.
- Bain M. *Russian-Cuban Relations since 1992*. Lanham, MD: Lexington, 2008.
- Blank S. *Russia in Latin America: Geopolitical Games in the US's Neighborhood*. Paris: IFRI, 2009.
- Farah D., Reyes L. *Russia in Latin America: A Strategic Analysis* // Prism. 2015. Vol. 5. No. 4. P. 101—117.
- Gurganus J. *Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America*. 2018. URL: <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228> (accessed: 18.12.2019).
- Jeifets V., Khadorich L., Leksyutina Y. *Russia in Latin America: Renewal versus Continuity* // Portuguese Journal of Social Science. 2018. Vol. 17. No. 2. P. 213—218. DOI: 10.1386/pjss.17.2.213\_1
- Pavlova E. *Latinoamérica y Rusia: Una aproximación ilusoria* // Foreign Affairs: Latinoamérica. 2011. Vol. 11. No. 2. P. 57—66.
- Rouvinski V. *Understanding Russian Priorities in Latin America* // Kennan Cable. 2017. No. 20. URL: <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no20-understanding-russian-priorities-latin-america> (accessed: 18.11.2019).
- Serbin A. ¿Un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI? Ibero-American Studies Center, St.-Petersburg State University. 2016. URL: <http://iberorus.spbu.ru/uploads/serbin.pdf> (accessed: 28.02.2019).
- Serbin A. ¿Un triángulo escaleño? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo // Anuario de la Integración Regional de América Latina y del Caribe. 2016. No. 13. P. 31—58.

*Shuya M.* Russian Influence in Latin America: A Response to NATO // *Journal of Strategic Security*. 2019. Vol. 12. No. 2. P. 17—41. DOI: 10.5038/1944-0472.12.2.1727

*Sitenko A.* Latin American Vector in Russia's Foreign Policy: Identities and Interests in the Russian-Venezuelan Partnership // *Politics in Central Europe*. 2016. Vol. 12. No. 2. P. 37—56. DOI:10.1515/pce-2016-0003

*Weitz R.* *Global Security Watch — Russia: A Reference Handbook*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 2010.

**About the author:** *Jeifets Viktor Lazarevich* — PhD, Dr. of Sc. (History), Professor, Director, Center for Ibero-American Studies, Saint-Petersburg State University (e-mail: jeifets@gmail.com).

**Сведения об авторе:** Хейфец Виктор Лазаревич — доктор исторических наук, профессор, директор Центра ибероамериканских исследований Санкт-Петербургского государственного университета (e-mail: jeifets@gmail.com).



DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-534-542

Research article / Научная статья

## Russia's Strategies towards BRICS: Problems and Opportunities

A.A. Sergunin

MGIMO University, Moscow, Russian Federation  
St. Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russian Federation

**Abstract.** This article aims to examine Moscow's policy motives regarding BRICS as well as priority areas in Russia's strategy towards this grouping. The Russian policies towards and within BRICS represent a combination of ideational and material motives. On the one hand, BRICS is important for the Kremlin in terms of status seeking: with the BRICS' help Russia tries to return its status of a great power, shape the future world order and to make the West abide by the rules of that order. On the other hand, Moscow values its economic and strategic partnerships with the BRICS states which are important for Russia's well-being and for counter-balancing the West in the global geopolitical and geoeconomic game. In other words, BRICS provides Russia with additional prestige in the international arena as well as greater legitimacy to its international activities. In contrast to the West's accusations, in case of BRICS Russia's foreign policy behavior does not fall into the category of the revisionist one. Rather, Russia (similar to other BRICS countries) prefers to act on the basis of existing international rules and norms rather than to challenge or keep them intact. Russia aims at reforming these rules to adapt them to new global realities and make them acceptable for all the members of the world community.

**Key words:** Russia, BRICS, strategy, world order, international cooperation

**For citation:** Sergunin, A.A. (2020). Russia's Strategies towards BRICS: Problems and Opportunities. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 534—542. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-534-542

## Российская стратегия в отношении БРИКС: проблемы и возможности

А.А. Сергунин

МГИМО МИД России, Москва, Российская Федерация  
Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация

В статье изучаются мотивация Москвы в политике в отношении БРИКС как одного из ключевых для России геополитических объединений, а также приоритетные области российской стратегии в рамках этой группы. Автором установлено, что политика России в отношении и в рамках БРИКС представляет собой сочетание идеальных и материальных мотивов. С одной стороны, БРИКС важен для Кремля в плане повышения его международного статуса: с помощью БРИКС Россия надеется вернуть себе статус великой державы, повлиять на будущее мирового порядка и заставить Запад действовать в рамках международного права. С другой стороны, Москва ценит экономическое и стратегическое партнерство со странами БРИКС, которое важно для российского благополучия и создания противовесов Западу в геополитической и геоэкономической глобальной игре. Кроме того, Россия рассматривает БРИКС в качестве инструмента, с помощью которого возможно преодолеть международную изоляцию, связанную с режимом санкций, наложенных на Россию рядом стран после присоединения Крыма к России, и участием РФ в урегулировании украинского кризиса. Иными словами, БРИКС придает России бóльший престиж на

© Sergunin A.A., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

мировой арене и легитимность ее международной деятельности. В противоположность западным обвинениям в случае с БРИКС российское внешнеполитическое поведение не подпадает под категорию ревизионистского. Наоборот, подобно другим странам БРИКС, Россия предпочитает действовать на основе общепринятых международных правил и норм, а не пытаться бросить им вызов или вечно сохранять их в неизменном виде. Россия стремится реформировать эти правила с целью их адаптации к новым глобальным реалиям и сделать их более приемлемыми для всех членов мирового сообщества.

**Ключевые слова:** Россия, БРИКС, стратегия, мировой порядок, международное сотрудничество

**Для цитирования:** *Sergunin A.A. Russia's Strategies towards BRICS: Problems and Opportunities // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 534—542. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-534-542*

## Introduction

Russia's contemporary foreign policy in general and in the BRICS context in particular is a popular target for the Western criticism. The Western analysts and mass media have often described Russia's policies as aggressive, expansionist and even jingoistic [Cohen, Hamilton 2011] or as a return to a "gunboat diplomacy"<sup>1</sup>. This criticism has been further strengthened with Russia's takeover of Crimea in 2014, subsequent support for the pro-Russian rebels in Ukraine's south-eastern Donbas region and military intervention in the Syrian civil war. According to some Western experts, due to its economic weakness and technological backwardness, Russia tends to rely on military-coercive instruments in protecting its national interests in the post-Soviet space and become assertive in its relations with the West<sup>2</sup>.

On the other side of the spectrum, there are observers — mostly from Russia — who are inclined to characterize Moscow's foreign policy in a complimentary way — as "non-aggressive", "peaceful", "purely defensive", oriented to "protection of its legitimate interests" and so on [Lukyanov 2010; Novikov, Skriba 2019; Panova 2013; Sergunin 2016]. In their view, Moscow does not pursue aggressive or revisionist policies. On the contrary, it seeks to solve international disputes by peaceful means, in accordance with international law and within the framework of international institutions including BRICS.

<sup>1</sup> Walt S.M. The Bad Old Days Are Back // Foreign Policy. May 2, 2014. URL: <http://foreignpolicy.com/2014/05/02/the-bad-old-days-are-back/> (accessed: 01.04.2020).

<sup>2</sup> Ibid.

In the same vein, the BRICS grouping is viewed in the academic community in two different ways:

a) a revisionist force seeking to overthrow the existing international system, create an alternative world order, challenge the established Western powers and substitute the key financial institutions with new ones;

b) a group of major emerging economies searching for ways and plausible options to expand their currently limited capacity to set the agenda on a global scale, influence the decision-making process and promote changes in the international financial and economic architecture that will create a more favorable international environment for the development of the emerging and developing countries. The Russian and international literature offers quite a few works that draw on the various theoretical approaches in an attempt to balance the otherwise competing perspectives [Fulquet 2015; Hansen, Sergunin 2014; Panova 2013; Sergunin, Konyshov, Gao 2020; Sergunin, Gao 2018; Shackleina 2013].

The discussions on Russia's intentions towards and motivation for participation in BRICS are part of these ongoing debates. What are Russia's interests in BRICS? What strategic goals — geopolitical and economic — does Moscow want to achieve through participation in BRICS? Why does the Kremlin consider BRICS an important foreign and security policy priority? What kind of Russian international strategy is emerging in the BRICS context? Is this grouping helpful for Russia's reintegration into the existing world order — given Moscow's current semi-isolation in the international community as

a result of the Ukrainian crisis? Or does the Kremlin plan to use BRICS — along with other multilateral institutions it created — to change the world order to its benefit? In order to provide a nuanced and accurate picture of Russia's participation in BRICS, these questions are addressed in this article.

### Why Is Russia Interested in BRICS?

Russia's interests and policy priorities in the case of BRICS are described in the document titled "Concept of Participation of the Russian Federation in BRICS"<sup>3</sup> prepared by the Foreign Ministry on the eve of the BRICS Durban Summit in March 2013. As also indicated by this document, Moscow's interest in this international grouping is of both geoeconomic and geopolitical nature. Geoeconomically, the Kremlin has favored the creation and development of BRICS due to the following reasons.

Like the other emerging economies, Russia has been discontent with the global economic and financial system which was established to benefit the "club" of highly developed countries. It is not a coincidence that BRICS has institutionally consolidated itself in the context of the global financial crisis of the 2008—2010 period. Its member states strongly believe that the West should be blamed for the "short-sighted" and "reckless" financial policies that led to the financial crisis and that the emerging economies should act together in this critical period. Their decision to establish a "New Development Bank" of 100 billion USD to finance infrastructure projects and a "Contingent Reserve Arrangement" of 100 billion USD to stabilize their currency markets aimed to create safeguards against new global crises and make them less dependent on the economic and financial rules imposed by the Western countries.

Moreover, the BRICS countries share common economic and financial problems as well as the need for large-scale modernization [Chernova, Degtereva, Zobov 2016; Novikov,

Skriba 2019; Panova 2013; Toloraya 2015]. For example, Brazil and India are permanently facing serious problems in stabilizing their currencies, since they are under pressure to maintain growth by encouraging domestic demand because of the generally high poverty levels. The Russian ruble has also depreciated considerably since the beginning of 2013 — much earlier than the oil prices started to drop and the Western sanctions were introduced.

As for China, before February 2014, the government was able to ensure exchange rate stability through strict regulatory measures, but later the policy of gradual depreciation of the yuan started. According to the World Economic Forum experts, China is now losing another main economic advantage: a cheap labor force. China now comes only 29th in the World Economic Forum's Global Competitiveness Index, with South Africa far behind in the 53rd place, while Brazil, India and Russia are in the 56th, 60th and 64th places, respectively<sup>4</sup>.

In the Kremlin's view, these structural economic problems can be solved through joint efforts. In addition to issues related with trade and finance, cooperation in areas such as industries, energy, agriculture, telecommunications, information technologies, research, healthcare, higher education and culture should be developed.

Moscow believes that the BRICS countries have an immense potential not only to solve the existing problems but also to ensure sustainable and prosperous socio-economic development<sup>5</sup>. However, to see BRICS solely through the lens of economic growth is to miss the point. As many analysts believe, BRICS may also become

<sup>4</sup> Kuzmin V. New BRICS Reserve Pool to Fight Currency Shocks // Russia Beyond the Headlines. September 11, 2013. URL: [https://www.rbth.com/economics/2013/09/11/new\\_brics\\_reserve\\_pool\\_to\\_fight\\_currency\\_shocks\\_29263](https://www.rbth.com/economics/2013/09/11/new_brics_reserve_pool_to_fight_currency_shocks_29263) (accessed: 01.04.2020).

<sup>5</sup> Brasilia Declaration, 11th BRICS Summit // Ministry of Foreign Affairs of Brazil. November 16, 2019. URL: <http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/21084-11th-brics-summit-brasilia-declaration> (accessed: 01.04.2020); Vladimir Putin's News Conference Following the G20 Summit // The President of Russia official website. September 6, 2013. URL: <http://eng.kremlin.ru/news/5950> (accessed: 01.04.2020).

<sup>3</sup> Concept of Participation of the Russian Federation in BRICS // The President of Russia official website. 2013. URL: <http://eng.news.kremlin.ru/media/events/eng/files/41d452b13d9c2624d228.pdf> (accessed: 01.04.2020).



the main pole of the emerging multipolar world [Novikov, Skriba 2019; Panova 2013; Sergunin, Konyshchev, Gao 2020; Sergunin, Gao 2018]. For example, Fyodor Lukyanov, an authoritative columnist and president of the Valdai International Discussion Club, which is an influential Russian think-tank, emphasizes that “BRICS is primarily a political group that emerged in response to the obvious need for a more diverse and less Western-oriented global political structure” [Lukyanov 2011]. Russian Foreign Minister Sergei Lavrov also repeatedly noted that BRICS has been first and foremost a geopolitical association for Russia [Lukyanov 2011].

There are several reasons for Russia’s growing geopolitical interest in BRICS. First, it is becoming increasingly clear for the emerging powers that the structure of global institutions is inadequate for the 21st century’s realities, while the plans to reform these institutions remain mostly on paper<sup>6</sup>. It should be noted that while these five very different countries do not agree on everything, they are nonetheless united in their dissatisfaction with their status in the world, although their reasons are different and sometimes even incompatible [Novikov, Skriba 2019; Toloraya 2015; Stuenkel 2014a; 2014b; 2016].

Existing political structures were built around the bipolar world of the Cold War and they have remained virtually unchanged since then. The BRICS member states rightly question the legitimacy of the existing system and request a global political structure that reflects the multipolar world order that is gradually taking shape. That is, for example, why all the BRICS countries favor a reform in the UN Security Council because the current system is viewed as a relic of the balance of power of 1945. However, these countries understand that it is not easy to implement such a reform and all structural and procedural changes should be

<sup>6</sup> Decree of the President of the Russian Federation of November 30, 2016 No. 640 “On Approval of the Foreign Policy Concept of the Russian Federation”. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612010045?index=0&rangeSize=1> (accessed: 01.04.2020). (In Russian).

made gradually and in a cautious way. On the other hand, they underline that the proposed UN reform should not undermine the role of this organization<sup>7</sup>.

It is also clear for the five BRICS countries that current global problems demand entirely new approaches. They believe that the West has monopolized the global debate and by doing this impeded the search for fresh ideas and effective solutions that could only emerge from a more inclusive discussion.

The BRICS countries have especially been concerned about the frequent use of military force by the US and its NATO allies in the post-Cold war era. The Russian strategic document on BRICS, for instance, underlines the need “to prevent the use of the UN, first of all the Security Council, to cover up the course towards removing undesirable regimes and imposing unilateral solutions to conflict situations, including those based on the use of force”<sup>8</sup>.

Furthermore, all of the BRICS countries have found it difficult to increase their influence on the world stage within the framework of existing institutions and they have all been looking for ways to strengthen their geopolitical positions by forming a new global politico-economic structure. The fact that they represent different parts of the world gives even more weight to their aspirations.

BRICS is a particularly useful grouping for Russia, which has struggled since 1991 to find a suitable identity in the global political arena. Following the collapse of the Soviet Union, Russia was reduced to the level of a regional power. The BRICS grouping therefore offers Russia a chance to reassert its global aspirations and draw attention to its economic progress [Chernova, Degtereva, Zobov 2016; Novikov, Skriba 2019; Sergunin, Gao 2018; Toloraya

<sup>7</sup> Brasilia Declaration, 11th BRICS Summit // Ministry of Foreign Affairs of Brazil. November 16, 2019. URL: <http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/21084-11th-brics-summit-brasilia-declaration> (accessed: 01.04.2020).

<sup>8</sup> Decree of the President of the Russian Federation of November 30, 2016 No. 640 “On Approval of the Foreign Policy Concept of the Russian Federation”. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612010045?index=0&rangeSize=1> (accessed: 01.04.2020). (In Russian).

2015]. Moreover, BRICS allows Russia to do this in a non-confrontational way; even though the US remains unconvinced that the group is not directed against anyone and still views BRICS as a threat to its own global influence.

Given Russia's proactive foreign policy, BRICS is especially valuable for Moscow for mobilizing political support — either directly or indirectly — for its international initiatives and actions. Having the political support of BRICS became more important for Moscow after its tensions with the West heightened due to the crises in Ukraine and later Syria. While facing strong criticism from the West, it is indispensable for Moscow to cultivate and form a support base in the world so as to avoid international isolation.

Russia also believes that BRICS can be helpful in promoting international security cooperation, more specifically in areas such as conflict resolution, non-proliferation of weapons of mass destruction (WMD), combating international terrorism, drug trafficking, piracy, money laundering and illegal migration<sup>9</sup>. In short, Moscow favors the creation of joint institutions to coordinate the activities of BRICS in the field of international security<sup>10</sup>.

### **Russia and BRICS: Priorities for Cooperation**

Given Moscow's important geoeconomic and geopolitical interests in cooperation with BRICS, the following priority areas in Russia's strategy can be identified.

First, BRICS is used by Russia for the reform of the international financial system. Motivated by a shared desire to create a more favorable international environment for the development of the emerging and developing countries, the BRICS member states have joined

their efforts to facilitate the transformation of the global governance system. They seek to change the hierarchy in the system to obtain privileges that have so far been only enjoyed by the developed countries in the West. Such efforts above all aim to limit the control of the US and European countries in key international institutions by strengthening the representation and voting power of the emerging and developing countries at the International Monetary Fund (IMF) and World Bank and by providing access to senior level positions in the IMF, World Bank and World Trade Organization (WTO) for the representatives of the developing countries.

Despite the resistance of the Western countries, the World Bank agreed to the redistribution of 3 % of the voting rights in favor of the developing countries in 2010. As a result of this reform, BRICS strengthened its position within this global financial institution. Currently, with its 4.59 % voting share in the International Bank for Reconstruction and Development and 2.21 % voting share in the International Development Agency, China occupies the fourth position, while India and Russia occupy the seventh and eighth positions, respectively [Leksyutina 2017: 430; Leksyutina 2018: 92].

In January 2016, the IMF was reformed as well. The quotas of the BRICS countries were increased to 14.7 per cent which came closer to the 15 per cent stake of the US. Currently, China is the IMF's third-largest stakeholder (following the US and Japan), while India, Russia and Brazil occupy the eighth, ninth and tenth positions, respectively [Leksyutina 2017: 430].

In November 2015, the IMF Executive Board took another important decision. Since October 2016, the Chinese yuan has been included in the special drawing rights (SDR) basket along with other international currencies. The SDR basket now consists of the following five currencies: US dollar — 41.73 %, Euro — 30.93 %, Chinese yuan — 10.92 %, Japanese yen — 8.33 % and UK pound — 8.09 % [Leksyutina 2017: 431].

Russia and the other BRICS countries, however, believe that the World Bank and IMF reforms are incomplete as their voting power in these financial institutions still does not

<sup>9</sup> Concept of the Russian Federation's Presidency in BRICS in 2015–2016 // Official website of Russia's Presidency in BRICS. 2015. URL: [http://en.brics2015.ru/russia\\_and\\_brics/20150301/19483.html](http://en.brics2015.ru/russia_and_brics/20150301/19483.html) (accessed: 01.04.2020). See also: [Bratersky, Kuttyrev 2019].

<sup>10</sup> Vladimir Putin's News Conference Following the G20 Summit // The President of Russia official website. September 6, 2013. P. 6–7. URL: <http://eng.kremlin.ru/news/5950> (accessed: 01.04.2020).

correspond to their share in the world's GDP. Moreover, the global financial institutions have been traditionally governed by the representatives of the developed countries which are perceived by BRICS as a clear manifestation of the Western dominance in the world financial system.

Furthermore, the BRICS countries supplement the existing governance mechanisms with new ones like the New Development Bank and Contingent Reserve Arrangement. Yet, one should bear in mind that the establishment of new institutions is not aimed at changing the global rules or challenging the existing financial institutions. Rather, these institutions have been founded due to the older institutions' incapacity to adequately integrate the emerging economies. Thus, the newly established institutions are meant to complement the existing order and better project the power of the emerging economies.

The harmonization of the two mega Eurasian integration projects — the Russia-led Eurasian Economic Union (EAEU) and China-inspired “One Belt – One Road” (OBOR) which is later renamed as the Belt and Road Initiative (BRI) — is viewed by the Kremlin as another strategic goal of BRICS. Although Moscow was initially quite suspicious about the OBOR/BRI, Russia's tense relations with the West in the wake of the Ukrainian crisis forced it to revise its position in a more constructive way. On May 8, 2015, Russian President Vladimir Putin and Chinese President Xi Jinping signed a joint statement on cooperation in the harmonization of the EAEU and OBOR/BRI. The Sino-Russian cooperative plans firstly aim to develop the Eurasian transport infrastructure with the active participation of other European, Central Asian, East Asian and South Asian countries [Leksyutina 2015; 2017].

Among the most promising infrastructure plans, the following projects should be mentioned:

— “Transsib” (Trans-Siberian Railroad): the railway route connecting the European part of Russia with Siberia and the Far East, which makes it a truly Eurasian transport corridor connecting Eastern and Central Europe with the Korean peninsula, China and Mongolia.

— “North—South” transport corridor: a multimodal 7200 kilometer route to transport passengers and cargo from St. Petersburg to the port of Mumbai (through which goods will be carried from India, Iran and the Persian Gulf to Russia and further to Northern and Western Europe).

— The Northern Latitudinal Railway: a project to create a transport infrastructure in the Yamal-Nenets Autonomous District including a 707 kilometer East-West railway between Nadym and Labytnangi and an extension to Sabetta port on the Yamal peninsula with the goal of connecting these gas and oil-rich regions with the existing Russian rail system.

— “Belkomur” (White Sea — Komi Republic — Ural): a 1161 kilometer route connecting Northwestern Russia and Scandinavia with the Asian parts of Russia, Central Asia and Asia-Pacific countries.

— The Northern Sea Route (Polar Silk Road as defined by the Chinese): the most promising maritime route for international commercial navigation from East and Southeast Asia (i.e. China, India, Japan, South Korea, and Singapore) to Northern and Western Europe and vice versa [Lagutina, Leksyutina 2019].

Using BRICS as an instrument to overcome the economic crisis and compensate for the damage caused by the Western sanctions is another direction of Russia's BRICS strategy. Economic recession that began in Russia in 2014 due to the combination of a number of factors such as the volatility of the ruble, plunging oil prices and Western sanctions reconfirmed for Moscow the importance of being a member of the BRICS grouping.

In contrast to Russia's poor economic performance in the 2014—2016 period, the other BRICS members performed quite well, which means that although Russia is not a successful economy anymore, it still continues to be associated with major emerging economies. In addition, cooperating within the framework of BRICS and using the advantages of the mutually complementary nature of the BRICS economies, Moscow seeks to diversify its foreign economic ties by developing its trade and investment

relations with the other BRICS members as well as the regions under their economic influence.

It was during Russia's presidency in 2015 that the BRICS Economic Partnership Strategy through 2020 was adopted. Cooperation was developed in areas such as industries, energy, agriculture, telecommunications, information technologies and research. The Xiamen Summit in 2017 witnessed the conclusion of four new agreements in areas of economic and trade cooperation, innovation cooperation, customs cooperation and strategic cooperation between the BRICS Business Council and the New Development Bank<sup>11</sup>.

Sino-Russian economic cooperation is especially productive. In addition to the steadily growing bilateral trade, numerous industrial projects are being developed including the construction of gas and oil pipelines, building of nuclear plants in China and LNG plants in Russia's Arctic region, developing the infrastructure of the seaports in Arkhangelsk and Murmansk, scientific and military-technical cooperation and so on [Bratersky, Kuttyrev 2019; Chernova, Degtereva, Zobov 2016].

Moscow uses BRICS not only to counter the Western economic sanctions but also to avoid international isolation. In March 2014, for instance, the four BRICS members abstained from voting at the UN General Assembly on a draft resolution condemning Russia's "annexation" of Crimea. They also issued a joint statement against the proposal of the Australian foreign minister who requested the exclusion of Russia from the G20 Brisbane Summit in November 2014 and thus prevented the geopolitical isolation of Moscow by the West in the aftermath of the crisis in the Ukraine.

Russia also believes that BRICS can play an important role in the field of security cooperation which is exemplified by cooperation in arms trade and defense industry as well as joint military exercises, efforts for the prevention of proliferation of WMD, fighting international terrorism and countering transnational organized

and cybercrime [Bratersky, Kuttyrev 2019; Chernova, Degtereva, Zobov 2016]. The BRICS leaders also regularly meet to discuss "joint economic security measures" such as information exchange regarding speculative attacks on currency, stock and commodity markets, food security and cooperation in agricultural technology to help combat climate change. At the 2018 BRICS summit, for instance, South Africa proposed establishing a working group on peacekeeping in order to strengthen the role of BRICS in conflict resolution.

Russia also favors strengthening the people-to-people exchanges and fostering closer cooperation in the areas of culture, sport and education. People-to-people exchanges among BRICS countries have already intensified through institutions such as the Young Diplomats Forum, Parliamentarian Forum, Trade Union Forum, Civil BRICS and the Media Forum. In 2018, South Africa also suggested to create a BRICS Gender and Women's Forum.

In January 2020, Russia took over the BRICS chairmanship from Brazil under the overarching theme of "BRICS Strategic Partnership for Global Stability, Shared Security and Innovative Growth". Moscow will focus on improving foreign policy coordination between member states focusing on enhancing cooperation primarily within the United Nations. The key priorities of the Russian chairmanship include fighting terrorism, cutting off terrorism funding and combating money laundering. As for the economy, Russia plans to suggest that the participating nations revisit the BRICS Strategy for Partnership in Trade and Investment that they adopted at the summit in the Russian city of Ufa<sup>12</sup>.

Russia planned to hold about 150 events throughout the year in 16 cities. In July 2020, St. Petersburg was supposed to host the BRICS leaders' summit. However, because of the coronavirus pandemics these events were either cancelled or transformed to the online format.

<sup>11</sup> Full Text of BRICS Leaders Xiamen Declaration // Xinhuanet. September 4, 2017. URL: [http://www.xinhuanet.com/english/2017-09/04/c\\_136583396.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-09/04/c_136583396.htm) (accessed: 01.04.2020).

<sup>12</sup> Russia's BRICS Chairmanship Kicks off with Sherpas' Meeting in St. Petersburg // BRICS Information Portal. February 12, 2020. URL: <https://infobrics.org/post/30339> (accessed: 01.04.2020).

## Conclusion

Overall Russia's policies towards and within BRICS represent a combination of ideational and material motives. On the one hand, the BRICS grouping is important for Moscow in terms of status seeking, as it believes that by joining forces with other major emerging economies, it will be easier to regain its great power status, shape the emerging world order and compel the West — particularly the U.S. — to abide by the rules of that order.

On the other hand, the Kremlin prioritizes its economic and strategic partnerships with the BRICS members, since they are important for Russia's well-being and sustainable development as well as for counter-balancing the West in the global geoeconomic and geopolitical setting.

Up to now, initiatives that have been developed by BRICS demonstrate that the grouping does not have a revisionist agenda. Instead, through their participation in BRICS, the five countries — and particularly Russia — aim to better incorporate themselves into the existing system and become “responsible” actors with international obligations as well as rights and powers. Russia's participation in BRICS indicates that Moscow wishes to redesign its foreign policy in a way to support and further develop international norms, rules and institutions and prefers non-coercive and soft power methods.

Moreover, it is safe to assume that Russia uses BRICS as an instrument to enhance its soft power vis-a-vis the other BRICS countries and, even more importantly, increase its soft power globally riding on the back of BRICS in world politics. The BRICS framework provides Moscow with additional prestige in the international community as well as greater legitimacy to its international activities.

In spite of some centrifugal processes within BRICS generated by the change of the Brazilian and South African political leadership who was rather skeptical about this grouping as well as by the Sino-Indian territorial disputes, Moscow is still rather optimistic about the future of this forum. Some recent developments, such the U.S. economic and political pressure on China and Russia, Donald Trump's global protectionist policies which affect all BRICS countries, the need to cooperate to overcome COVID-19 epidemics' negative implications, etc., again make BRICS a priority of the five states' international strategies.

All these factors explain why the Kremlin attaches great importance to BRICS and why strengthening BRICS and its role in global affairs is viewed in Moscow as a basis for solidifying Russia's political and economic position in the international arena.

Received / Поступила в редакцию: 19.05.2020  
Accepted / Принята к публикации: 01.07.2020

## References / Библиографический список

- Bratersky, M. & Kutyrev, G. (2019). BRICS and the Evolving Russia — India — China Security Agenda. *Strategic Analysis*, 43 (6), 597—619. DOI: 10.1080/09700161.2019.1673617
- Chernova, V., Degtareva, E. & Zobov, A. (2016). Scientific-Industrial and Economic Cooperation between Russia and BRICS States: Proposal of Effective Forms and Mechanism. *The Journal of Comparative Asian Development*, 15 (3), 333—360. DOI: 10.1080/15339114.2016.1249896.
- Cohen, A. & Hamilton, R.E. (2011). *The Russian Military and the Georgia War: Lessons and Implications*. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute.
- Fulquet, G. (Eds.). (2015). *The Rise and Fall of International Powers: An Assessment of the BRICS*. Buenos Aires: FLACSO.
- Hansen, F.S. & Sergunin, A. (2014). Russia, BRICS, and Peaceful Coexistence: Between Idealism and Instrumentalism. In: De Coning, C., Mandrup, T. & Odgaard, L. (Eds.). *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*. Abingdon: Routledge. P. 75—99. DOI: 10.4324/9781315766171
- Lagutina, M. & Leksyutina, Y. (2019). BRICS Countries' Strategies in the Arctic and the Prospects for Consolidated BRICS Agenda in the Arctic. *The Polar Journal*, 9 (1), 45—63. DOI: 10.1080/2154896X.2019.1618559

- Leksyutina, Y. (2015). BRICS: Reforming Global Economic Governance System. *Public Administration and Civil Service*, 1, 166—172. URL: <https://journal.apa.kz/images/books/1-2015/index.html> (accessed: 12.03.2020).
- Leksyutina, Y. (2017). Leadership in BRICS: Forecasts and Realities. *Russian Politics & Law*, 55 (6), 419—435. DOI: 10.1080/10611940.2017.1574500
- Leksyutina, Y. (2018). Functional Changes in China's Participation in the Multilateral Development Banks: From Borrower to Creditor Status. *International Organizations Research Journal*, 13 (1), 80—98. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-01-05
- Lukyanov, F. (2010). Russian Dilemmas in a Multipolar World. *Columbia SIPA Journal of International Affairs*, 63 (2). URL: <http://jia.sipa.columbia.edu/russian-dilemmas-multipolar-world/> (accessed: 01.04.2020)
- Lukyanov, F. (2011). BRICS Goes from Fantasy to Reality. *Russia in Global Affairs*, April 17. URL: <http://www.globalaffairs.ru/redcol/BRICS-goes-from-fantasy-to-reality-15169> (accessed: 01.04.2020)
- Novikov, D. & Skriba, A. (2019). The Evolution of Russian Strategy towards BRICS. *Strategic Analysis*, 43 (6), 585—596. DOI: 10.1080/09700161.2019.1672129
- Panova, V.V. (2013). Russian Vision for the BRICS. *International Affairs Forum*, 4 (1), 91—94. DOI: 10.1080/23258020.2013.827499
- Sergunin, A. & Gao, F. (2018). BRICS as the Subject of Study of International Relations Theory. *International Organizations Research Journal*, 13 (4), 55—73. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-03
- Sergunin, A. (2016). *Explaining Russian Foreign Policy Behavior: Theory and Practice*. Stuttgart: Ibidem-Verlag.
- Sergunin, A., Konyshchev, V. & Gao, F. (2020). International Relations Theory and the BRICS Phenomenon. *Journal of China and International Relations*, 8 (1), 67—88. DOI: 10.5278/jcir.v8iSE.4238
- Shakleina, T. (2013). Russia in the New Distribution of Power. In: Nadkarni, V. & Noonan, N. (Eds.). *Emerging Powers in a Comparative Perspective: The Political and Economic Rise of the BRIC Countries*. New York: Bloomsbury. P. 163—188. DOI: 10.1017/S0021911814000540
- Stuenkel, O. (2014a). Emerging Powers and Status: The Case of the First BRICS Summit. *Asian Perspective*, 38 (1), 1—13. DOI: 10.1353/apr.2014.0003
- Stuenkel, O. (2014b). *The BRICS and the Future of Global Order*. Lanham: Lexington Books.
- Stuenkel, O. (2016). Do the BRICS Possess Soft Power? *Journal of Political Power*, 9 (3), 353—367. DOI: 10.1080/2158379X.2016.1232285
- Toloraya, G. (2015). Why Does Russia Need BRICS? *Russia in Global Affairs*, 1 (January/ March). URL: <http://eng.globalaffairs.ru/number/Why-Does-Russia-Need-BRICS-17373> (accessed: 01.04.2020).

**About the author:** *Sergunin Aleksandr Anatolievich* — PhD, Dr. of Sc. (Political Science), Professor, Department of World Politics, MGIMO University; Professor, Department of Theory and History of International Relations, St. Petersburg State University (e-mail: [sergunin60@mail.ru](mailto:sergunin60@mail.ru)).

**Сведения об авторе:** *Сергунин Александр Анатольевич* — доктор политических наук, профессор кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России; профессор кафедры теории и истории международных отношений СПбГУ (e-mail: [sergunin60@mail.ru](mailto:sergunin60@mail.ru)).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-543-559

*Научная статья / Research article*

## **Евразийский экономический союз: перспективы и проблемы интеграции на постсоветском пространстве**

**Д.А. Белашенко, В.В. Толкачев, И.Ф. Шоджонов**

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского,  
Нижний Новгород, Российская Федерация

После распада СССР существовавшие экономические и политические связи между новыми независимыми государствами предоставляли возможности для развития интеграции. Однако интеграционные процессы на постсоветском пространстве на практике отмечены большим количеством противоречий, разнонаправленных тенденций и попыток более или менее углубленного сотрудничества в рамках различных объединений государств. В статье на основе системного анализа рассматривается состояние интеграционных процессов на постсоветском пространстве в последнее десятилетие с акцентом на Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) для получения целостной, комплексной картины текущей ситуации во взаимосвязи с предыдущими событиями, а также последовательного раскрытия условий развития интеграционных процессов, выделения аспектов, их определяющих, и причинно-следственных связей в международно-политических процессах на постсоветском пространстве. С помощью структурно-функционального анализа авторы исследуют механизмы функционирования соответствующих акторов в современной обстановке и оценивают эффективность механизмов их деятельности в меняющихся условиях. В статье выделяются следующие элементы: исследование этапов интеграционных процессов в регионе, выявление факторов, оказывающих на них влияние, анализ и сравнение статистических торгово-экономических показателей стран — участниц ЕАЭС, а также перспективы развития интеграции на постсоветском пространстве. Применение SWOT-анализа позволяет определить потенциальные сильные и слабые факторы развития ЕАЭС, оценить возможности и риски участия Российской Федерации в данной организации, сформулировать вероятные сценарии дальнейшего функционирования Союза. На основе анализа макроэкономических показателей, политических и экономических процессов в рамках союза России, Казахстана, Беларуси, Армении и Киргизии авторами делается вывод о высоком риске противоречий в этих сферах в отношениях между странами ЕАЭС, что делает наиболее вероятным сценарий дальнейшего развития интеграционных процессов параллельно с нарушением сроков реализации первоначальных планов. Кроме того, существенным фактором является недостаточно проработанный механизм преодоления интеграционных кризисов по сравнению с Европейским союзом. В качестве перспектив развития ЕАЭС наиболее оптимальным путем видится его трансформация в некую экономико-политическую организацию, то есть экономический либо экономический и валютный союз с элементами общей политики в области безопасности для реагирования на современные кризисы, в качестве фактора усиления межгосударственных связей в рамках как Евразийского экономического союза, так и всего постсоветского пространства.

**Ключевые слова:** евразийская интеграция, Евразийский экономический союз (ЕАЭС), постсоветское пространство, кризисные явления, украинский кризис, трансформация, межгосударственное взаимодействие

**Благодарности:** Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00666.

**Для цитирования:** Белашенко Д.А., Толкачев В.В., Шоджонов И.Ф. Евразийский экономический союз: перспективы и проблемы интеграции на постсоветском пространстве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 543—559. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-543-559

© Белашенко Д.А., Толкачев В.В., Шоджонов И.Ф., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Eurasian Economic Union: Prospects and Problems of Integration in the Post-Soviet Space

D.A. Belashchenko, V.V. Tolkachev, I.F. Shodzhonov

Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod — National Research University,  
Nizhni Novgorod, Russian Federation

**Abstract.** The article examines the state of integration processes in the post-Soviet area over the past decade, with a focus on the Eurasian Economic Union (EAEU), which has contributed to a holistic, comprehensive picture of the current situation with previous developments, consistent disclosure of the conditions for the development of integration processes, highlighting opportunities for the development of integration processes, their defining, designations of cause-and-effect relationships in international political processes in the region. With structural and functional analysis, presented by the mechanisms of functioning of the relevant factors of efficiency in the modern environment and to assess the mechanisms of their activity in changing conditions, the following elements are distinguished in the work: study of the stages of integration processes in the region, identification of factors influencing, analysis and comparison of statistical trade and economic indicators of the EAEU member states, as well as the prospects for the development of integration in the post-Soviet space. The use of SWOT analysis makes it possible to identify potential and weak factors in the development of the EAEU, assess the possibilities for the participation of the Russian Federation in this organization, using possible scenarios for the further functioning of the EAEU. Based on the analysis of macroeconomic indicators, political and economic processes within Russia, Kazakhstan, Belarus, Armenia and Kyrgyzstan, the authors conclude that there is a high risk of contradictions in these areas in relations between the EAEU countries, which suggests the most likely scenario for the further development of integration processes in violation of the deadlines implementation of plans. The financial factor is the insufficient mechanism for overcoming integration ties in comparison with the European Union. As a prospective development of the EAEU, the most optimal way is seen as its transformation into a kind of economic and political organization.

**Key words:** Eurasian integration, Eurasian Economic Union, post-Soviet space, crisis events, Ukrainian crisis, transformation, interstate interaction.

**Acknowledgements:** The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project No. 20-011-00666.

**For citation:** Belashchenko, D.A., Tolkachev, V.V. & Shodzhonov, I.F. (2020). Eurasian Economic Union: Prospects and Problems of Integration in the Post-Soviet Space. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 543—559. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-543-559

### История евразийской интеграции

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) позиционируется в качестве наиболее успешной и перспективной организации постсоветского пространства [Евразийская экономическая интеграция... 2019: 4—11; Внешняя политика стран СНГ 2017: 28—30]. Несмотря на недолгий период существования данного объединения<sup>1</sup> и относительно немногочисленный

<sup>1</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе (с изменениями на 1 октября 2019 г.). URL:

состав<sup>2</sup>, именно ЕАЭС на сегодняшний день является наиболее стабильной международной

<http://docs.cntd.ru/document/420205962> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>2</sup> Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (Минск, 10 октября 2014 г.) (ред. от 11.04.2017). URL: [http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=286812&fld=134&ds\\_t=1000000001,0&rnd=0.33124806899739556#0700735508176952](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=286812&fld=134&ds_t=1000000001,0&rnd=0.33124806899739556#0700735508176952) (дата обращения: 04.02.2020); Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.



организацией на пространстве бывшего СССР. В то же время история евразийской интеграции и ее практического воплощения в виде сближения экономик России, Беларуси, Казахстана, Армении и Киргизии не ограничивается исключительно последними пятью годами.

В контексте развития региональных интеграционных процессов на постсоветском пространстве можно выделить несколько этапов. В частности, российский исследователь Ю.Ю. Кофнер определяет три этапа: «декларативный» (1991—2000 гг.), «институциональный» (2000—2008 гг.) и «фактический» (с 2008 г. по настоящее время)<sup>3</sup>.

Первый период характеризуется поиском возможных путей развития интеграции на постсоветском пространстве и попытками реализации крупных системных проектов (например, Содружества Независимых Государств (СНГ), Таможенного и Экономического союзов, Союзного государства России и Беларуси). Однако экономические трудности, отсутствие реального опыта в интеграционном строительстве и неготовность политических элит новых независимых государств «жертвовать» частью суверенитета для тесного сотрудничества и сближения привели к тому, что потенциально перспективные международные организации превратились в «интеграционные фальстарты»<sup>4</sup>, а СНГ использовался лишь как инструмент «цивилизованного развода» [Зиядуллаев, Зиядуллаев 2016: 56]. Однако именно к «декларативному» этапу относится актуализация идеи евразийской интеграции и создания Евразийского союза, что обычно принято связывать с выступлениями президента Казахстана Н.А. Назарбаева в марте 1994 г.

(Москва, 23 декабря 2014 г.). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=321512&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.3727007514587892#08731526816516291> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>3</sup> Кофнер Ю.Ю. Теория современной евразийской интеграции: I. Терминология и история // Евразийские исследования. 31.12.2018. URL: <http://eurasian-studies.org/archives/11127> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>4</sup> Там же.

«Институциональный» этап развивался быстро и неравномерно. В качестве важных характеристик следует отметить выделение «интеграционного ядра» в составе Беларуси, России и Казахстана (причем последние две страны переживали в тот период подъем национальных экономик, обусловленный «нефтяным бумом»<sup>5</sup> [Ляхоўскі, Сашына 2010]), появление новых международных организаций на постсоветском пространстве (Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Евразийского банка развития (ЕАБР)). Однако появление малочисленных группировок снижало эффективность общей интеграции (прежде всего СНГ). Кроме того, общие проекты замедляли и политические изменения, получившие название «цветных революций», а также рост интереса внешних акторов (НАТО, Европейского союза) через различные программы (например, «Восточное партнерство»). Все эти факторы во многом стали причиной быстрого сворачивания «институционального» этапа и перехода к фактической интеграции [Оправдание евразийской интеграции 2015].

«Фактический» этап, продолжающийся до сих пор, характеризуется ускоренной интеграцией (2010 г. — Таможенный союз<sup>6</sup>, 2011 г. — зона свободной торговли СНГ<sup>7</sup>, 2012 г. — Единое экономическое

<sup>5</sup> Евразийская экономическая интеграция: Цифры и факты // Евразийская экономическая комиссия. 2017. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/2597\\_%D0%A6%D0%B8%D1%84%D1%80%D1%8B%20%D0%B8%20%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%82%D1%8B\\_17.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/2597_%D0%A6%D0%B8%D1%84%D1%80%D1%8B%20%D0%B8%20%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%82%D1%8B_17.pdf) (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>6</sup> Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза (подписан в г. Душанбе 06.10.2007). URL: <https://legalacts.ru/doc/dogovor-o-sozdanii-edinoi-tamozhennoi-territorii-i/> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>7</sup> Договор о зоне свободной торговли (Санкт-Петербург, 18 октября 2011 г.). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=121497&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.326215975951919#027851977690370155> (дата обращения: 04.02.2020).

пространство<sup>8</sup>, 2015 г. — ЕАЭС<sup>9</sup>)<sup>10</sup>. Последний на сегодняшний день является пока вершиной всех интеграционных процессов, имевших место на постсоветском пространстве<sup>11</sup>, хотя между декларацией о необходимости его организации и фактическим созданием прошло 20 лет.

По прошествии пяти лет с момента начала функционирования ЕАЭС можно констатировать, что евразийская интеграция осуществляется, пусть и невысокими темпами, но без существенных кризисов и спадов. В то же время достижения Союза сосуществуют с целым комплексом проблем, которые в перспективе могут стать системными<sup>12</sup>. Это касается и непосредственно экономического фактора (о чем речь пойдет ниже), и определенной политической оппозиции внутри элит государств — участников ЕАЭС относительно данного интеграционного проекта. Чтобы понять причины и предпосылки текущей ситуации, следует обратиться к истокам интеграции на постсоветском пространстве, а также проанализировать особенности условий, в которых задумывался Евразийский экономический союз и на практике реализовывались идеи евразийской интеграции.

В современной отечественной и зарубежной литературе за последние годы сформировалось несколько направлений исследований евразийской интеграции

в целом и Евразийского экономического союза в частности. Работы российских авторов затрагивают такие аспекты, как особенности развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве [Оправдание евразийской интеграции 2015; Толкачев, Чалбаева 2015; Внешняя политика стран СНГ 2017], современное состояние и перспективы развития Евразийского экономического союза как наиболее перспективной и институционализированной организации региона [Зиядуллаев, Зиядуллаев, 2016; Журавлева, Тутаева 2018]. В то же время кризисные явления (например, Евромайдан и его последствия) и противоречия между государствами — участниками ЕАЭС, оказывающие существенное влияние на темпы и уровень интеграции, также находят отражение в трудах российских исследователей [Скриба 2014; Дурдыева 2015; Лапенко 2014; Белашенко, Войнов 2019; Скриба, Алтухов 2019] и их коллег из стран — членов Союза [Астапеня, Балкунец 2016].

Зарубежные авторы, прежде всего публикующиеся в европейских и американских изданиях, рассматривают евразийскую интеграцию и деятельность ЕАЭС с точки зрения разных аспектов. При этом общий спектр оценок современного состояния и перспектив Союза является достаточно обширным: от признания реальных экономических достижений организации [Golam, Monowar 2018; Bayramov, Vreban, Mukhtarov 2019; Libman 2019] до акцентирования внимания на недостаточном потенциале и наличии противоречий между участниками [Sergi 2018; Pieper 2020], а также на кризисных явлениях в рамках постсоветского пространства [Rasmussen, Struwe, Hoffmann, Pradhan-Blachet, Kidmose et al. 2014; Charap, Colton 2017; Getting Out from “In-Between”... 2018].

Также можно отметить, что за последние годы увеличилось число работ, посвященных перспективам дальнейшего расширения ЕАЭС за счет других государств постсоветского пространства (прежде всего из Центральной Азии) [Samokhvalov 2016; Libman 2017; Golam, Monowar 2018]. Кроме того, ряд исследователей продолжают рассматривать

<sup>8</sup> Соглашение о формировании Единого экономического пространства (19 сентября 2003 г.) // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/1715> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>9</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе (с изменениями на 1 октября 2019 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/420205962> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>10</sup> Подробнее об аспектах интеграции в начальные годы «фактического» этапа см.: [Толкачев, Чалбаева 2015].

<sup>11</sup> Евразийская экономическая интеграция — 2019. Доклад № 52. М.: Центр интеграционных исследований Евразийского банка развития, 2019. С. 18. См. также: [Журавлева, Тутаева 2018].

<sup>12</sup> Турабекова Р., Семак Е., Довгань Е. Евразийский экономический союз: интеграция между идеальным и реальным // Минский диалог. 02.11.2017. URL: [https://minskdialogue.by/Uploads/Files/research/reports/pdf/EAEU\\_report.pdf](https://minskdialogue.by/Uploads/Files/research/reports/pdf/EAEU_report.pdf) (дата обращения: 02.02.2020).

ЕАЭС в качестве геополитического инструмента, используемого Россией для установления региональной гегемонии на части территории бывшего СССР [Kirkham 2016; Sergi 2018].

Благодаря использованию системного анализа в статье дается характеристика состояния интеграции в рамках ЕАЭС в последнее десятилетие с целью получения целостной, комплексной картины интеграционных процессов на всем постсоветском пространстве. Анализ текущей ситуации в исторической ретроспективе позволяет авторам последовательно раскрыть условия развития взаимоотношений соответствующих государств, выделить определяющие их аспекты в политике и экономике, обозначить причинно-следственные связи в международно-политических процессах в регионе.

### **Трансформация постсоветского пространства и региональные кризисные явления**

За неполные тридцать лет существования постсоветского пространства этот регион прошел через ряд существенных трансформаций, конфликтов и кризисов. К ним можно отнести снижение влияния «традиционных» международных организаций, «цветные революции», «дилемму интеграций» [Дурдыева 2015], появление «замороженных» конфликтов и непризнанных государств, украинский кризис и его последствия и т. д. Иногда эти процессы оказывали существенное влияние не только на темпы региональной интеграции, но и постбиполярную систему международных отношений<sup>13</sup> [Rasmussen, Struwe, Hoffmann, Pradhan-Blachet, Kidmose et al. 2014; Getting Out from “In-Between”... 2018].

В течение 1990—2000-х гг. новые независимые государства (прежде всего, в Восточной Европе и Закавказье) фактически столкнулись с «дилеммой интеграции», выбирая между «европейским» (ЕС) и

«российским» (сначала в виде СНГ, а затем в форме евразийской интеграции) проектами. Вплоть до середины 2000-х гг. в международных отношениях в регионе наблюдался определенный баланс, позволявший государствам постсоветского пространства сохранять и развивать сотрудничество с обеими сторонами. Это объяснялось ориентацией местных экономик преимущественно на российский рынок, сменой характера системы экономических отношений, относительно низкой активностью европейских государств в данном регионе, а также опасениями политических элит новых независимых государств относительно возможной утраты части недавно полученных суверенитета и независимости [Скриба 2014].

Как уже отмечалось, с конца 2000-х гг. на постсоветском пространстве наблюдается конкуренция двух интеграционных проектов — российского (евразийского) и европейского. Это дало повод некоторым отечественным и зарубежным исследователям заявить о возникновении «дилеммы интеграций», при которой «государство рассматривает интеграцию соседей в закрытые для него экономические и/или военные блоки и организации как угрозу собственной безопасности и благополучию»<sup>14</sup>. В принципе, евразийский проект стал реакцией на стремительное продвижение ЕС к российским границам, когда в первом десятилетии текущего века к европейскому проекту присоединились государства бывшего социалистического блока, а также страны Балтии, входившие ранее в состав СССР. Кроме того, Грузия, Молдавия и Украина с середины 2000-х гг. активно проводят политику, направленную на присоединение именно к ЕС [Кирилко 2016].

Дилемма евразийской и европейской интеграций предполагает выбор исключительно одного варианта. По большей части оба проекта сейчас направлены на привлечение тех стран постсоветского пространства, которые

<sup>13</sup> Тренин Д.В. Украинский кризис и возобновление великодержавного соперничества // Московский центр Карнеги. 15.10.2014. URL: <https://carnegie.ru/2014/10/15/ru-pub-56935> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>14</sup> Троицкий М., Чарап С. Дилемма интеграции на постсоветском пространстве // Россия в глобальной политике. 2013. № 5. URL: <https://globalaffairs.ru/number/Dilemma-integracii-na-postsovetskom-prostranstve-16177> (дата обращения: 04.02.2020).

еще не примкнули ни к одной из сторон. Участие в любой из организаций предполагает как непосредственные экономические и репутационные выгоды, так и существенные потери и издержки для потенциальных членов [Скриба, Алтухов 2019]. Соответственно, своеобразная конкуренция интеграционных объединений сказывалась как на уровне отношений Москвы и Брюсселя, так и восприятии их проектов и инициатив новыми независимыми государствами.

Необходимо подчеркнуть, что декларирование идей евразийской интеграции, ее институционализация и непосредственная реализация на практике осуществлялись в совершенно разных условиях как внутри постсоветского пространства, так и на международной арене. Если конец XX в. прошел под девизом «цивилизованного развода» бывших союзных республик [Зиядуллаев, Зиядуллаев 2016: 56; Samokhvalov 2016] и поиска наиболее оптимального варианта выстраивания отношений, 2000-е гг. обозначили внутренний раскол региона и начало активной конкуренции двух интеграционных проектов, то уже в следующем десятилетии произошел ряд значимых событий, которые, с одной стороны, ознаменовали успех евразийской интеграции, а с другой — поставили под вопрос ее дальнейшие перспективы и судьбу постсоветского пространства в целом. К последним относится, прежде всего, украинский кризис, ставший, в том числе, следствием «дилеммы интеграций» [Charap, Colton 2017].

Украинский кризис стал одним из самых масштабных процессов, происходивших на постсоветском пространстве, и одним из самых знаковых событий в рамках современной системы международных отношений. Смена политического режима на Украине, выход Крыма из ее состава, конфликт на Донбассе и образование двух новых непризнанных государств, резкое ухудшение отношений между Киевом и Москвой имели далеко идущие последствия как для региона, так и евразийской интеграции<sup>15</sup>. События 2014 г. в

<sup>15</sup> Тренин Д.В. Украинский кризис и возобновление великодержавного соперничества // Московский центр

перспективе могли стать причиной отказа от создания ЕАЭС или переноса реализации данного проекта на более поздний срок<sup>16</sup>. Подобные прогнозы давали, в частности, европейские и американские исследователи<sup>17</sup>.

В российском экспертном сообществе сложилось несколько точек зрения относительно масштабов влияния украинского кризиса на развитие евразийской интеграции:

- 1) отсутствие влияния;
- 2) стимулирование процессов интеграции;
- 3) окончательный выход Украины из процессов евразийской интеграции;
- 4) серьезный вызов и угроза для евразийской интеграции [Лапенко 2014].

Несмотря на довольно широкий спектр мнений по данному вопросу, часть из них не получила практического подкрепления. Восприятие России на постсоветском пространстве после событий 2014 г. существенно изменилось. Партнеры по евразийской интеграции официально не признали присоединение Крыма к России и не поддержали позицию Москвы по конфликту на Донбассе. Кроме того, в политических и экспертных кругах государств региона начала набирать силу точка зрения, согласно которой евразийские инициативы России (в том числе

Карнеги. 15.10.2014. URL: <https://carnegie.ru/2014/10/15/ru-pub-56935> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>16</sup> Караганов С.А. ЕАЭС: от замедления к углублению // Российский совет по международным делам. 05.12.2018. URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/comments/eaes-ot-zamedleniya-k-uglubleniyu/> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>17</sup> Образ Евразийского экономического союза в западных СМИ // Российский институт стратегических исследований. 26.04.2016. URL: <https://riss.ru/analytcs/29806/> (дата обращения: 04.02.2020); Popescu N. Eurasian Union: The Real, the Imaginary and the Likely // Chaillot Paper. No. 132. September 2014. URL: [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/C\\_P\\_132.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/C_P_132.pdf) (accessed: 04.02.2020); Strzelecki J. The Eurasian Economic Union: A Time of Crisis // OSW Commentary. January 27, 2016. URL: [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary\\_195.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_195.pdf) (accessed: 04.02.2020); The Eurasian Economic Union. Analyses and Perspectives from Belarus, Kazakhstan, and Russia // Friedrich Ebert Stiftung. February 2015. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11181.pdf> (accessed: 04.02.2020).

и создание ЕАЭС) являются не только инструментами экономического сотрудничества, но и механизмами распространения своего политического влияния в регионе [Sergi 2018; Белащенко, Войнов 2019: 28].

Стимулом для развития евразийской интеграции украинский кризис выступил лишь отчасти. Несмотря на введение антироссийских санкций со стороны США и ЕС, процесс создания ЕАЭС не был остановлен, а в целом продолжился. Тем не менее Россия не решилась на кардинальный пересмотр внешнеполитических приоритетов, что могло позволить перенаправить освободившиеся ресурсы на интенсификацию евразийской интеграции. Также следует отметить, что «дилемма интеграций» не утратила своей актуальности для государств постсоветского пространства, особенно ближайших партнеров России в регионе — Беларуси и Казахстана.

В то же время украинский кризис негативно повлиял на отношения России с указанными странами, что не могло не сказаться на темпах евразийской интеграции и эффективности деятельности ЕАЭС [Астапеня, Балкунец 2016]. В Минске и Астане (ныне — Нур-Султане) неоднократно делали показательные заявления относительно поддержки и критики евразийской интеграции<sup>18</sup>, роли России в данном процессе и национальных интересах своих стран<sup>19</sup>. Примером ухудшения отношений между партнерами по ЕАЭС является недавний спор России и Беларуси относительно поставок нефти<sup>20</sup> и заявлений

<sup>18</sup> Лукашенко: Евразийская интеграция поворачивается вспять // Радио Свобода. 05.03.2019. URL: <https://www.svoboda.org/a/29804574.html> (дата обращения: 04.02.2020); Саруар А. Казахстан раскритиковал Россию за торговые барьеры в ЕАЭС // LS. 06.11.2019. URL: <https://www.lsm.kz/kazakhstan-raskritikoval-rossiyu-za-torgovye-bar-ery-v-eaes> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>19</sup> Лукашенко отказался быть вассалом России // Pravda News. 19.08.2018. URL: <http://pravdanews.info/lukashenko-otkazalsya-byt-vassalom-rossii.html> (дата обращения: 04.02.2020); Токаев назвал приоритеты внешней политики Казахстана // Today. 26.11.2019. URL: <http://today.kz/news/kazakhstan/2019-11-26/787646-tokaev-nazval-prioritetyi-vneshnej-politiki-kazahstana/> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>20</sup> Третья нефтяная. Как Беларусь и Россия воевали из-за нефти // News.21.By. 03.01.2020. URL:

президента А.Г. Лукашенко о фактической блокировке Москвой закупок Минском энергоресурсов в Казахстане<sup>21</sup>. Причинами данных изменений вполне можно считать наличие и у Беларуси, и у Казахстана (пусть и в гораздо меньшей степени) тех же этнических и лингвистических проблем, обострившихся в период внутривосточного противостояния на Украине. Также не стоит забывать о традиционных опасениях постсоветских элит о возможности «имперского реванша» со стороны России.

В частности, подобные опасения характерны для государств Центральной Азии, о чем подробно написано в докладе «Постмайданные контуры евразийской интеграции: трансформация ограничителей и перспектив», опубликованном в 2014 г.<sup>22</sup>, причем речь идет не только о Казахстане и Киргизии, но и потенциальных участниках евразийских проектов — Таджикистане и Узбекистане. Так, авторы выделяют несколько угроз для евразийской инициативы в контексте украинского кризиса:

1) позиционирование интеграционных процессов как средства вовлечения центральноазиатских государств в российскую сферу политического влияния;

2) оценка евразийской интеграции как непосредственной угрозы суверенитету государств Центральной Азии;

3) информационная политика, направленная на размывание представления населения об общем историческом прошлом в рамках Российской империи и СССР;

4) позиционирование внешней политики России в контексте украинского кризиса как «экспансионистской» (например, проведение параллелей между Крымом и Северным

<https://news.21.by/economics/2020/01/03/1953888.html> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>21</sup> Лукашенко заявил, что РФ выступила против поставок нефти из Казахстана в Белоруссию // Интерфакс. 21.01.2020. URL: <https://www.interfax.ru/world/692052> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>22</sup> Мурзагалеев Р.И., Михайличенко Д.Г. Постмайданные контуры евразийской интеграции: трансформация ограничителей и перспектив. Уфа, 2014. URL: <http://antiterrortoday.com/images/docs/Doklad%20EvRES%2019.07.2014.pdf> (дата обращения: 04.02.2020).

Казахстаном). В связи с этим акцентируется внимание на том, что Россия утратила «моральное право» на осуществление своей «мягкой силы» в регионе;

5) концентрирование общественного мнения вокруг тезисов об экономической невыгодности и несостоятельности евразийских интеграционных проектов и инициатив. Евразийские структуры характеризуются как «поверхностные», «авторитарные», «коррупционные», где большую роль играет российский протекционизм;

6) апеллирование к националистической идеологии<sup>23</sup>.

Несмотря на то, что данные идеи пока не получили широкого распространения, пример Украины наглядно демонстрирует, как националистические лозунги могут использоваться для достижения политических целей. Активное внедрение подобных идей в информационное поле центральноазиатских государств может способствовать как обострению внутривнутриполитической ситуации в отдельных странах региона, так и влиять на интеграционные процессы и их восприятие в обществе.

На данный момент украинский кризис является незавершенным процессом. Если внутривнутриполитическая ситуация на Украине за последние годы относительно стабилизировалась, то последствия, напротив, продолжают оказывать непосредственное влияние на международные процессы. Соответственно, от политики участников евразийской интеграции зависит будущее ЕАЭС и других проектов. В случае изменения позиций политических элит (прежде всего, Беларуси и Казахстана) интеграционные процессы, развивающиеся хоть и недостаточно интенсивно, но устойчиво, могут оказаться перед угрозой затухания или эрозии.

<sup>23</sup> Мурзагалеев Р.И., Михайличенко Д.Г. Постмайданные контуры евразийской интеграции: трансформация ограничителей и перспектив. Уфа, 2014. С. 7, 13—14. URL: <http://antiterror.today.com/images/docs/Doklad%20EvES%2019.07.2014.pdf> (дата обращения: 04.02.2020).

## Экономический фактор развития евразийской интеграции

Если обратиться к анализу торгово-экономической составляющей как основы интеграции ЕАЭС, можно сказать, что, несмотря на последствия санкций зарубежных государств в отношении России из-за ситуации вокруг Украины, ответных российских санкций, ослабления курса рубля, снижения стоимостных объемов экспорта минеральных продуктов и т.д., тем не менее, статистика ЕАЭС постепенно выправляется. Хотя в 2015—2016 гг. наблюдалось значительное сокращение объемов торговли стран Евразийского экономического союза как во внешней, так и во взаимной торговле по сравнению с 2014 г., с 2017 г. уже очевиден рост, несмотря на некоторое сокращение объемов внешней и взаимной торговли в 2019 г. по сравнению с 2018 г. (см. табл. 1).

Вместе с тем при явном прогрессе как в динамике, так и развитии соответствующих совместных инициатив нельзя назвать торгово-экономическую составляющую интеграции в рамках ЕАЭС центральной и значимой по сравнению с объемами торговли с некоторыми странами-партнерами вне группировки и рассматривать ее в качестве надежной базы, на которую можно будет опираться в перспективе.

Во-первых, доминирующее место во взаимной торговле товарами в ЕАЭС занимает, конечно, Российская Федерация (удельный вес России в поставках в целом по союзу — почти 65 %, а если учитывать и закупки, то почти 97 %), а среди двустороннего взаимодействия — отношения России с Беларусью и Казахстаном (около 60 и 30 % соответственно). В свою очередь, объемы взаимной торговли в других комбинациях стран крайне малы: товарооборот Армении и Киргизии даже нельзя, например, округлить до 0,01 % общей доли, а все товарные торговые операции без участия России составляют лишь 2 млрд из 60 млрд долл. США общего товарооборота (см. табл. 2).

Таблица 1 / Table 1

**Внешняя и взаимная торговля (сумма взаимных экспортных операций стран ЕАЭС) товарами Евразийского экономического союза, в млн долл. США (2014—2019 гг.) / Foreign and Mutual Trade (Total Amount of Mutual Export Operations of the EAEU Countries) in Goods of the Eurasian Economic Union, in millions USD (2014—2019)**

Объемы торговли / Amounts of Trade	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Внешняя торговля / Foreign trade	873 099,7	579 382,5	509 372,7	634 193,7	753 836,4	733 140,1
Экспорт / Exports	555 618,0	373 845,1	308 264,8	386 922,4	490 722,0	459 343,4
Импорт / Imports	317 481,7	205 537,4	201 107,9	247 271,3	263 114,4	273 796,7
Взаимная торговля / Mutual trade	61 183,3	45 615,7	42 960,3	54 711,6	60 261,5	61 034,1
Армения / Armenia	323,9	256,2	393,9	571,0	688,5	760,9
Беларусь / Belarus	16 179,1	11 007,8	11 384,8	13 651,0	13 932,2	14 549,0
Казахстан / Kazakhstan	7 155,1	5 120,3	3 930,2	5 262,6	6 046,8	6 317,2
Киргизия / Kyrgyzstan	637,6	410,2	447,1	541,5	640,6	621,1
Россия / Russia	36 887,6	28 821,2	26 804,3	34 685,5	38 953,4	38 785,9

*Источник / Source:* составлено авторами на основе статистических отчетов Евразийской экономической комиссии / compiled by the authors on the basis of statistical reports of the Eurasian economic commission (Взаимная торговля товарами. Статистика Евразийского экономического союза. 2018 год: Статистический сборник // Евразийская экономическая комиссия. М.: Издательство ООО «Сам Полиграфист», 2019. С. 11—12, 19. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/tradestat/publications/Documents/Int\\_2018.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/publications/Documents/Int_2018.pdf) (дата обращения: 15.02.2020); Внешняя торговля товарами. Статистика Евразийского экономического союза. 2018 год: статистический сборник // Евразийская экономическая комиссия. М.: Издательство ООО «Сам Полиграфист», 2018. С. 15, 22—24. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/tradestat/publications/Documents/Ext\\_2018.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/publications/Documents/Ext_2018.pdf) (дата обращения: 15.02.2020); Об итогах внешней и взаимной торговли товарами государств — членов Евразийского экономического союза, январь — декабрь 2019 // Евразийская экономическая комиссия. 2019. С. 1—3. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/tradestat/analytics/Documents/express/December2019.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/analytics/Documents/express/December2019.pdf) (дата обращения: 15.02.2020)).

Во-вторых, если сравнивать внешнюю торговлю стран — участниц, то стоимостная значимость по объемам будет невысокой. Например, в 2018 г. во внешней торговле товарами Российской Федерации наибольшие объемы наблюдались с КНР, ФРГ и Нидерландами; во внешней торговле Казахстана — с Италией, КНР и Нидерландами; Беларуси — с Украиной, КНР и ФРГ; Киргизии — с КНР, Великобританией и Турцией; Армении — с КНР, ФРГ и Ираном (табл. 3).

Как видно из данных, приведенных в табл. 2 и 3, наибольший объем внешней торговли России среди стран ЕАЭС приходится на Беларусь (примерно 35 млрд долл. США), что, тем не менее, значительно меньше аналогичного показателя торговли с Нидерландами, замыкающими тройку лидеров среди

внешнеторговых партнеров России. В остальных государствах Союза ситуация немного иная. Российская Федерация почти для всех является основным торговым партнером, только для Киргизии товарооборот с Китаем немного опережает российский.

Таким образом, доминирующая роль России в торгово-экономических отношениях стран — партнеров по Евразийскому экономическому союзу может нести риск затягивания реализации или отторжения идей интеграции из-за опасения со стороны политико-экономических элит стран ЕАЭС перед неким «имперским реваншем», «экономической угрозой» и т.п., несмотря на объективность доминирования российской экономики по сравнению с экономиками других стран Союза.

Таблица 2

Взаимная торговля среди стран —  
членов ЕАЭС в 2018 г.

Страны	Млн долл. США	Удельный вес, в %	
ЕАЭС	60 261,5	100,0	
В том числе:			
Беларусь — Россия	35 913,7	59,6	100,0
Беларусь → Россия	12 990,7		36,2
Россия → Беларусь	22 923,0		63,8
Казахстан — Россия	18 321,1	30,4	100,0
Казахстан → Россия	5 279,9		28,8
Россия → Казахстан	13 041,2		71,2
Армения — Россия	2 017,0	3,35	100,0
Армения → Россия	665,8		33,0
Россия → Армения	1 351,2		67,0
Киргизия — Россия	1 996,2	3,31	100,0
Киргизия → Россия	358,2		17,9
Россия → Киргизия	1 638,0		82,1
Казахстан — Киргизия	927,2	1,54	100,0
Казахстан → Киргизия	656,9		70,8
Киргизия → Казахстан	270,3		29,2
Беларусь — Казахстан	888,6	1,47	100,0
Беларусь → Казахстан	783,5		88,2
Казахстан → Беларусь	105,1		11,8
Беларусь — Киргизия	132,5	0,22	100,0
Беларусь → Киргизия	120,5		90,9
Киргизия → Беларусь	12,0		9,1
Армения — Беларусь	49,4	0,08	100,0
Армения → Беларусь	11,9		24,1
Беларусь → Армения	37,5		75,9
Армения — Казахстан	14,7	0,02	100,0
Армения → Казахстан	9,8		66,5
Казахстан → Армения	4,9		33,5
Армения — Киргизия	1,1	0,00	100,0
Армения → Киргизия	1,0		88,1
Киргизия → Армения	0,1		11,9

Table 2

Volumes of Mutual Trade among the EAEU  
Member-states in 2018

Countries	Millions USD	Share, %	
EAEU	60 261.5	100.0	
Including:			
Belarus — Russia	35 913.7	59.6	100.0
Belarus → Russia	12 990.7		36.2
Russia → Belarus	22 923.0		63.8
Kazakhstan — Russia	18 321.1	30.4	100.0
Kazakhstan → Russia	5 279.9		28.8
Russia → Kazakhstan	13 041.2		71.2
Armenia — Russia	2 017.0	3.35	100.0
Armenia → Russia	665.8		33.0
Russia → Armenia	1 351.2		67.0
Kyrgyzstan — Russia	1 996.2	3.31	100.0
Kyrgyzstan → Russia	358.2		17.9
Russia → Kyrgyzstan	1 638.0		82.1
Kazakhstan — Kyrgyzstan	927.2	1.54	100.0
Kazakhstan → Kyrgyzstan	656.9		70.8
Kyrgyzstan → Kazakhstan	270.3		29.2
Belarus — Kazakhstan	888.6	1.47	100.0
Belarus → Kazakhstan	783.5		88.2
Kazakhstan → Belarus	105.1		11.8
Belarus — Kyrgyzstan	132.5	0.22	100.0
Belarus → Kyrgyzstan	120.5		90.9
Kyrgyzstan → Belarus	12.0		9.1
Armenia — Belarus	49.4	0.08	100.0
Armenia → Belarus	11.9		24.1
Belarus → Armenia	37.5		75.9
Armenia — Kazakhstan	14.7	0.02	100.0
Armenia → Kazakhstan	9.8		66.5
Kazakhstan → Armenia	4.9		33.5
Armenia — Kyrgyzstan	1.1	0.00	100.0
Armenia → Kyrgyzstan	1.0		88.1
Kyrgyzstan → Armenia	0.1		11.9

Источник / Source: составлено авторами на основе статистических отчетов Евразийской экономической комиссии / compiled by the authors on the basis of statistical report of the Eurasian economic commission (Взаимная торговля товарами. Статистика Евразийского экономического союза. 2018 год: статистический сборник // Евразийская экономическая комиссия. М.: Издательство ООО «Сам Полиграфист», 2019. С. 11—12. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/tradestat/publications/Documents/Int\\_2018.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/publications/Documents/Int_2018.pdf) (дата обращения: 15.02.2020)).



Таблица 3

## Внешняя торговля государств ЕАЭС по странам-лидерам в 2018 г. (без учета стран ЕАЭС)

Государства ЕАЭС	Страны-лидеры по объему внешней торговли	Экспорт, млн долл. США (округленно)	Импорт, млн долл. США (округленно)	Оборот, млн долл. США (округленно)	Доля в общем обороте, %
Армения	Китай	107,2	630,9	738,1	14,04
	Швейцария	337,5	127,8	465,3	8,85
	Германия	136,1	290,8	426,8	8,12
Беларусь	Украина	4 062,2	1 402,9	5 465,2	15,32
	Китай	481,9	3 158,6	3 640,5	10,21
	Великобритания	3 068,3	314,1	3 382,5	9,48
Казахстан	Италия	11 734,3	1 485,5	13 219,8	17,71
	Китай	6 307,5	5 384,2	11 691,7	15,67
	Нидерланды	6 186,1	307,8	6 494,0	8,70
Киргизия	Китай	61,2	1 942,3	2 003,5	46,30
	Великобритания	670,0	11,0	681,0	15,74
	Турция	104,3	290,2	394,5	9,12
Россия	Китай	56 019,4	52 229,4	108 248,7	17,08
	Германия	34 184,3	25 513,3	59 697,6	9,42
	Нидерланды	43 440,3	3 693,6	47 133,9	7,43

Table 3

## Foreign Trade Volumes of the EAEU Member-states by Leading Countries in 2018 (excluding the EAEU countries)

EAEU States	Leading countries in terms of foreign trade	Exports, millions USD (rounded)	Imports, millions USD (rounded)	Trade volume, millions USD (rounded)	Share in trade volume, %
Armenia	China	107.2	630.9	738.1	14.04
	Switzerland	337.5	127.8	465.3	8.85
	Germany	136.1	290.8	426.8	8.12
Belarus	Ukraine	4 062.2	1 402.9	5 465.2	15.32
	China	481.9	3 158.6	3 640.5	10.21
	United Kingdom	3 068.3	314.1	3 382.5	9.48
Kazakhstan	Italy	11 734.3	1 485.5	13 219.8	17.71
	China	6 307.5	5 384.2	11 691.7	15.67
	Netherlands	6 186.1	307.8	6 494.0	8.70
Kyrgyzstan	China	61.2	1 942.3	2 003.5	46.30
	United Kingdom	670.0	11.0	681.0	15.74
	Turkey	104.3	290.2	394.5	9.12
Russia	China	56 019.4	52 229.4	108 248.7	17.08
	Germany	34 184.3	25 513.3	59 697.6	9.42
	Netherlands	43 440.3	3 693.6	47 133.9	7.43

*Источник / Source:* составлено авторами на основе статистических отчетов Евразийской экономической комиссии / compiled by the authors on the basis of statistical reports of the Eurasian economic commission (Внешняя торговля с третьими странами, географическое распределение, статистические таблицы, 2018 год, уточненные данные // Евразийская экономическая комиссия. 2019. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/tradestat/tables/extra/Pages/2018/12-180.aspx](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/tables/extra/Pages/2018/12-180.aspx) (дата обращения: 15.02.2020)).

## Перспективы развития ЕАЭС и евразийской интеграции

В целях усиления темпов интеграции, минимизации рисков на мировых рынках, связанных со спецификой торгуемых товаров, а также развития интеграционных процессов и привлечения в объединение новых участников вероятным путем может оказаться включение в повестку дня вопросов безопасности, особенно касающихся борьбы с терроризмом, этническим и религиозным экстремизмом и организованной преступностью. В этом плане в случае расширения Союза вполне логичным представляется объединение ЕАЭС с ОДКБ с реформированием последней под вызовы и угрозы, актуальные для стран — участниц.

Говоря о перспективах дальнейшего развития ЕАЭС в современных условиях, следует выделить факторы, непосредственно влияющие на процессы интеграции на постсоветском пространстве, такие как: внешнеполитический, экономический и социальный.

Внешнеполитический фактор включает в себя:

1) интерес стран ЕАЭС к дальнейшей интеграции: экономическая интеграция в своем абсолютном представлении (реализация четырех свобод — передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы) является идеальным вариантом для стремительного роста влияния региона на мировой арене;

2) расширение влияния — как самого Союза, так и стран в отдельности — в Центральной Азии. Особенно важным это представляется для Российской Федерации [Hattori 2016; Libman 2017];

3) конкуренцию со стороны других государств и их проектов взаимодействия [Sergi 2018; Pieper 2020].

Экономический фактор базируется на следующих аспектах:

1) самом факте происходящей экономической интеграции стран — участниц ЕАЭС, при этом реализация межправительственных проектов с разной степенью и сроками эффективности остается важным элементом развития объединения;

2) разноуровневом потенциале экономик стран — участниц ЕАЭС, поскольку экономическое развитие накладывает определенный отпечаток на расширение взаимодействия среди членов Союза;

3) наличии противоречий в сфере экономики и торговли между странами — членами Союза [Bayramov, Breban, Mukhtarov 2019].

Социальный фактор определяется:

1) миграционной политикой государств — участников Союза. Проведение грамотной миграционной политики по отношению к гражданам ЕАЭС может значительно усилить степень экономической и политической интеграции внутри организации;

2) созданием новых рабочих мест. Данный фактор выступает одним из наиболее значимых в экономической интеграции ввиду позитивного влияния на социальную сферу стран — участниц Союза;

3) отсутствием адаптационного потенциала в рамках трудовой миграции населения стран — участниц ЕАЭС. Создание широкой сети поддержки и сопровождения интеграции трудовых мигрантов в принимающее сообщество государства — члена Союза в перспективе должно оказать прямое влияние на развитие свободного передвижения рабочей силы [Kirkham 2016].

От степени влияния этих факторов зависит то, по какому сценарию будет развиваться ЕАЭС:

1) преодоление внутренних противоречий и стимулирование дальнейшего расширения и углубления сотрудничества;

2) отсутствие общего видения развития, постепенная формализация и замедление интеграционных процессов;

3) постепенная дезинтеграция [Golam, Monowar 2018].

Рассматривая каждый из сценариев, можно отметить, что вариант с преодолением противоречий и активным развитием ЕАЭС может быть реализован только в условиях полного доверия между участниками и оформления общих целей и интересов. Единая позиция по таможенному и торговому вопросам, устранение торговых барьеров,

реализация базовых нормативных документов Евразийского экономического союза в практическом ключе, гармонизация экономического законодательства стран — участниц — прямой путь к усилению интеграции [Libman 2019].

Кроме того, возможное присоединение Таджикистана и Узбекистана, а также сближение ЕАЭС с Туркменистаном повысит международный авторитет организации, увеличит ее ресурсный и логистический потенциал, а также усилит степень ее влияния в Центральной Азии в целом [Vinokurov 2017].

Однако в данном сценарии присутствуют риски, связанные с тем, что при интеграции других центральноазиатских государств в систему ЕАЭС возникнет серьезный дисбаланс в плане экономического развития участников. С одной стороны, это усилит нагрузку на других членов организации, вынужденных «подтягивать отстающих» (хотя разноскоростная интеграция изначально подразумевает подобный подход). С другой стороны, расширение ЕАЭС за счет государств Центральной Азии может привести к росту социального недовольства внутри «стран-локомотивов» Союза, поскольку на новый уровень выйдет проблема трудовой миграции.

Таким образом, налицо своеобразная дилемма, поскольку значимость Центральной Азии для евразийской интеграции отрицать сложно, как и большой интерес к региону со стороны Китая, США, Турции, Ирана и других влиятельных стран. В то же время расширение влияния ЕАЭС в данном регионе за счет привлечения новых членов должно учитывать все экономические и социально-экономические аспекты, которые могут негативно повлиять на развитие самой организации и ее отдельных участников.

Второй сценарий, связанный с замедлением и формализацией работы ЕАЭС, определяется тем, что, несмотря на экономическую интеграцию, государства продолжают преследовать свои сугубо национальные интересы, которые препятствуют стабильному углублению и расширению связей внутри объединения. Попытка защиты внутренних рынков не способствует росту внутреннего

товарооборота. Замедление развития ЕАЭС может отрицательно сказаться на уровне его восприятия на международной арене.

На современном этапе развития евразийской интеграции данный сценарий представляется достаточно актуальным, поскольку ее ускоренные темпы развития, характерные для периода 1994—2015 гг., не способствовали планомерной работе по устранению экономических и особенно политических противоречий между участниками. События последних лет наглядно демонстрируют, что практически каждая страна имеет собственное видение дальнейшего развития ЕАЭС, порой не совпадающее с официальными целями организации. Кроме того, периодически возникающая напряженность в двусторонних отношениях между участниками или обострение региональной нестабильности уже не раз негативно сказывались на уровне развития евразийской интеграции.

Именно эти факторы отрицательно отражаются на имидже ЕАЭС на международной арене. В отличие от европейской интеграции, где процесс создания ЕС занял несколько десятилетий, форсированные темпы евразийской интеграции в условиях трансформации постсоветского пространства зачастую не только не устраняли существующие противоречия, но и выступали в качестве их катализатора.

Третий сценарий (дезинтеграция) может быть скорее связан с внешними факторами для региона, которые могут быть представлены разнообразными программами и проектами, предлагаемыми отдельным участникам ЕАЭС со стороны Европейского союза, Китая, США, а также Турции и Ирана (хоть и в меньшей степени), что будет способствовать снижению интеграционной активности в рамках ЕАЭС. Кроме того, обострение конфликтов этнической направленности может также служить препятствием для создания благоприятной внешнеполитической атмосферы для интеграции в рамках ЕАЭС.

На сегодняшний день из-за сохраняющегося высокого риска политических и экономических противоречий в отношениях между

странами ЕАЭС (например, между Россией и Беларусью по поводу поставок энергоресурсов и т. п.) наиболее вероятным сценарием развития событий представляется сочетание интенсификации интеграционных процессов со спадом темпов интеграции и замедлением развития ЕАЭС. Это подразумевает определенные достижения в интеграции, хотя и с отставанием сроков реализации первоначальных планов. Высокая зависимость от такой политико-экономической конъюнктуры кардинально отличает Евразийский экономический союз от Европейского союза, который находит пути преодоления интеграционных кризисов (например, помощь Греции во время долгового кризиса, обозначение перспектив расширения ЕС за счет Западных Балкан на фоне выхода Великобритании).

В данных условиях, как уже отмечалось, наиболее оптимальным путем развития ЕАЭС

является его трансформация в некую экономико-политическую организацию, то есть экономический (или дополнительно и валютный) союз с элементами общей политики в области безопасности для реагирования на кризисы современного мира. Акцент на стратегическом планировании, усилении системной составляющей интеграционных процессов в рамках ЕАЭС, выработке путей выхода из кризисов на основе консенсуса может значительно усилить межгосударственную связь в рамках Евразийского экономического союза. Кроме того, это позволит проводить стабильный курс на сближение стран в рамках всего постсоветского пространства и сделать ЕАЭС более привлекательным для других государств региона.

Поступила в редакцию / Received: 13.05.2020

Принята к публикации / Accepted: 22.07.2020

### Библиографический список

- Астапеня Р., Балкунец Д.* Беларуска-расійскія дачыненні на фоне канфлікту ва Украіне. Мінск — Лондан: Ostrogorski Centre, 2016.
- Белашенко Д.А., Войнов А.А.* Влияние украинского кризиса на евразийскую интеграцию: проблемы, последствия, перспективы // *Гуманитарные проблемы военного дела*. 2019. № 2 (19). С. 27—31.
- Внешняя политика стран СНГ* / ред.-сост. Д.А. Дегтерев, К.П. Курылев. М.: Издательство «Аспект-Пресс», 2017.
- Дурдыева А.А.* Дилемма интеграций на евразийском пространстве в контексте украинских событий // *Вестник МГИМО-Университета*. 2015. № 3 (42). С. 134—140.
- Евразийская экономическая интеграция: перспективы развития и стратегические задачи для России:* доклад НИУ ВШЭ. XX Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9—12 апреля 2019 г. / отв. ред. Т.А. Мешкова. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019.
- Журавлева Г.П., Тутаева Д.Р.* ЕАЭС как новый этап международной интеграции // *Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова*. 2018. № 4 (100). С. 190—196. DOI: 10.21686/2413-2829-2018-4-190-196
- Зиядуллаев Н.С., Зиядуллаев С.Н.* СНГ и Евразийский экономический союз: история, современность, стратегии развития // *Проблемы рыночной экономики*. 2016. № 2. С. 55—63.
- Кирилко Д.С.* Політичний аспект відносин країн-членів ГУАМ із Європейським Союзом // *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2016. № 23 (2). С. 120—126.
- Лапенко М.В.* Украинский кризис и его влияние на реализацию проекта создания Евразийского экономического союза // *Connections: The Quarterly Journal*. 2014. Т. XIV. № 1. С. 132—149. DOI: 10.11610/connections.rus.14.1.06
- Ляховські У.В., Сашына В.Я.* Станаўленне Мытнага Саюзу Беларусі, Казахстана і Расіі ў рамках Еўразійскай Эканамічнай Супольнасці // *Актуальные вопросы таможенного дела*. Вып. 1. 2010. С. 14—22. URL: [http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/35545/1/lyakhovsky\\_sashina\\_2010\\_1\\_CA\\_issues.pdf](http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/35545/1/lyakhovsky_sashina_2010_1_CA_issues.pdf) (дата обращения: 04.02.2020).
- Оправдание евразийской интеграции* / под ред. А. Мухина. М.: Алгоритм, 2015.

- Скриба А.С. Вызовы и перспективы Евразийской интеграции после украинского кризиса // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2014. Т. 9. № 3. С. 96—111.
- Скриба А.С., Алтухов А.О. Влияние политических противоречий между Россией и ЕС на участие постсоветских стран в региональной экономической интеграции // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 2. С. 51—70. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-2-51-70
- Толкачев В.В., Чалбаева А.А. Перспективы развития интеграционных объединений на постсоветском пространстве: опыт таможенного союза России, Беларуси, Казахстана // Молодой ученый. 2015. № 2 (82). С. 428—432.
- Bayramov V., Breban D., Mukhtarov E. Economic Effects Estimation for the Eurasian Economic Union: Application of Regional Linear Regression // *Communist and Post-Communist Studies*. 2019. Vol. 52. No. 3. P. 209—225. DOI: 10.1016/j.postcomstud.2019.07.001
- Charap S., Colton T.J. *Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia*. Routledge, 2017.
- Getting Out from “In-Between”: Perspectives on the Regional Order in Post-Soviet Europe and Eurasia* / Ed. by S. Charap, A. Demus, J. Shapiro. RAND Corporation, 2018. URL: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf\\_proceedings/CF300/CF382/RAND\\_CF382.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf_proceedings/CF300/CF382/RAND_CF382.pdf) (accessed: 04.02.2020).
- Golam M., Monowar M. Eurasian Economic Union: Evolution, Challenges and Possible Future Directions // *Journal of Eurasian Studies*. 2018. Vol. 9. No. 2. P. 163—172. DOI: 10.1016/j.euras.2018.05.001
- Hattori M. The Role of the Eurasian Economic Union in Trade and Industrial Policy of Russia // *Russian and East European Studies*. 2016. Vol. 2016. No. 45. P. 135—155. DOI: 10.5823/jarees.2016.135
- Kirkham K. The Formation of the Eurasian Economic Union: How Successful is the Russian Regional Hegemony? // *Journal of Eurasian Studies*. 2016. Vol. 7. No. 2. P. 111—128. DOI: 10.1016/j.euras.2015.06.002
- Libman A. Russian Power Politics and the Eurasian Economic Union: The Real and the Imagined // *Rising Powers Quarterly*. 2017. Vol. 2. No. 1. P. 81—103.
- Libman A.M. Learning from the European Union? Eurasian Regionalism and the “Global Script” // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 2019. Т. 12. № 2. С. 247—268. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-2-247-268
- Pieper M. The Linchpin of Eurasia: Kazakhstan and the Eurasian Economic Union between Russia’s Defensive Regionalism and China’s New Silk Roads // *International Politics*. 2020. DOI: 10.1057/s41311-020-00244-6
- Rasmussen M.V., Struwe L.B., Hoffmann R., Pradhan-Blachet F., Kidmose J. et al. *The Ukraine Crisis and the End of the Post-Cold War European Order: Options for NATO and the EU*. Centre for Military Studies University of Copenhagen. June 2014. URL: [https://cms.polsci.ku.dk/english/publications/ukrainecrisis/Ukraine\\_Crisis\\_CMS\\_Report\\_June\\_2014.pdf](https://cms.polsci.ku.dk/english/publications/ukrainecrisis/Ukraine_Crisis_CMS_Report_June_2014.pdf) (accessed: 04.02.2020).
- Samokhvalov V. On the Edges: Post-Soviet Eurasia and Its Periphery // *University of Cambridge Repository*. 2016. P. 1—27. URL: [https://www.repository.cam.ac.uk/bitstream/handle/1810/254890/Samokhvalov-2016-Perspectives\\_on\\_European\\_Politics\\_and\\_Society-AM.pdf?sequence=1](https://www.repository.cam.ac.uk/bitstream/handle/1810/254890/Samokhvalov-2016-Perspectives_on_European_Politics_and_Society-AM.pdf?sequence=1) (accessed: 04.02.2020).
- Sergi B.S. Putin’s and Russian-led Eurasian Economic Union: A Hybrid Half-economics and Half-political “Janus Bifrons” // *Journal of Eurasian Studies*. 2018. Vol. 9. No. 1. P. 52—60. DOI: 10.1016/j.euras.2017.12.005
- Vinokurov E. Eurasian Economic Union: Current State and Preliminary Results // *Russian Journal of Economics*. 2017. Vol. 3. No. 1. P. 54—70. DOI: 10.1016/j.ruje.2017.02.004

## References

- Astapenya, R. & Balcones, D. (2016). *Belarusian-Russian Relations against the Background of the Conflict in Ukraine*. Minsk — London: Ostrogorski Centre publ. (In Belorussian).
- Bayramov, V., Breban, D. & Mukhtarov, E. (2019). Economic Effects Estimation for the Eurasian Economic Union: Application of Regional Linear Regression. *Communist and Post-Communist Studies*, 52 (3), 209—225. DOI: 10.1016/j.postcomstud.2019.07.001
- Belashchenko, D.A. & Voynov, A.A. (2019). Impact of the Ukrainian Crisis on Eurasian Integration: Problems, Consequences, Prospects. *Gumanitarnye Problemy Voennogo Dela*, 2, 27—31. (In Russian).
- Charap, S. & Colton, T.J. (2017). *Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia*. Routledge.
- Charap, S. Demus, A. & Shapiro, J. (Eds.). (2018). *Getting Out from “In-Between”: Perspectives on the Regional Order in Post-Soviet Europe and Eurasia*. RAND Corporation. URL: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf\\_proceedings/CF300/CF382/RAND\\_CF382.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf_proceedings/CF300/CF382/RAND_CF382.pdf) (accessed: 04.02.2020).

- Degterev, D.A. & Kurylev, K.P. (Eds.). (2017). *Foreign Policy of the CIS Countries*. Moscow: Aspekt Press publ. (In Russian).
- Durdyeva, A.A. (2015) Integration Dilemma within the Eurasian Space in the Context of the Ukrainian Crisis. *MGIMO Review of International Relations*, 3 (42), 134—140. (In Russian).
- Golam, M. & Monowar, M. (2018). Eurasian Economic Union: Evolution, Challenges and Possible Future Directions. *Journal of Eurasian Studies*, 9 (2), 163—172. DOI: 10.1016/j.euras.2018.05.001
- Hattori, M. (2016). The Role of the Eurasian Economic Union in Trade and Industrial Policy of Russia. *Russian and East European Studies*, 45, 135—155. DOI: 10.5823/jarees.2016.135
- Kirilko, D.S. (2016). Political Aspect of the Relations of Member Countries GUAM with the European Union. *Scientific Bulletin of the Diplomatic Academy of Ukraine*, 23 (2), 120—126. (In Ukrainian).
- Kirkham, K. (2016). The Formation of the Eurasian Economic Union: How Successful is the Russian Regional Hegemony? *Journal of Eurasian Studies*, 7 (2), 111—128. DOI: 10.1016/j.euras.2015.06.002.
- Lapenko, M.V. (2014). The Ukrainian Crisis and Its Impact on the Implementation of the Project to Create the Eurasian Economic Union. *Connections: The Quarterly Journal*, XIV (1), 132—149. DOI: 10.11610/connections.rus.14.1.06. (In Russian).
- Libman, A. (2017). Russian Power Politics and the Eurasian Economic Union: The Real and the Imagined. *Rising Powers Quarterly*, 2 (1), 81—103.
- Libman, A.M. (2019). Learning from the European Union? Eurasian Regionalism and the “Global Script”. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, 12 (2), 247—268. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-2-247-268
- Lyakhovskiy, V.V. & Sashina, V.Y. (2010). Formation of the Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia within the Eurasian Economic Community. *Topical Issues of Customs*, 1, 14—22. (In Belorussian). URL: [http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/35545/1/lyakhovskiy\\_sashina\\_2010\\_1\\_CA\\_issues.pdf](http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/35545/1/lyakhovskiy_sashina_2010_1_CA_issues.pdf) (accessed: 04.02.2020).
- Meshkova, T.A. (Eds.). (2019). *Eurasian Economic Integration: Development Prospects and Strategic Objectives for Russia*: Report of the Higher School of Economics. 20th April International Scientific Conference on Economic and Social Development, Moscow, April 9—12. Moscow: Izdatelskiy dom Vysshei shkoly ekonomiki publ. (In Russian).
- Mukhin, A. (Eds.). (2015). *Justification of Eurasian Integration*. Moscow: Algoritm publ. (In Russian).
- Pieper, M. (2020). The Linchpin of Eurasia: Kazakhstan and the Eurasian Economic Union between Russia’s Defensive Regionalism and China’s New Silk Roads. *International Politics*. DOI: 10.1057/s41311-020-00244-6
- Rasmussen, M.V., Struwe, L.B., Hoffmann, R., Pradhan-Blachet, F., Kidmose, J. et al. (2014). *The Ukraine Crisis and the End of the Post-Cold War European Order: Options for NATO and the EU*. Centre for Military Studies University of Copenhagen, June. URL: [https://cms.polsci.ku.dk/english/publications/ukrainecrisis/Ukraine\\_Crisis\\_CMS\\_Report\\_June\\_2014.pdf](https://cms.polsci.ku.dk/english/publications/ukrainecrisis/Ukraine_Crisis_CMS_Report_June_2014.pdf) (accessed: 04.02.2020).
- Samokhvalov, V. (2016). On the Edges: Post-Soviet Eurasia and Its Periphery. *University of Cambridge Repository*, 1—27. URL: [https://www.repository.cam.ac.uk/bitstream/handle/1810/254890/Samokhvalov-2016-Perspectives on European Politics and Society-AM.pdf?sequence=1](https://www.repository.cam.ac.uk/bitstream/handle/1810/254890/Samokhvalov-2016-Perspectives%20on%20European%20Politics%20and%20Society-AM.pdf?sequence=1) (accessed: 04.02.2020).
- Sergi, B.S. (2018) Putin’s and Russian-led Eurasian Economic Union: A Hybrid Half-Economics and Half-Political “Janus Bifrons”. *Journal of Eurasian Studies*, 9 (1), 52—60. DOI: 10.1016/j.euras.2017.12.005
- Skriba, A.S. & Altukhov, A.O. (2019). The EU — Russia Geopolitical Contradictions and Participation of the Post-Soviet States in Regional Economic Integration. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, 12 (2), 51—70. (In Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-2-51-70
- Skriba, A.S. (2014). Challenges of Eurasian Integration after the Ukrainian Crisis. *International Organisations Research Journal*, 9 (3), 96—111. (In Russian).
- Tolkachev, V.V. & Chalbaeva, A.A. (2015). Prospects for the Development of Integration Associations in the Post-Soviet Space: Experience of the Customs Union of Russia, Belarus, Kazakhstan. *Molodoj uchenyj*, 2, 428—432. (In Russian).
- Vinokurov, E. (2017). Eurasian Economic Union: Current State and Preliminary Results. *Russian Journal of Economics*, 3 (1), 54—70. DOI: 10.1016/j.ruje.2017.02.004
- Zhuravleva, G.P. & Tutaeva, D.R. (2018). The Eurasian Economic Union as a New Stage of International Integration. *Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics*, 4 (100), 190—196. (In Russian). DOI: 10.21686/2413-2829-2018-4-190-196
- Ziyadullaev, N.S. & Ziyadullaev, S.N. (2016). The CIS and the Eurasian Economic Union: History, Modernity, Development Strategies. *Market Economy Problems*, 2, 55—63. (In Russian).

**Сведения об авторах:** *Белашченко Дмитрий Александрович* — кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и теории международных отношений Института международных отношений и мировой истории Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (e-mail: dmi-belashhenko@yandex.ru).

*Толкачев Виталий Валерьевич* — кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры мировой дипломатии и международного права Института международных отношений и мировой истории Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (e-mail: tolkatchev\_v@mail.ru).

*Шоджонов Имомидин Фозилович* — ассистент кафедры зарубежного регионоведения и локальной истории Института международных отношений и мировой истории Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (e-mail: shodzhonov@inbox.ru).

**About the authors:** *Belashchenko Dmitriy Aleksandrovich* — PhD in History, Associate Professor, the Department of History and Theory of International Relations, Institute of International Relations and World History, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod — National Research University (e-mail: dmi-belashhenko@yandex.ru).

*Tolkachev Vitalij Valer'evich* — PhD in History, Associate Professor, the Department of Global Diplomacy and International Law, Institute of International Relations and World History, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod — National Research University (e-mail: tolkatchev\_v@mail.ru).

*Shodzhonov Imomidin Fozilovich* — Assistant, the Department of Region Studies of Foreign Countries and Local History, Institute of International Relations and World History, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod — National Research University (e-mail: shodzhonov@inbox.ru).

## НАУЧНЫЕ ШКОЛЫ SCIENTIFIC SCHOOLS

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-560-573

### Eurasian Regionalism as a Research Agenda

*Interview with Dr. MIKHAIL A. MOLCHANOV,  
Professor, Board Member of the Global and International Studies Program,  
University of Salamanca, Spain*

**Abstract.** Mikhail Aleksandrovich Molchanov is a prominent Canadian political scholar, professor and publicist. He has worked as a senior policy analyst for the Government of Canada and a professor of political science at several Canadian universities. He held a visiting professor appointment at the American University of Sharjah, UAE, and several visiting research appointments at the United Nations University Institute of Advanced Studies, Waseda University and Aoyama Gakuin University in Tokyo, Japan, and at the United Nations University Institute of Comparative Regional Studies (UNU-CRIS) in Brugge, Belgium.

Dr. Molchanov's research focuses on international relations in Eurasia and international political economy of regional integration. His research projects have been supported by the United States Institute of Peace, The Euro-Atlantic Partnership Council, the United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), the United Nations University Institute of Advanced Studies (UNU-IAS), Japan Foundation, Soros Foundations, the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada and the New Brunswick Innovation Foundation. In 2011, he was awarded the Japan Foundation's prestigious Japanese Studies Fellowship, and in 2012, elected Foreign Member of the National Academy of Educational Sciences of Ukraine. He is the winner of the inaugural Robert H. Donaldson prize of the International Studies Association for the best paper study of the post-communist region. He sits on the Board of the Global and International Studies Program, University of Salamanca, Spain.

Dr. Molchanov has published extensively on comparative politics and international relations of the post-communist states. He has authored and co-authored 7 books and nearly 120 articles and book chapters, including, most recently, *Eurasian Regionalisms and Russian Foreign Policy* [Molchanov 2016a], and *Management Theory for Economic Systems* [Molchanov, Molchanova 2018], as well as *Eurasian Regionalism: Ideas and Practices* [Molchanov 2015], *Russia's Leadership of Regional Integration in Eurasia* [Molchanov 2016b], *The Eurasian Economic Union* [Molchanov 2018a], *New Regionalism and Eurasia* [Molchanov 2018b], *Russian Security Strategy*



© Molchanov M.A., Kurylev K.P., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



and the Geopolitics of Energy in Eurasia [Molchanov 2019], and *Eurasian Regionalisms and Russia's Pivot to the East: The Role of ASEAN* [Molchanov 2014].

In his interview Dr. Molchanov talks about the formation of Eurasian studies in the U.S., Europe and the post-Soviet states, leading scientists in this area and periodicals. Special attention is paid to the perception of the Eurasian space in Western countries, to the prospects for further institutionalization of the Eurasian Economic Union, to the partnership between Russia and China and to Russia — EU relations.

**Key words:** Eurasia, Eurasian regionalism, Eurasian regional integration, regional studies, Russian foreign policy, Sino-Russian relations, Russian-Ukrainian relations

**For citation:** Eurasian Regionalism as a Research Agenda. Interview with Dr. Mikhail A. Molchanov, University of Salamanca, Spain. (2020). *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 560—573. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-560-573

## Евразийский регионализм как исследовательское поле

*Интервью с МИХАИЛОМ АЛЕКСАНДРОВИЧЕМ МОЛЧАНОВЫМ,  
профессором, членом Совета Программы глобальных  
и международных исследований, Университет Саламанки, Испания*

Михаил Александрович Молчанов — ведущий канадский политолог, профессор и публицист. Профессор Молчанов — международно признанный исследователь посткоммунистической Евразии с многолетним опытом работы в системе высшего образования, исследовательском и научно-практическом сообществах за рубежом. С 1994 г. он преподает в университетах Канады. В течение ряда лет М.А. Молчанов занимал позиции старшего аналитика в системе органов государственной службы Канады. В качестве приглашенного профессора он преподавал в Американском университете Шарджи (ОАЭ) и Университете Саламанки (Испания) и занимался исследовательской работой в Университете ООН, Васеда, Аойяма Гакуин (Токио), а также в Институте сравнительных региональных исследований Университета ООН в г. Брюгге, Бельгия.

Исследовательские проекты профессора Молчанова посвящены международным отношениям в Евразии и международной политической экономии региональной интеграции. В разное время его исследования были поддержаны присуждаемыми на конкурсной основе грантами таких организаций, как Институт Мира США, Совет Евро-Атлантического Партнерства НАТО, Институт сравнительного регионоведения Университета ООН, Институт перспективных исследований Университета ООН, Японский Фонд, Фонд Сороса, Совет по общественным и гуманитарным наукам Канады и Инновационный фонд Провинции Нью-Брунсуик. В 2011 г. д-р Молчанов стал лауреатом престижной стипендии для поощрения исследований в области японоведения, присуждаемой Японским фондом. В 2012 г. он был избран иностранным членом Национальной Академии педагогических наук Украины. Д-ру Молчанову присуждена первая после учреждения премия Ассоциации международных исследований им. Роберта Доналдсона за лучшую работу по изучению посткоммунистического региона.

Профессором Молчановым опубликовано множество работ по сравнительной политологии и международным отношениям посткоммунистических государств. Его перу принадлежит 7 книг, автором или соавтором которых он является, и свыше 120 научных статей и глав в научных изданиях. Среди недавно изданного — монографии «Евразийские регионализмы и внешняя политика России» [Molchanov 2016a] и «Теория управления экономическими системами» [Molchanov, Molchanova 2018], а также главы о российской стратегии безопасности и о Евразийском экономическом союзе, написанные, соответственно, для «Справочника Раутледж по безопасности России» [Molchanov 2019] и «Справочника Раутледж по российской внешней политике» [Molchanov 2018a]. По евразийской проблематике написаны также «Евразийские регионализмы и центр России на Востоке: роль АСЕАН» [Molchanov 2014], «Евразийский регионализм: идеи и практика» [Molchanov 2015], «Российское лидерство в региональной интеграции в Евразии» [Molchanov 2016b], «Новый регионализм для Евразии» [Molchanov 2018b] и другие работы.

В своем интервью М.А. Молчанов рассказывает о становлении евразийских исследований в США, Европе и постсоветских государствах, ведущих ученых данного направления и периодических изданиях. Отдельное внимание уделяется восприятию евразийского пространства в западных странах, перспективам дальнейшей институционализации ЕАЭС, партнерству РФ с Китаем и отношениям РФ — ЕС.

**Ключевые слова:** Евразия, евразийский регионализм, евразийская региональная интеграция, региональные исследования, российская внешняя политика, российско-китайские отношения, российско-украинские отношения

**Для цитирования:** Eurasian Regionalism as a Research Agenda. Interview with Dr. Mikhail A. Molchanov, University of Salamanca, Spain // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 560—573. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-560-573

— **Last year, the Eurasian Economic Union celebrated its 5th anniversary. You are deeply immersed in the studies of current problems of the region; you are also well-informed of the latest research on this issue. To what extent, in your opinion, have the studies of Eurasian issues and problems got developed in the West?**

— Until very recently, Eurasian studies in the West have been virtually non-existent. That is, if we do not count works belonging to geology and ecology. The journal “Europe-Asia Studies”<sup>1</sup>, albeit its name invited to think otherwise, was not much engaged in Eurasian studies per se. I’ve counted only 5 titles bearing the word “Eurasia” or “Eurasian” published there before 2012. Of course, researchers used the term in publications focusing on the post-Soviet region or the well-known trend in the Russian émigré thought, yet works of a more reflexive nature, where “Eurasia” and “Eurasian” politics would be used in a conceptually meaningful way and not just as a shorthand for the former Soviet Union, were few and far between. I recall talking to Amitav Acharya back in 2008, who was cautious to use the term then, seeing it as little more than a convenient designation of the former USSR. Strictly speaking, before Journal of Eurasian Studies published its first issue in 2010 [Gleason 2010], the field had no dedicated periodical.

— **Whom of professional researchers involved in the studies of Eurasian integration**

<sup>1</sup> Europe-Asia Studies is an academic peer-reviewed journal, until 1992 it was called “Soviet Studies”. The journal is published by the Institute of Central and Eastern European Studies, University of Glasgow and covers current political, social and economic affairs of the former communist countries of the Soviet Union, Eastern Europe and Asia. URL: <https://www.tandfonline.com/toc/ceas20/current>. (*Editor’s note*).

**would you single out? What kind of people are they? Who prevails among them: Russians or maybe Ukrainians, Poles? What research organizations do they represent: academic and scientific research institutions or think tanks?**

— To continue with the previous question, it is not an exaggeration to say that Eurasian regionalization studies in the West have been pioneered by non-westerners: either immigrant academics from the former Soviet Union or the Russian scholars publishing in English and other western languages. I would single out Evgeny Vinokurov<sup>2</sup> and Alexander Libman<sup>3</sup> [Vinokurov, Libman 2012; Libman, Vinokurov 2012], who had contributed a whole string of publications that have transformed Eurasian regional integration studies into a subfield of international political economy. The western scholars who were most influential in popularizing Eurasia as a term, and sometimes also as a concept, were mostly Americans. The names of S. Frederick Starr [1994], Gregory Gleason [2010], Martha Brill Olcott [Olcott, Aslund, Garnett 1999], and Marlene [Laruelle 2008] come to mind first.

Eurasian studies started to pick up after 2012 and snowballed after the Treaty on the Eurasian Economic Union was signed in 2014<sup>4</sup>. The scholars involved come from a

<sup>2</sup> Evgeny Vinokurov — Russian economist, professor of the Russian Academy of Sciences, Deputy Director, Chief economist of the Eurasian Stabilization and Development Fund since 2018. In 2011—2018 he was Director of the Centre for Integration Studies, Eurasian Development Bank. (*Editor’s note*).

<sup>3</sup> Alexander Libman — Professor of Social Sciences and Eastern European Studies at the Ludwig Maximilian University of Munich and a Principal Investigator at the Graduate School for East and Southeast European Studies (LMU Munich and University of Regensburg). (*Editor’s note*).

<sup>4</sup> The Treaty on the Eurasian Economic Union is effective // Eurasian Economic Commission. January 1,

variety of countries and world regions. Dmitri Trenin directs the Carnegie Moscow Center, Andrei Tsygankov teaches in the USA<sup>5</sup>, Richard Sakwa — in Britain<sup>6</sup>. Piotr Dutkiewicz is a professor of political science in Canada [Dutkiewicz, Sakwa 2015], Emilian Kavalski [Kavalski, Cho 2018] — in Australia. David Lane and Vsevolod Samokhvalov [Lane, Samokhvalov 2015] are both researchers at Cambridge University. Of course, there are many Russian researchers actively involved in the field. I should mention G.I. Chufrin [2013], A.A. Kazantsev [Kazantsev, Gusev 2018], M.L. Lagutina [Lagutina, Mikhaylenko 2020], A.V. Obydenkova [Obydenkova, Libman 2019], A.A. Sushentsov [Sushentsov, Silaev 2018], N.A. Vasilyeva, A.I. Nikitin, A.V. Lukin and many others<sup>7</sup>.

Together with the Eurasian Development Bank's Centre for Integration Studies, MGIMO University, IMEMO RAS and SPbSU, your own University emerged as a prominent center of Eurasian studies in Russia. The publication of a comprehensive reference textbook *Foreign Policies of the CIS States* [Degterev, Kurylev 2019] last year is a huge step in propagating Eurasian studies in the West.

A solid representation for Eurasian studies can be found, as you might expect, in Kazakhstan. Allow me to mention Murat Laumulin [2009], Lyailya Nurgaliyeva [2015], Ikboljon Qoraboyev [2010], Nargis Kassenova [2013] and Kairat Moldashev [Moldashev, Hassan 2017; Moldashev, Qoraboyev 2018].

Polish scholars of note include Katarzyna Czerewacz-Filipowicz [2019], Agnieszka Konopelko [Czerewacz-Filipowicz, Konopelko 2017], Iwona Wiśniewska [2013], Krzysztof

Falkowski [2018], and Marcin Kaczmarek [Kaczmarek 2017; Jakobowski, Popławski, Kaczmarek 2018], who is now based in the UK.

Eurasian studies in Ukraine are presently unpopular, although there are still several brave scholars who are pursuing them currently as an academic, rather than propagandistic or purely ideological, endeavor.

— **From the point of view of their assessments, could we possibly talk about an adequate and undistorted by prejudice Western perception of the processes taking place in the Eurasian space? What positions seem to be prevailing: those accusing Moscow of neo-imperialistic, hegemonic ambitions, or those viewing the Euroasian Economic Union (EEU) as a tool for the economic development of its members? Are the authors' opinions affected by Russophobia that gained ground in the West?**

— Most of the articles I read are professional. The ideas, à-la Hillary Clinton, that the Eurasian Economic Union is just “a move to re-Sovietize the region”, belong to political propaganda and should be treated accordingly<sup>8</sup>. Of course, there are differences in the emphasis between geopolitical and political-economic analyses. International relations specialists focusing on geopolitics tend to think in terms of power projection, spheres of interest, politics of alliances and zero-sum games. This is an intellectual staple for the school of realism in international relations theory in all of its modern varieties: offensive and defensive, neostructural and neoclassic. We should not blame them for their focus on power differentials and hegemony in international relations, regional hegemony included. There are a number of interesting works in this genre, specifically those focusing on the relative loss of Russia's influence in Central Asia and the corresponding regional advance of China's political and economic interests [Lo 2008; Cooley 2012].

2015. URL: <http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/01-01-2015-1.aspx> (accessed: 01.08.2020).

<sup>5</sup> Andrei Tsygankov — a guest editor of this issue and a member of the editorial board of Vestnik RUDN. International Relations. (*Editor's note*).

<sup>6</sup> Richard Sakwa — a member of the editorial board of Vestnik RUDN. International Relations. (*Editor's note*).

<sup>7</sup> Papers by A.A. Kazantsev [Kazantsev, Gusev 2018], M.L. Lagutina [Lagutina, Mikhaylenko 2020] and A.A. Sushentsov [Sushentsov, Silaev 2018] were published earlier at Vestnik RUDN. International Relations. (*Editor's note*).

<sup>8</sup> Clinton Calls Eurasian Integration an Effort To 'Re-Sovietize' // Radio Free Europe/Radio Liberty. December 07, 2012. URL: <https://www.rferl.org/a/clinton-calls-eurasian-integration-effort-to-resovietize/24791921.html> (accessed: 01.04.2020).

On the other hand, the works on regional economic integration proper belong to a subfield of international political economy. Their focus is, by definition, on the economic development of the region, foreign economic policies of the participant countries, economic cooperation, trade, and coordination of policies. As these scholars are much less preoccupied with the analysis of mass media and much more — with the statistics of foreign trade and investment, whatever criticism of the Eurasian economic integration they might have would probably be along the lines of a distorted balance of trade, the lack of investment and the underdevelopment of institutions, rather than someone's neoimperialism or hegemony.

It is hard for me to evaluate the degree of the Russophobic bias affecting academic literature on the problem, but I would venture to say that this bias is easier to identify in the studies that owe their intellectual pedigree to the geopolitical tradition of scholarship and the sadly revived exploits in Kremlinology<sup>9</sup>. Among the relatively recent specimens of this genre the works by the late Zbigniew Brzezinski [2016] remain quite influential. As for the historic roots and modern manifestations of this unfortunate trend, A. Tsygankov's *Russophobia* [Tsygankov 2009] provides an excellent analysis.

— **Let us talk about structuring of the international community of Eurasian researchers and the debate that is taking place**

<sup>9</sup> Kremlinology (Sovietology) is an interdisciplinary branch of complex social studies studying the Soviet Union and its system, society, economy and culture. It originated in the USA and Western Europe during the Cold War and the confrontation with the USSR. Main Kremlinological (Soviet studies) centers: Harriman Institute at Columbia University (New York, USA); Hoover Institution for War, Revolution and Peace at Stanford University (San Francisco, USA); Davis Center at Harvard University (Cambridge, USA); Kennan Institute at the Woodrow Wilson International Center for Scholars (Washington, DC, USA); Center for Russian, East European, and Eurasian Studies (CREES) of the University of Michigan (Ann Arbor, MI); Institute for Eastern European Studies (Fribourg, Switzerland); Federal Institute for Eastern and International Studies (Cologne, Germany); Institute for the Study of History and Culture of the USSR (Munich, Germany); RFE/RL and others. (*Editor's note*).

**within the International Studies Association (ISA) to transform the POSTCOMM section into a Eurasian and to form a regional conference (as they have already done with the Latin American one). Or maybe Russia should create such a community in the CIS space (the Russian International Studies Association (RISA) now has mostly Russian researchers). Or the community is already well structured within already existing Association for Slavic, East European, and Eurasian Studies (ASEEES)?**

— The ISA section that is currently called post-Communist Systems in International Relations (POSTCOMM) used to be called the “Soviet Studies” section. During the times of the Cold War it was quite influential beyond the boundaries of the ISA itself. After the end of the USSR, the section had to be renamed. As the whole Soviet bloc was now history, and certain common problems of the post-communist transition emerged, the section reorganized itself as the Post-Communist States in International Relations. Somehow along the way during one of the periodic rechartering exercises “states” was replaced with “systems”. That did not solve the main problem with the new name, however.

Several section members have criticized the choice of the “post-communist” as the section's identifier. They argued that the variety of states we study should not be defined predominantly by their common historical legacies. We do not lump Japan and France together as “post-feudal” states, that would be ridiculous. Besides, just as the “communist states” was a misnomer (the only “communist” feature about them was the rule by the communist party), so the “post-communist” terminology sounded both imprecise and shallow. Given that the idea of “post-communism” has been criticized by some as indefensibly narrow and “backward looking”, proposals for renaming of the section have been circulating since the early 2000s.

Well, it is easier to understand one's flaws than to eliminate them. One of the proposals on how to deal with the increasingly anachronistic name of the section was to rename it geographically, and the term “Eurasian” has

indeed been suggested. However, there are problems with this idea, too. International relations theorists tend to shy away from structuring international relations analysis of modern polities into “post-industrial” and “industrializing”, “developed” and “developing” states’ sections. This is an approach more typical for international political sociology. At the ISA, most of the sections are named thematically. The two exceptions are POSTCOMM and the newly formed South Asia in World Politics (SAWP) Section, which was officially chartered by ISA in 2016.

Gregory Gleason is a long-time champion of creating an ISA Eurasia Region that you mentioned. However, this can be done in two very different ways. One way is eliminating the POSTCOMM Section and creating a Region in its place. In my view, such a development would result in a huge loss of prestige for the academic area we represent, the geographic narrowing of currently global community of scholars, parochialization and marginalization of Eurasian studies. In short, transforming POSTCOMM into a Region, thus closing the Section, would be a disaster that must be avoided.

Another way is to create the ISA Eurasia while keeping the POSTCOMM Section, under a new name if need be, among the current thematically oriented units of the Association. I much prefer this option. As they say, the more the merrier. ISA Eurasia (a regional conference) would allow us to expand our geographic representation and coverage and bring in more scholars from the region. This is where RISA could fit it, together with similar associations from other states in the region. Meanwhile, the new Eurasian Studies Section will remain where POSTCOMM currently is, that is, at the core of the ISA. The Section will stir research interest in Russia and Eurasia among the North American and European scholars. Moreover, it will be best positioned to have a truly global reach with a focus on strategically important for the field regions and nations. And, since we have a sort of historic division of labour among the international and US-based academic associations with a particular interest in the region, I don’t think that the beefing up of the Eurasian studies

at the ISA will in any way encroach on the ASEEES’s turf.

**— We are interviewing you in 2020 — this year is marked by the 20<sup>th</sup> anniversary of Russia’s foreign policy. In 2000, the new President of Russia, Vladimir Putin, came to power. V. Putin formulated the main principles and set priorities for the development of our country’s foreign policy. From the point of view of today — what, in your opinion, are Moscow’s successful achievements in this sphere, and what kind of problems does it encounter?**

— I think attempts to diversify Russia’s political and economic partnerships, which have brought a more or less pronounced pivot to East Asia, China in particular, should be counted among the successful achievements. Of course, there are always caveats. Relations with China could have developed quite differently, and more to Russia’s advantage, had Russia progressed with a domestic economic reform, encouraged venture entrepreneurship and diversified exports more than it did.

Russia’s return to the epicentre of the world politics by turning the tide of the war in Syria is yet another obvious example. Generally speaking, the more the country engages with its partners and allies, the better. This includes both economic and military-political engagements. Restoration of Russia’s status in Latin America<sup>10</sup>, proactive engagement with India<sup>11</sup> and comprehensive development of ties with a number of East Asian states [Gorenburg, Schwartz 2019] are all steps in the right direction. Both international and regional strategies of foreign policy are important tools in the advancement of Russia’s interests abroad.

The problems that Russia currently encounters, apart from the Covid-19 pandemics

<sup>10</sup> Regional Deep Dive: Latin America // Carnegie Endowment. URL: <https://carnegieendowment.org/publications/interactive/global-russia/latinamerica> (accessed: 01.04.2020).

<sup>11</sup> ‘Close friends’ Putin and Modi vow to boost military, trade ties // GulfNews. September 04, 2019. URL: <https://gulfnews.com/world/asia/india/close-friends-putin-and-modi-vow-to-boost-military-trade-ties-1.66207091> (accessed: 01.04.2020).

that grips the world, all stem from 2014 and the incorporation of Crimea. The biggest of those is deterioration of Russia's relations with the West. The close second is deterioration in Russia's relations with its former Soviet neighbours. Achieving a lasting accommodation with Ukraine on the basis of a permanent solution to the Donbass crisis seems to be a number one task of the day. Forging a stable, mutually advantageous relationship with Belarus and Kazakhstan is yet another task that would require much political attention, and a significant outlay of resources. If Belarus or Kazakhstan are not convinced of very real economic benefits of their membership in the Eurasian Economic Union, the collapse of the EAEU becomes only a matter of time.

— **What do you think about the development of the EAEU, its conjugation with the Chinese initiative “One Belt — One Road”, as well as Russia's role in this organization?**

— Last but not least, the proclaimed desire to integrate the EAEU<sup>12</sup> with China's global Belt and Road Initiative (BRI) requires lots and lots of hard work if we are to move beyond the realm of empty declarations. Of course, China has the upper hand in this equation. How to benefit from China's ambitious plans in the region without losing, let's say, strategic initiative — and in a worst-case scenario, parts of national sovereignty — this is the question of paramount importance for Russia's very survival as a global power. Maintaining the Eurasian Economic Union as an independent player and a partner, rather than a stepping stone of China's global ascension, will require more than political will. It will require a surge in Russia's direct investments in the region, a concerted use of soft power, and a willingness to pick up the cost of direct and indirect subsidies to the EAEU partners. Russia should become what scholars of regional integration call a “paymaster” for the region — a role that, for example, Germany has

<sup>12</sup> Dasgupta S. Putin Demands a Role in Eurasian Part of Belt and Road // Voice of America. May 4, 2019. URL: <https://www.voanews.com/europe/putin-demands-role-eurasian-part-belt-and-road> (accessed: 01.04.2020).

played for the European Union through several decades of its existence [Mattli 1999].

I realize that talking about bringing more money to the region against the background of the ongoing economic recession and in a direct sight of a full-blown crisis may sound somewhat outlandish. Unfortunately, the undeniable lesson of the seventy-something years of the postwar regional integration efforts, inclusive with the last three decades of the post-Soviet “Commonwealth” rhetoric, is simply this: if an international institution fails to deliver some tangible benefits to its participants, it either unravels or becomes an empty shell of cooperation promises. I sincerely hope that the Eurasian Economic Union evades this fate.

— **Do you think that nowadays we are witnessing the process of creating the so-called new bipolarity with the participation of the United States and China? What kind of place can Russia take in this configuration of the balance of powers?**

— I am afraid we are witnessing the creation of a new unipolarity with China at its helm. Sure, it is still few years, perhaps decades, away. The United States still has some trump cards (no pun intended) up its sleeve. Unquestionable military superiority is the most obvious one. The global financial hegemony<sup>13</sup> propped up by the petrodollar<sup>14</sup> is yet another instrument of far-reaching consequences. We can't dismiss the monetary component of hard power. Numerous overlapping networks of the US-controlled global regimes and institutions compensate for growing weaknesses of the American domestic power base.

And yet, over the last quarter century the People's Republic of China has managed to make substantial inroads in this previously

<sup>13</sup> America's Aggressive Use of Sanctions Endangers the Dollar's Reign // The Economist. January 18, 2020. URL: <https://www.economist.com/briefing/2020/01/18/americas-aggressive-use-of-sanctions-endangers-the-dollars-reign> (accessed: 01.04.2020).

<sup>14</sup> Demise of the Petrodollar and the End of American Power. The Colder War by Marin Katusa // YouTube. November 25, 2014. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=KmVeDeav0DI> (accessed: 01.04.2020).

unassailable power base. Before the current crisis struck, China was well on its way to become the world's leading economic power by the end of the decade<sup>15</sup>. The Covid-19 challenge, which the U.S. has essentially failed in comparison to the better organized China, may, in fact, give a new boost to the process of global hegemonic transition. The China — Russia alliance, which the western sanctions against Russia made all but inevitable, accelerates rearmament of the People's Liberation Army. The current plans to work together on joint lunar (and other space exploration) projects acquire new significance given President Trump's unabashed "opening" of the moon to US private interests. These and related developments allow a more or less confident prediction that China will overtake the USA not only economically, but also militarily, within the next ten-to-fifteen years<sup>16</sup>.

Collective efforts of the West to push Russia away and into China's embrace rule out all prospects that a new round of westernization of the Russian foreign policy will come up any time soon. Hence, Russia is destined to remain with China for the foreseeable future. What place will it hold in this partnership — perhaps a junior, but respected partner or a satellite and a resource to exploit — will depend exclusively on the wisdom of the country's leadership and the creative talents of its people. If the Russian political elite will be able to make the right decisions and empower the people in much the same way that Deng Xiaoping did in the early 1980s, Russia may stand a chance. If, on the other hand, few state-supported financial and industrial groups in the extraction industry will remain the principal driving horse of the economy, it will be hard to avoid comparative

peripheralization: first, in global economy, next, in global politics.

**— The US presidential elections are to take place soon, and Donald Trump is most likely to keep his place in the White House. On the one hand, his reserved position towards Ukraine is well-known. On the other hand, we see some European elites inclining towards the normalization of the relations with Moscow. Do you think the current situation might prompt the creation of a window of opportunity to manage the conflict in the South-East of Ukraine?**

— There are several parts to this question. Let me address them one by one, starting with the United States. The United States is fully absorbed in its internal problems — Covid-19. After the Democratic Party's establishment has, for the second time, betrayed Bernie Sanders, the chances of a Democratic candidate to beat the incumbent President significantly deteriorated. However, and let me stress it again, the next elections will be determined by the present administration's handling of the pandemics to a much larger extent than by your typical party politics. In a sense, they will become a national referendum on Donald Trump's skills and capacities in dealing with a health emergency of heretofore unseen proportions. President Trump's record on this is hardly stellar at the moment, and reaching a tipping point of the scale, when yesterday's supporters will become today's opponents, is very easy. Therefore, let not put all our money on the incumbent president just yet.

Of course, Joe Biden has numerous problems of his own, the state of his own physical and mental health being perhaps the most obvious one<sup>17</sup>. The Biden family's involvement in Ukraine's affairs has been flawed on so many dimensions it is hard to pick up one for a discussion. The amazingly suppressed corruption scandal with regard to Hunter Biden's

<sup>15</sup> Martin W. The US Could Lose Its Crown as the World's Most Powerful Economy As Soon As Next Year, and It's Unlikely to Ever Get It Back // Business Insider. January 10, 2019. URL: <https://www.businessinsider.com/us-economy-to-fall-behind-china-within-a-year-standard-chartered-says-2019-1> (accessed: 01.04.2020).

<sup>16</sup> Zilber A. United States Will Drop to Become the World's Third Biggest Economy Behind China and India by 2030, New Financial Rankings Suggest // Daily Mail. January 10, 2019. URL: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-6575793/China-worlds-largest-economy-2030-India-surpass-U-S.html> (accessed: 01.04.2020).

<sup>17</sup> Kimberly L., Simonson J. 'Lot of issues': Former Obama Doctor Says Biden 'Not a Healthy Guy' // Washington Examiner. December 19, 2019. URL: <https://www.washingtonexaminer.com/news/lot-of-issues-former-obama-doctor-says-biden-is-not-a-healthy-guy> (accessed: 01.04.2020).

role<sup>18</sup> on the board of the nefarious Burisma company<sup>19</sup> and Joe Biden's brazen — and successful — efforts to press the Ukrainian government into dismissing the Prosecutor General<sup>20</sup> engaged into investigating the company's shady deals could, in a regular country, be more than enough to torpedo this candidate's chances of election. America is not your normal, regular country, however Joe Biden may well be the country's next president.

President D. Trump is skeptically predisposed toward Ukraine's dominant nationalist discourse, yet supports what he believes are legitimate aspirations of Ukraine's national sovereignty and the country's privileged relationship with the United States. This will determine his approach to the situation in Ukraine's South-East. It is worth remembering that characterizations of the conflict in Donbass as a "Russian aggression" are *de rigueur* in the American political and academic discourse today, while an alternative analysis of international drivers of that conflict, let alone its characterization as Ukraine's civil war, have been deliberately eschewed by western media. Six years ago, when I tried to draw attention of the Canadian audience to Kiev's bombardments of the Donbass cities and villages, I was essentially cut off mid-air by a program host and practically barred from reappearing on a TV show that used to invite me regularly until then.

It will be difficult, even for the US president, to challenge what might be called a

"party line" of the US-led western discourse on Ukraine's suffering at Russia's hands. Just naming the things with their proper names, like reserving the word "aggression" for a concerted military action of one state against another state, or the term "civil war" — for the armed confrontation of the co-nationals within the same country, is close to impossible when touching upon a subject of the Ukrainian-Russian relations today.

#### — What is the dynamics of EU — Russia relations in the context of the Ukrainian crisis?

— This Russia-adverse media dynamics is also a factor in Russia relations with the European Union. However, the EU itself has larger problems to deal with at the moment. The Covid-19 crisis, to a much larger extent than Brexit, revealed, I am sorry to say, a deep-reaching hollowness at the core of this international institution. The crisis revealed not only the lack of unity in the EU responses<sup>21</sup>, but the lack of willingness to help a participant country most in need of such help — Italy<sup>22</sup>. More than anything else, the crisis revealed that the EU's "ever closer union" was nothing more than a federalist dream of a bygone era. The actual EU is, in fact, just the opposite — a poorly coordinated agglomerate of less than mutually supportive, intrinsically nationalistic countries<sup>23</sup>.

To speak of a unified position of the EU toward anything of substance, the conflict in Ukraine including, is, therefore, either premature or no longer relevant. The Russian Federation will be well advised to deal with the EU

<sup>18</sup> Murdock D. Hunter Biden's Connection to Burisma Has Been Questioned Before // National Review. January 29, 2020. URL: <https://www.nationalreview.com/2020/01/trump-impeachment-hunter-biden-connection-to-burisma-questioned-before/> (accessed: 01.04.2020).

<sup>19</sup> Heine D. Report: Missing \$1.8 Billion in Aid Linked to Corrupt Oligarch Who 'Bankrolled' Ukraine Revolution // The Tennessee Star. February 9, 2020. URL: <https://tennesseestar.com/2020/02/09/report-missing-1-8-billion-in-aid-linked-to-corrupt-oligarch-who-bankrolled-ukraine-revolution/> (accessed: 01.04.2020).

<sup>20</sup> Stern D., Dixon R. Ukraine Court Forces Probe into Biden Role in Firing of Prosecutor Viktor Shokin // The Washington Post. February 27, 2020. URL: [https://www.washingtonpost.com/world/europe/ukraine-court-forces-probe-into-biden-role-in-firing-of-prosecutor-viktor-shokin/2020/02/27/92710222-5983-11ea-8efd-0f904bdd8057\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/europe/ukraine-court-forces-probe-into-biden-role-in-firing-of-prosecutor-viktor-shokin/2020/02/27/92710222-5983-11ea-8efd-0f904bdd8057_story.html) (accessed: 01.04.2020).

<sup>21</sup> Fleming S., Khan M. EU Fails to Settle Rifts Over Size and Shape of Recovery Fund' // Financial Times. April 24, 2020. URL: <https://www.ft.com/content/cee2c14a-fa59-4684-a335-27cef1260fa6> (accessed: 25.04.2020).

<sup>22</sup> Braw E. The EU Is Abandoning Italy in Its Hour of Need // Foreign Policy. March 14, 2020. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/03/14/coronavirus-eu-abandoning-italy-china-aid/> (accessed: 01.04.2020).

<sup>23</sup> O'Callaghan L. EU on the Brink: Coronavirus Set to Unleash Wave of Nationalism in Test for EU Leaders // Express. April 17, 2020. URL: <https://www.express.co.uk/news/world/1270183/EU-news-Europe-nationalism-end-of-eu-brussels-covid-19-epidemic-spain-Italy-France> (accessed: 25.04.2020).



countries separately, one by one, perhaps in duos, trios and quads, but hardly in any format larger than that. In other words, we are back to the times of bilateral diplomacy and great power politics, although not quite back to the times of the Concert of Europe or the Triple Entente. Specifically on Ukraine, Russia remains the key, if not the only, power capable of assuring some lasting settlement of Ukraine's problems. That is, should Ukraine itself prove it is willing and capable to proceed. The role of the West now, assuming that the collective West is serious about stopping the war in Donbass, which I personally have doubted<sup>24</sup>, is to apply enough pressure on Kiev — and provide it with enough incentives — to change the Ukrainian elites' calculus toward implementation of the Minsk agreements.

I do not see any alternative to the Minsk process. Although proclaimed dead many times, the Minsk agreements in their essence present a realistic and viable set of policies that could lead Ukraine out of the dead end where it finds itself at the moment. The next year or two may indeed present a unique window of opportunity to reintegrate Donbass in Ukraine on the basis of Ukraine's acknowledgement of Donbass as a society with its own, culturally distinct identity, traditions, political, cultural, and economic rights. Russia needs to assure Ukraine that its national and territorial sovereignty over thusly defined Donbass is not to become diluted by

whatever autonomous privileges Donbass will get in the process. Moreover, Russia will be expected to provide resources necessary for the postwar restoration — simply because no one else will.

If all of this comes to pass, the Crimean issue will remain the only eyesore in the relations between the two countries, yet perhaps the one potentially manageable in not-so-distant future. What is absolutely clear to me, though, is that any improvement in the Ukrainian-Russian relations under the present conditions will require enormous investments of energy, good will and material resources on the part of the Russian leadership. The “sitting on the fence” position will not suffice. Russia needs to become nothing short of Ukraine's largest benefactor and make sure that its benevolent involvement is felt by masses of the Ukrainian people via tangible improvement of their daily lot. Once again, the elite accommodation will not suffice. The Russian-Ukrainian rift has grown too deep to close it with good words and intentions alone in the absence of sustained material help.

To sum it up, I do believe that a window of opportunity to put an end to the conflict in Ukraine's South-East is upon us. The success of this endeavor will depend primarily on the success of the Ukrainian-Russian rapprochement and the two nations' determination to work together on resolving the crisis. The European Union and the United States of America should not be throwing spokes in the wheel. This is the minimum they can do if their concern about Ukraine and Donbass is sincere.

<sup>24</sup> Molchanov M. (Un)solving Ukraine's conflict // Open Democracy. July 16, 2015. URL: <https://www.opendemocracy.net/en/odr/unsolving-ukraines-conflict/> (accessed: 01.04.2020).

*Interviewed by K.P. Kurylev / Интервью провел К.П. Курьлев*

Поступила в редакцию / Received: 27.04.2020

## References

- Brzezinski, Z. (2016). *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- Chufrin, G.I. (2013). *Essays on Eurasian Integration*. Moscow: Ves' Mir publ. (In Russian).
- Cooley, A. (2012). *Great Games, Local Rules: The New Power Contest in Central Asia*. New York: Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199929825.001.0001
- Czerewacz-Filipowicz, K. & Konopelko, A. (2017). *Regional Integration Processes in the Commonwealth of Independent States*. Cham: Springer. DOI: 10.1007/978-3-319-47563-9

- Czerewacz-Filipowicz, K. (2019). The Eurasian Economic Union as an Element of the Belt and Road Initiative. *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, 22 (2), 23—37. DOI: 10.2478/cer-2019-0010
- Degterev, D.A. & Kurylev, K.P. (Eds.). (2019). *Foreign Policies of the CIS States: A Comprehensive Reference*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Dutkiewicz, P. & Sakwa, R. (Eds.). (2015). *Eurasian Integration — The View from Within*. London: Routledge. DOI: 10.4324/9781315738154
- Falkowski, K. (2018). Trade Interdependence between Russia vs. the European Union and China Within the Context of the Competitiveness of the Russian Economy. *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 13 (4), 667—687. DOI: 10.24136/eq.2018.032
- Gleason, A. (2010). Eurasia: What is it? Is it? *Journal of Eurasian Studies*, 1 (1), 26—32. DOI: 10.1016/j.euras.2009.11.002
- Gorenburg, D. & Schwartz, P. (2019). *Russia's Relations with South-East Asia*. IFRI, Russie.Nei.Reports, 26, 1—51.
- Jakobowski, J., Popławski, K. & Kaczmarski, M. (2018). *The Silk Railroad The EU — China Rail Connections: Background, Actors, Interests*. Warsaw: OSW Studies, 72, 1—101.
- Kaczmarski, M. (2017). Non-western Visions of Regionalism: China's New Silk Road and Russia's Eurasian Economic Union. *International Affairs*, 93 (6), 1357—1376. DOI: 10.1093/ia/iix182
- Kassenova, N. (2013). Kazakhstan and Eurasian Economic Integration: Quick Start, Mixed Results and Uncertain Future. In: Dragneva, R. & Wolszuk, K. (Eds.). *Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics*. Edward Elgar Publishing. P. 139—162.
- Kavalski, E. & Cho, Y.C. (2018). The European Union in Central Eurasia: Still Searching for Strategy. *Asia — Europe Journal*, 16 (1), 51—63. DOI: 10.1007/s10308-017-0484-3
- Kazantsev, A.A. & Gusev, L.Y. (2018). Reforms in Uzbekistan's Foreign Policy: Major Achievements and Development Scenarios. *Vestnik RUDN. International Relations*, 18 (2), 292—303. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-2-292-303
- Lagutina, M.L. & Mikhaylenko, E.B. (2020). Regionalism in Global Era: Overview of Foreign and Russian Approaches. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (2), 261—278. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-2-261-278
- Lane, D. & Samokhvalov, V. (Eds.). (2015). *The Eurasian Project and Europe: Regional Discontinuities and Geopolitics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781137472960
- Laruelle, M. (2008). *Russian Eurasianism. An Ideology of Empire*. Washington: Woodrow Wilson Press.
- Laumulin, M. (2009). *Central Asia in Foreign Political Science and World Geopolitics*. Vol. V: Central Asia in the 21st century. Almaty: KISI. (In Russian).
- Libman, A. & Vinokurov, E. (2012). *Holding-Together Regionalism: Twenty Years of Post-Soviet Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781137271136
- Lo, B. (2008). *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*. Washington: Brookings Institution Press.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511756238
- Molchanov, M.A. & Molchanova, V.A. (2018). *Management Theory for Economic Systems*. Moscow: Dashkov & Co publ. (In Russian).
- Molchanov, M.A. (2014). Eurasian Regionalisms and Russia's Pivot to the East: The Role of ASEAN. In: Kikuchi, Y. & Popovski, V. (Eds.). *Building ASEAN Identity on a Transnational Dimension*. Tokyo: United Nations University. P. 246—259.
- Molchanov, M.A. (2015). Eurasian Regionalism: Ideas and Practices. In: Kanet, R. & Sussex, M. (Eds.). *Power, Politics and Confrontation in Eurasia: Foreign Policy in a Contested Region*. New York: Palgrave Macmillan. P. 135—160. DOI: 10.1007/978-1-137-52367-9\_7
- Molchanov, M.A. (2016a). *Eurasian Regionalisms and Russian Foreign Policy*. New York: Routledge.
- Molchanov, M.A. (2016b). Russia's Leadership of Regional Integration in Eurasia. In: Kingah, S. & Quiliconi, C. (Eds.). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. New York: Springer. P. 113—133. DOI: 10.1007/978-3-319-22972-0\_7
- Molchanov, M.A. (2018a). The Eurasian Economic Union. In: Tsygankov, A.P. (Eds.). *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*. New York: Routledge. P. 410—420. DOI: 10.4324/9781315536934
- Molchanov, M.A. (2018b). New Regionalism and Eurasia. In: Hua, S. (Eds.). *Routledge Handbook of Politics in Asia*. London and New York: Routledge. P. 504—519. DOI: 10.4324/9781315627670

- Molchanov, M.A. (2019). Russian Security Strategy and the Geopolitics of Energy in Eurasia. In: Kanet, R.E. (Eds.). *Routledge Handbook of Russian Security*. London and New York: Routledge. P. 181—191. DOI: 10.4324/9781351181242
- Moldashev, K. & Hassan, M.A.G. (2017). The Eurasian Union: Actor in the Making? *Journal of International Relations and Development*, 20 (1), 215—237. DOI: 10.1057/jird.2015.6
- Moldashev, K. & Qoraboyev, I. (2018). From Regional Integration to Soft Institutionalism: What Kind of Regionalism for Central Asia? In: Nicharapova, J. & Peyrouse, S. (Eds.). *Integration Processes and State Interests in Eurasia*. Bishkek: American University of Central Asia. P. 83—97.
- Nurgaliyeva, L. (2015). Kazakhstan's Economic Soft Balancing Policy vis-à-vis Russia: From the Eurasian Union to the Economic Cooperation with Turkey. *Journal of Eurasian Studies*, 7 (1), 92—105. DOI: 10.1016/j.euras.2015.10.008.
- Obydenkova, A.V. & Libman, A. (2019). *Authoritarian Regionalism in the World of International Organizations: Global Perspective and the Eurasian Enigma*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oso/9780198839040.001.0001
- Olcott, M.B., Aslund, A. & Garnett, Sh. (1999). *Getting It Wrong: Regional Cooperation and the Commonwealth of Independent States*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Qoraboyev, I. (2010). From Central Asian Regional Integration to Eurasian Integration Space? The Changing Dynamics of post-Soviet Regionalism. In: Vinokurov, E. (Eds.), *EDB Eurasian Integration Yearbook 2010*. Eurasian Development Bank. P. 206—232.
- Starr, S.F. (Eds.). (1994). *The International Politics of Eurasia*. Vol. I: The Legacy of History in Russia and the New States of Eurasia. New York: M.E. Sharpe.
- Sushentsov, A.A. & Silaev, N.Y. (2018). Possible Scenarios for the Ukrainian Crisis. *Vestnik RUDN. International Relations*, 18 (1), 107—123. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-1-107-123
- Tsygankov, A. (2009). *Russophobia: Anti-Russian Lobby and American Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230620957
- Vinokurov, E. & Libman, A. (2012). *Eurasian Integration: Challenges of Transcontinental Regionalism*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781137283351
- Wiśniewska, I. (2013). *Eurasian Integration. Russia's Attempt at the Economic Unification of the Post-Soviet Area*. Warsaw: OSW Studies, 44.

### Библиографический список

- Казанцев А.А., Гусев Л.Ю. Реформы во внешней политике Узбекистана: основные достижения и сценарии развития // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. № 2. С. 292—303. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-2-292-303
- Лагутина М.Л., Михайленко Е.Б. Регионализм в глобальную эпоху: обзор зарубежных и российских подходов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 2. С. 261—278. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-2-261-278
- Лаумулин М.Т. Центральная Азия в зарубежной политологии и мировой геополитике. Т. V: Центральная Азия в XXI столетии. Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2009.
- Молчанов М.А., Молчанова В.А. Теория управления экономическими системами. М.: Изд-во «Дашков и К», 2018.
- Сушенцов А.А., Силаев Н.Ю. Сценарный прогноз развития украинского кризиса // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. № 1. С. 107—123. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-1-107-123
- Чуфрин Г.И. Очерки евразийской интеграции. М.: Весь Мир, 2013.
- Brzezinski Z. The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives. New York: Basic Books, 2016.
- Cooley A. Great Games, Local Rules: The New Power Contest in Central Asia. New York: Oxford University Press, 2012. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199929825.001.0001
- Czerewacz-Filipowicz K. The Eurasian Economic Union as an Element of the Belt and Road Initiative // Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe. 2019. Vol. 22. No. 2. P. 23—37. DOI: 10.2478/cer-2019-0010
- Czerewacz-Filipowicz K., Konopelko A. Regional Integration Processes in the Commonwealth of Independent States. Cham: Springer, 2017. DOI: 10.1007/978-3-319-47563-9

- Eurasian Integration — The View from Within* / Ed. by P. Dutkiewicz, R. Sakwa. London: Routledge, 2015. DOI: 10.4324/9781315738154
- Falkowski K.* Trade Interdependence between Russia vs. the European Union and China Within the Context of the Competitiveness of the Russian Economy // *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*. 2018. Vol. 13. No. 4. P. 667—687. DOI: 10.24136/eq.2018.032
- Foreign Policies of the CIS States: A Comprehensive Reference* / Ed. by D.A. Degterev, K.P. Kurylev. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2019.
- Gleason A.* Eurasia: What is it? Is it? // *Journal of Eurasian Studies*. 2010. Vol. 1. No. 1. P. 26—32. DOI: 10.1016/j.euras.2009.11.002
- Gorenburg D., Schwartz P.* Russia's Relations with South-East Asia // *IFRI. Russie.Nei.Reports*. 2019. No. 26. P. 1—51.
- Jakobowski J., Poplawski K., Kaczmarek M.* The Silk Railroad The EU — China Rail Connections: Background, Actors, Interests. Warsaw: OSW Studies. 2018. No. 72. P. 1—101.
- Kaczmarek M.* Non-western Visions of Regionalism: China's New Silk Road and Russia's Eurasian Economic Union // *International Affairs*. 2017. Vol. 93. No. 6. P. 1357—1376. DOI: 10.1093/ia/iix182
- Kassenova N.* Kazakhstan and Eurasian Economic Integration: Quick Start, Mixed Results and Uncertain Future // *Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics* / Ed. by R. Dragneva, K. Wolszuk. Edward Elgar Publishing, 2013. P. 139—162.
- Kavalski E., Cho Y.C.* The European Union in Central Eurasia: Still Searching for Strategy // *Asia — Europe Journal*. 2018. Vol. 16. No. 1. P. 51—63. DOI: 10.1007/s10308-017-0484-3
- Laruelle M.* Russian Eurasianism. An Ideology of Empire. Washington: Woodrow Wilson Press, 2008.
- Libman A., Vinokurov E.* Holding-Together Regionalism: Twenty Years of Post-Soviet Integration. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. DOI: 10.1057/9781137271136
- Lo B.* Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics. Washington: Brookings Institution Press, 2008.
- Mattli W.* The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. DOI: 10.1017/CBO9780511756238
- Molchanov M.A.* Eurasian Regionalism: Ideas and Practices // *Power, Politics and Confrontation in Eurasia: Foreign Policy in a Contested Region* / Ed. by R. Kanet, M. Sussex. New York: Palgrave Macmillan, 2015. P. 135—160. DOI: 10.1007/978-1-137-52367-9\_7
- Molchanov M.A.* Eurasian Regionalisms and Russia's Pivot to the East: The Role of ASEAN // *Building ASEAN Identity on a Transnational Dimension* / Ed. by Y. Kikuchi, V. Popovski. Tokyo: United Nations University, 2014. P. 246—259.
- Molchanov M.A.* Eurasian Regionalisms and Russian Foreign Policy. New York: Routledge, 2016.
- Molchanov M.A.* New Regionalism and Eurasia // *Routledge Handbook of Politics in Asia* / Ed. by S. Hua. London and New York: Routledge, 2018. P. 504—519. DOI: 10.4324/9781315627670
- Molchanov M.A.* Russia's Leadership of Regional Integration in Eurasia // *Global and Regional Leadership of BRICS Countries* / Ed. by S. Kingah, C. Quiliconi. New York: Springer, 2016. P. 113—133. DOI: 10.1007/978-3-319-22972-0\_7
- Molchanov M.A.* Russian Security Strategy and the Geopolitics of Energy in Eurasia // *Routledge Handbook of Russian Security* / Ed. by R.E. Kanet. London and New York: Routledge, 2019. P. 181—191. DOI: 10.4324/9781351181242
- Molchanov M.A.* The Eurasian Economic Union // *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy* / Ed. by A.P. Tsygankov. New York: Routledge, 2018. P. 410—420. DOI: 10.4324/9781315536934
- Moldashev K., Hassan M.A.G.* The Eurasian Union: Actor in the Making? // *Journal of International Relations and Development*. 2017. Vol. 20. No. 1. P. 215—237. DOI: 10.1057/jird.2015.6
- Moldashev K., Qoraboyev I.* From Regional Integration to Soft Institutionalism: What Kind of Regionalism for Central Asia? // *Integration Processes and State Interests in Eurasia* / Ed. by J. Nicharapova, S. Peyrouse. Bishkek: American University of Central Asia, 2018. P. 83—97.
- Nurgaliyeva L.* Kazakhstan's Economic Soft Balancing Policy vis-à-vis Russia: From the Eurasian Union to the Economic Cooperation with Turkey // *Journal of Eurasian Studies*. 2015. Vol. 7. No. 1. P. 92—105. DOI: 10.1016/j.euras.2015.10.008.
- Obydenkova A.V., Libman A.* Authoritarian Regionalism in the World of International Organizations: Global Perspective and the Eurasian Enigma. Oxford: Oxford University Press, 2019. DOI: 10.1093/oso/9780198839040.001.0001

- Olcott M.B., Aslund A., Garnett Sh.* Getting It Wrong: Regional Cooperation and the Commonwealth of Independent States. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- Qoraboyev I.* From Central Asian Regional Integration to Eurasian Integration Space? The Changing Dynamics of post-Soviet Regionalism // EDB Eurasian Integration Yearbook 2010 / Ed. by E. Vinokurov. Eurasian Development Bank, 2010. P. 206—232.
- The Eurasian Project and Europe: Regional Discontinuities and Geopolitics* / Ed. by D. Lane, V. Samokhvalov. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015. DOI: 10.1057/9781137472960
- The International Politics of Eurasia. Vol. I: The Legacy of History in Russia and the New States of Eurasia* / Ed. by S.F. Starr. New York: M.E. Sharpe, 1994.
- Tsygankov A.* Russophobia: Anti-Russian Lobby and American Foreign Policy. New York: Palgrave Macmillan, 2009. DOI: 10.1057/9780230620957
- Vinokurov E., Libman A.* Eurasian Integration: Challenges of Transcontinental Regionalism. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2012. DOI: 10.1057/9781137283351
- Wiśniewska I.* Eurasian Integration. Russia's Attempt at the Economic Unification of the Post-Soviet Area. Warsaw: OSW Studies, 2013. Vol. 44.

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-574-584

## От системной истории к российской теории международных отношений

*Интервью с АЛЕКСЕЕМ ДЕМОСФЕНОВИЧЕМ БОГАТУРОВЫМ,  
доктором политических наук, профессором,  
заслуженным деятелем науки РФ,  
председателем редакционной коллегии журнала «Международные процессы»*

Профессор А.Д. Богатуров — ведущий российский международник, востоковед и создатель научной школы прикладного анализа международных отношений.

А.Д. Богатуров окончил факультет международных отношений МГИМО в 1976 г., в 1983 г. в Институте Дальнего Востока АН СССР защитил кандидатскую диссертацию по внешней политике Японии, а в 1996 г. в Институте США и Канады РАН — докторскую диссертацию по отношениям СССР/РФ и США в Восточной Азии. Был приглашенным профессором Института Брукинса, Колумбийского и Принстонских университетов (США). Работал в Институте проблем международной безопасности РАН, ИМЭМО РАН, ИСК РАН, ИДВ РАН, МГУ им. М.В. Ломоносова, в Дипломатической академии МИД России. В 2007—2012 гг. — проректор МГИМО МИД России, декан факультета политологии (2006—2007 гг.) и создатель кафедры прикладного анализа международных проблем (ПАМП) МГИМО. Основатель главного российского научного журнала по теории международных отношений — «Международные процессы». Многолетний организатор зимних школ для молодых исследователей России, стран СНГ, многие участники которых стали ведущими международниками. Автор более 200 научных работ, среди которых фундаментальные труды по истории и теории международных отношений, международно-политическому анализу, опубликованные в РФ, а также в США, Японии, ФРГ, Франции, Южной Корее и Италии.



В своем интервью А.Д. Богатуров рассказывает о том, как эволюционировало преподавание истории международных отношений в России с учетом системного подхода и как это привело к формированию российской теории международных отношений.

**Ключевые слова:** история международных отношений, теория международных отношений, система международных отношений, российские научные школы

**Для цитирования:** От системной истории к российской теории международных отношений. Интервью с профессором Алексеем Демосфеновичем Богатуровым // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 574—584. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-574-584

## From Systemic IR History to the Russian IR Theory

*Interview with ALEXEI D. BOGATUROV,  
Dr. of Sc. (Politics), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation,  
Chairman of the Editorial Board, "International Trends Journal"*

**Abstract.** Professor A.D. Bogaturov is a leading Russian IR scholar, orientalist and founder of the scientific school of applied analysis of international relations.

A.D. Bogaturov graduated from the Faculty of International Relations of the Moscow State Institute of International Relations in 1976, defended his PhD thesis on foreign policy of Japan in 1983 at the Institute of Far Eastern Studies of the Academy of Sciences of the USSR, and in 1996 at RAS Institute for US and Canadian Studies — his doctoral thesis on the relations of the USSR/Russia and the USA in East Asia. He was a visiting professor at the Brookings Institution, Columbia and Princeton Universities (USA). He worked at RAS Institute for International Security Problems, RAS Institute of World Economy and International Relations, RAS Institute for US and Canadian Studies, RAS Institute of Far Eastern Studies, Lomonosov Moscow State University, and the Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry. In 2007—2012 he was deputy-rector at MGIMO University, dean of the Faculty of Political Science (2006—2007) and founder of the Department of Applied Analysis of International Problems. Professor A.D. Bogaturov launched the leading in Russia scientific journal on the theory of international relations — “International Trends”. For many years he had been organizing winter schools for young researchers in Russia, CIS, which helped many of them to become leading IR scholars. He is the author of more than 200 scientific works, including fundamental works on history and theory of international relations, international political analysis published in Russia, as well as in the USA, Japan, Germany, France, South Korea, and Italy.

In his interview A.D. Bogaturov describes the way how the systematic approach influenced the teaching of IR history in Russia and how it gradually led to the formation of the Russian theory of international relations.

**Key words:** history of international relations, theory of international relations, system of international relations, Russian scientific schools

**For citation:** From Systemic IR History to the Russian IR Theory. Interview with Professor Alexei D. Bogaturov. (2020). *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 574—584. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-574-584

— Алексей Демосфенович, четырехтомник по системной истории международных отношений уже давно стал классическим [Системная история... 2000а; 2000б; 2003; 2004], по нему преподают во многих вузах России, в том числе в РУДН. Чтобы его написать, вы долго преподавали?

— Опыт пришел через чтение в 1991—2006 гг. в МГИМО курса кафедры истории международных отношений и внешней политики, охватывающего период от 1917 г. до современности. В рамках курса не только рассматривались слабо освещенные и забытые сюжеты из истории, но читались наиболее актуальные темы. Я старался рассказать об отечественных, потом — о зарубежных специалистах, об их мнениях по поводу тех

или иных событий. Советские и иностранные документы, монографии и мемуары, устные рассказы людей, имевших отношение к документам, — все это было полезным при подготовке курса. Я не полагался полностью на иностранные источники, старался проверить их аналогичными российскими, которых было мало — строил «объективную», по моему мнению, картину. Обнаруживал интересные несовпадения, интерпретации, выгодные для одной из сторон, но не выгодные для другой. Это помогало выстраивать сбалансированную трактовку, не всегда дававшуюся без труда.

Курс стал приближением к истине, апробацией новых методов преподавания. Начинался мой анализ с региональной безопасности в Европе 1950 г., казалось бы, не имевшей отношения к событиям в Восточной

и Юго-Восточной Азии. Синтез внешне несводимых, но взаимно переплетающихся сюжетов — военные линии разделения Германии и победа коммунизма в Китае (1949 г.), события во Вьетнаме, завершившиеся расколом страны при дальнейшей победе Хо Ши Мина на Севере (1950 г.). Раскол мира на два блока и реакция на него со стороны США, Великобритании, Франции и Бельгии. Подписание Североатлантического договора 1949 г. и выбор Парижа для размещения штаб-квартиры НАТО<sup>1</sup>. Что общего между ними? В голове стала вырисовываться целостная картина взаимосвязанных международных событий.

— **А как вы пришли к системности?**

— В мае 1954 г. в Вашингтоне прошла научная конференция, провозгласившая теорию международных отношений новой научной дисциплиной в США<sup>2</sup>.

В 1957 г. вышла книга М. Каплана о мировой системности [Kaplan 1957], ставшая заявкой на научную школу и американским ответом на книгу А. Тейлора «британской школы» с обоснованием «европейской системы» [Taylor 1954], которая была переведена на русский язык [Тэйлор 1958]. В то время «достать» иностранную литературу было проблемой для советских ученых.

Конечно, В.И. Гантман писал об «их» системности в 1976 г. [Современные буржуазные теории... 1976], но рассматривал преимущественно системный подход в качестве метода американских и западноевропейских ученых<sup>3</sup>. Но М. Каплан подвел научную базу

<sup>1</sup> В 1949—1967 гг. штаб-квартира НАТО находилась в г. Париж (Франция) и была перенесена в Брюссель (Бельгия) после решения президента Франции Ш. де Голля выйти из военной составляющей альянса (*прим. ред.*).

<sup>2</sup> Конференция была организована при поддержке Фонда Рокфеллера и собрала восемь ведущих американских международников, в том числе Г. Моргентау, Р. Нибура, У. Липпмана, А. Уолферса, К. Уолтца. В течение пяти с половиной часов они обсуждали «состояние теории международной политики». Подробнее см.: [The Invention of International Relations Theory... 2010] (*прим. ред.*).

<sup>3</sup> Своего рода советским ответом на книгу М. Каплана «Система и процесс в мировой политике»

под интерпретацию событий и взял за основу то, что в течение полувека выражалось словами «система» и «системный порядок» («Парижская система» и т.д.). Сколько времени понадобилось советским историкам, чтобы воспринять эти подходы — мы в тот момент были молодыми... Делалось все правильно. Выводы «у них» и «у нас» получались, конечно, разными, но общемировой подход вносил мощный импульс в наше мышление. Прочитанное и увиденное живым глазом наводило на интересные мысли.

— **Но ведь исследованием международных отношений занимался не только «сектор В.И. Гантмана» в ИМЭМО?**

— Да, я был в 1976—1991 гг. «серединным», «двойным» продуктом традиций — *имэмовской* и *мгимовской*, соединял прочитанное в зарубежных книгах с конкретно-историческим анализом ситуаций на Ближнем и Среднем Востоке, в Восточной Европе и на Дальнем Востоке. В тот период ИМЭМО подверг критике мгимовские начинания, но МИД и спецслужбы стали на сторону МГИМО. Старшие говорили об одной или другой стороне разногласий, мы же только опосредованно слышали о конфликтах разных подходов, все окружалось атмосферой «полутайны».

Прошло много времени, и «покров тайны» приподнялся — в 1992 г. М.А. Хрусталева защитил в МГИМО докторскую диссертацию «Системное моделирование международных отношений» [Хрусталева 1991]. ИСК РАН (лаборатория научно-технического обеспечения) согласился выступить по этой работе в качестве ведущей организации. «Дипломатические переговоры» вели первый проректор МГИМО И.Г. Тюлин и замдиректора ИСК РАН В.А. Кременюк, и они договорились — теперь появился иной подход к системности в науке.

стала коллективная монография под ред. В.И. Гантмана «Система, структура и процесс развития современных международных отношений» [1984]. Среди ее авторов — В.Г. Барановский, И.П. Блищенко, Н.А. Косолапов, Н.А. Нарочницкая и другие ведущие международники из ИМЭМО АН СССР. Подробнее см.: [Дегтерев, Истомин 2015; Дегтерев 2019: 193—242] (*прим. ред.*).



— Как идея системности была инкорпорирована в учебный курс по ИМО?

— В тот период в МГИМО курс по истории международных отношений (ИМО) читали по учебнику, хронологически доходившему до 1987 г. [История международных отношений... 1987]. Осторожные, украдкой произносимые мной тезисы о системной структуре мира, вносили раскол — кандидат исторических наук Н.Е. Клейменова (выпускница истфака МГУ) отнеслась к идее холодно, если не сказать враждебно, а А.Ю. Сидоров и кандидат исторических наук профессор А.А. Злобин (окончили МГИМО) — более лояльно. Н.Е. Клейменова, по-видимому, опиралась на подходы, изложенные в русскоязычном переводе книги А. Тэйлора [Тэйлор 1958]. Однако именно ей я обязан работой на кафедре ИМО в МГИМО. Она оценила мои возможности, язык и научный стиль, свела меня с А.А. Злобиным и А.Ю. Сидоровым.

С той поры мы стали беседовать о реформировании курса. Как раз в тот период на кафедре происходил переворот, связанный с «устранением» коммунистов и пересмотром учебника. Людей подходящих не было, то есть увенчанные регалиями были — но державшиеся за старые идеи. Только А.А. Злобин, ставший заведующим кафедрой ИМО, воплощал новое, и молодые смотрели на него с надеждой и положительными эмоциями: их было трое, и против них почти все остальные. Непростая ситуация...

В такой обстановке Н.Е. Клейменова в 1991 г., а потом А.Ю. Сидоров и я при поддержке А.А. Злобина начали проводить переворот в обучении на первом курсе международно-правового факультета, в то время как лекции студентам читал кандидат исторических наук И.А. Ахтамзян-младший, сторонник совсем иного подхода. Интуитивно, полагаясь на скудные сведения и немногие новые российские и переводные книги, Н.Е. Клейменова продумывала концепцию, в основе которой лежала европейская идея А. Тейлора. Отдаю должное, вижу мужество, с которым она и остальные добывали новое «по капле», обсуждали, искали более совершенные подходы.

— Алексей Демосфенович, а как вы перешли от чтения курса к написанию нового учебника?

— Договоренность об издании нового учебника была достигнута на стороне. Был подписан договор, и мы начали всерьез работать. У меня и у части коллег были уже готовы материалы, а у ряда коллег — пока нет. По этой причине произошел раскол, и в 1998 г. написанное мною и коллегами опубликовал Московский общественный научный фонд [Кризис и война... 1998].

Для продолжения работы пришлось привлекать других людей из работавших в Институте всеобщей истории РАН, на истфаке МГУ, Институте российской истории РАН, ИСК РАН, Институте востоковедения РАН, ИЛА РАН, Институте Африки, Институте Европы, Ярославском педагогическом университете им. К.Д. Ушинского. Обратной стороной были знакомства с Зинаидой Сергеевной Белоусовой — видным знатоком истории Франции 1920–1930-х гг.<sup>4</sup>; с Александром Ивановичем Остапенко (МГУ)<sup>5</sup>, Арутюном Акоповичем Улуняном<sup>6</sup>, Евгением Юрьевичем Сергеевым<sup>7</sup> и другими. Горжусь знакомством с такими людьми — безмерно преданными науке и вместе с тем беспристрастными!

Общение с разными по возрасту и взглядам сотрудниками МГУ, Института всеобщей истории и других учреждений помогало найти правильный подход к подаче материалов.

<sup>4</sup> Белоусова Зинаида Сергеевна (род. в 1926 г.) — доктор исторических наук, работала в Институте истории АН СССР (ныне — ИВИ РАН) (*прим. ред.*).

<sup>5</sup> Остапенко Александр Иванович (род. в 1961 г.) — кандидат исторических наук, заместитель заведующего кафедрой истории России XX–XXI вв. Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (*прим. ред.*).

<sup>6</sup> Улунян Арутюн Акопович (род. в 1961 г.) — доктор исторических наук, руководитель Центра балканских, южно-кавказских и центральноазиатских исторических исследований Института всеобщей истории РАН (*прим. ред.*).

<sup>7</sup> Сергеев Евгений Юрьевич (род. в 1959 г.) — доктор исторических наук, в 2005–2014 гг. — заведующий Центром «XX век: социально-политические и экономические проблемы» Института всеобщей истории РАН; с 2015 г. — главный научный сотрудник Отдела новой и новейшей истории ИВИ РАН (*прим. ред.*).

Так постепенно формировался мой широкий подход на основе видения М. Каплана, а А. Тейлор в 1991 г. виделся мне уже «узкоевропейским».

Я судорожно искал деньги «на стороне», на которые можно было бы опубликовать первый том и остальные... Голова работала ясно, формулировал и писал части третьего тома. Студенты первых лет воспринимали меня с удивлением, потом с вниманием и, наконец, с восторгом. Молодым студентам новый курс понравился, триумф в аудитории полный, книга по системной истории в четырех томах вышла в 2000—2005 гг. через НОФМО [Системная история... 2000а; 2000б; 2003; 2004].

Посвящение А.А. Злобину было на первой странице, ведь именно он в 1991 г. сплотил трех молодых сотрудников МГИМО для работы над учебником. Старый проект распался, но идея осталась, за что я искренне благодарен заведующему. Пришло в голову название — *Системная история международных отношений*: необычное, но то, что надо в конце 1999 г. — его и выбрал.

Заведующим кафедрой А.А. Злобин оставался до конца 1995 г. У него впервые появилась возможность всерьез влиять на преподавание профильных дисциплин. Формально он не проводил методологический семинар, разговаривал строго и понемногу: «имеющий уши — да слышит...». За годы заведования поменялось не только содержание учебного процесса, но и сам принцип преподавания: системный подход — в любой интерпретации — был выведен из тени, хотя нас и было немного. Это было выдающейся победой!

— **Алексей Демосфенович, опишите ваш путь к теории международных отношений (ТМО) и прикладному анализу.**

— Теория была целью самообразования, в 1993—1998 гг. читал и беззвучно восторгался К. Уолтцем, Х. Моргантау, Х. Буллом, К. Дейчем и Д. Сингером, А. Танакой, Р. Купером, Р. Крокаттом, Р. Кохейном, Р. Гилпином, Дж. Наем, а также Д.Л. Гэддисом, П. Кеннеди, Г. Киссинджером, Л. Миллером...

В голове происходил настоящий переворот — *так вот что надо читать и обдумывать!* Перерождаешься, становишься другим и уже не можешь читать лекции по-старому. Архивы, иностранные документы, мемуары и книги — ускоренными темпами читал, записывал и постигал. Без Марка фон Хагена<sup>8</sup> было бы трудно начинать эту работу, стоит отдать ему должное.

Поездки в США 1992—1999 гг. расширили видение ТМО, закономерностей развития мира, чтение книг американских ученых и завершение работы над докторской диссертацией в 1994 г. дали возможность глубже разобраться в хитросплетениях мира, что было воплощено в монографии [Богатуров 1996]. Собственное мнение стало более четким и новое, с *российской точки зрения*, прочтение истории международных отношений переполняло меня — не с кем было обсуждать, да я и не пытался.

До 2010 г. я много читал зарубежных (западноевропейских и американских) классиков и меньше — отечественных, опирался на лекции, в которых описывал впечатления от прочитанного и нового, читал лекции по истории и теории международных отношений. Сопоставляя события давнего прошлого и только что свершившиеся, рождались аналитические схемы. Дополнял анализ современной российской внешней политики в отношении Китая, Сербии, Хорватии, Грузии, Киргизии, Узбекистана, Украины, Казахстана и Вьетнама. Рождался сюжет — помогали опыт прочитанного и анализ конкретных ситуаций в Академии наук — конфликты на Дальнем Востоке, в Центральной Азии, в бывшей Югославии, на Ближнем и Среднем Востоке. По крупицам уточняя и расширяя описание, первую главу книги о международно-политическом анализе написал на основе своего опыта. Получался

<sup>8</sup> Марк фон Хаген (1954—2019) — американский историк, специалист по России конца XIX — начала XX в. и Украине, работал в Колумбийском, Йельском университетах и Университете штата Аризона, лектор Свободного университета Берлина (Германия) и Школы высших исследований в области социальных наук (Париж, Франция) (*прим. ред.*).

прикладной анализ, который нельзя смешивать с историей событий [Богатуров 2017].

Интуитивно я приобретал опыт оценки прикладной ситуации и обобщал в выводах, если получалось. Не говорил ни с кем заранее, рисовал, прикидывал сам. Кое-что получалось: так и рождается прикладной анализ — неверное отбрасывается, а хорошее остается. Проще, чем «ввязнуть» в исторических писаниях, но без них никуда. Думаю, М.А. Хрусталева делал нечто подобное, но я не спрашивал, а он не делился [Хрусталева 2008]. Ближе не становились и дальше не оказывались, он был классиком, но копировать его я не собирался.

— **Кстати, в 1984 г. в Университете дружбы народов была опубликована монография М.А. Хрусталева по теории внешней политики [Хрусталева 1984]. Расскажите подробнее о нем и о становлении школы ТМО.**

— М.А. Хрусталева (1930—2010 гг.) как историк по образованию, но теоретик по складу ума совместно с коллегами разработал в МГИМО курс, заложивший основу теоретического знания о том, к чему шла отечественная наука о международных отношениях [Антюхина-Московченко, Злобин, Хрусталева 1980]. Конечно, в советские годы она обогащала студента и без ТМО, но в результате она стала объяснять, почему появлялись те или иные факты и выводы, определявшие «каноны», выйти за которые было нельзя. М.А. Хрусталева обладал способностью объяснять особенности советской позиции. Нащупал, начитал, надумал курс, обогативший представления о трудностях и успехах советских теоретиков «школы» международников [Хрусталева 1987], он был первым, так сказать, *учителем ТМО*. Грандиозное событие, подводившее основу под объяснение позиции МИДа. Потом это утратило актуальность, поскольку в декабре 1991 г. политика стала российской, и приходилось менять, обновлять, учитывать идеи и новые имена людей, пополнявшихся рядами классиков сегодняшней науки.

Он сделал курс по ТМО, над которым работали молодые ученые. Помогали

А.А. Злобин и И.Г. Тюлин [Аналитические методы... 1982], но пробил М.А. Хрусталева — упорно, медленно, по своей логике. «Неспешный талант», — подумал я, прослушав курс еще раз в 1984 г., оценивая, как он обходил «спорные места» в «пролетарской идеологии», умудряясь находить ответы на вопросы международной теории советского МИДа — до старости он сумел сохранить эту способность! История с курсом после 1991 г. дает разные варианты интерпретации [Хрусталева 2006], но было интересно, что появление российской теории несколько его не огорчило, но навело на новые мысли и подвигло на переработку курса.

И.Г. Тюлину удалось «протолкнуть» с помощью профессора П.А. Цыганкова (МГУ) знание мировых классиков ТМО в МГИМО [Цыганков 2007]. Но прикладной анализ на основе знания опыта и оригинальных интерпретаций новых явлений в политике между державами остался прерогативой М.А. Хрусталева. При поддержке ректората в 2006 г. была основана кафедра прикладного анализа международных проблем. М.А. Хрусталева, работавший на кафедре ИМО и ВП, после создания новой кафедры перешел на нее. Впоследствии кафедру возглавила профессор Т.А. Шаклеина, с ней работали молодые люди — кандидаты политических наук А.А. Байков, А.А. Сушенцов и И.А. Истомин. Пробивали теорию сначала на факультете политологии, а позже на факультете международных отношений МГИМО. Т.А. Шаклеина стала регулярно выпускать «Ситуационные анализы» [2011; 2012; 2013; 2014; 2017] и добилась того, чтобы с 2011 г. данное издание стало рассылаться в государственные учреждения, академические и образовательные центры — раньше этого не удавалось сделать. В чтение курсов включились кандидат политических наук А.В. Худайкулова и кандидат исторических наук И.В. Болгова.

Вне этой кафедры трудилась Т.А. Алексеева, возглавляющая кафедру политической теории и посвятившая часть жизни политической философии и истории российской теории международных отношений. В итоге ее монография «Теория международных

отношений как политическая философия и наука» [Алексеева 2019] получилась очень серьезной<sup>9</sup>.

**— На ваш взгляд, какие школы анализа международных отношений сложились в России?**

— Можно говорить о нескольких «школах» в Москве. Во-первых, практический, прикладной курс российской дипломатии МГИМО и МИД (М.А. Хрусталева и последователи); во-вторых, курс П.А. Цыганкова в МГУ в 1990-х гг. по политико-историческому вкладу западных и русских ученых<sup>10</sup>; в-третьих, традиция изучения западных работ в ИМЭМО: классика В.И. Гантмана (1925—1988), Э.А. Позднякова (1929—2016), С.Е. Благоволина (1939—2001), Э.Г. Соловьева и К.С. Гаджиева. Отдадим должное Н.А. Косолапову, пробившему дорогу «школе» анализа через работу совместителем в МГУ в 2010-х гг. по историческим наукам [Богатуров, Косолапов, Хрусталева 2002]. Можно отметить также заслуги В.Г. Барановского в понимании сути исследований коллег<sup>11</sup>.

Говоря о конфликтах, нельзя не упомянуть В.А. Кременюка (1940—2017), обогатившего исследования Института США и Канады РАН<sup>12</sup>. Вспомним А.А. Кокошина и С.М. Рогова с командой, занимающихся исследованием безопасности. Надежды подавал и А.В. Картунов, но во второй половине 1990-х гг. он ушел из института<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> В № 4 нашего журнала за 2019 г. опубликована рецензия А.Д. Богатурова на монографию Т.А. Алексеевой [Богатуров 2019] (*прим. ред.*).

<sup>10</sup> В № 3 нашего журнала за 2015 г. опубликовано интервью с П.А. Цыганковым [Барнашов 2015] (*прим. ред.*).

<sup>11</sup> В № 2 нашего журнала за 2017 г. опубликовано интервью с В.Г. Барановским [Никулин 2017] (*прим. ред.*).

<sup>12</sup> В № 3 нашего журнала за 2016 г. опубликовано интервью с В.А. Кременюком [Чикризова 2016] (*прим. ред.*).

<sup>13</sup> Картунов Андрей Владимирович (род. в 1957 г.) — кандидат исторических наук, с 2014 г. — генеральный директор Российского совета по международным делам (*прим. ред.*).

«Школы» продолжили складываться в разных направлениях в 2010—2020-х гг. Конкуренция нарастает изнутри, и давит мировая наука — ежегодно в США проводятся съезды, актив держит руку на пульсе того, что происходит в университетах. Новое «берется на учет», то, что кажется актуальным *американской* Ассоциации международных исследований (АМИ, International Studies Association), а не *нам*...

О себе заявила школа РУДН во главе с доктором политических наук Д.А. Дегтеревым, в 2013 г. «оттолкнувшись» от школы МГИМО [Дегтерев 2016; 2017]. Коллективом кафедры теории и истории международных отношений РУДН решается вопрос соединения западных школ с незападными [Грачиков 2019], изучением Глобального Юга. Сформирован пул экспертов, в который втягиваются люди из других институтов — МГИМО, ИМЭМО, МГУ, ИДВ, Института Африки РАН, а также иных центров.

Вклад в укрепление школы МГИМО сводился к постановке новых курсов или старых, сделанных по-новому, за счет привлечения более молодых преподавателей — международных и страноведов. С 1993 г. — доктор политических наук Б.Ф. Мартынов и кандидат политических наук М.А. Троицкий привлечены на кафедру ИМО, доктор политических наук А.Д. Воскресенский<sup>14</sup> и доктор исторических наук Д.В. Стрельцов пришли на кафедру востоковедения, доктор экономических наук А.С. Булатов — на кафедру мировой экономики, член-корреспондент РАН А.С. Афонцев — сначала на ту же кафедру, а потом — на кафедру внешнеэкономических связей и, наконец, — на кафедру мировых политических процессов, доктор политических наук Т.А. Шаклеина, член-корреспондент РАН С.В. Рязанцев, член-корреспондент РАН Ф.Г. Войтоловский, кандидаты исторических наук И.В. Данилин, А.А. Байков, А.А. Сушенцов, И.А. Истомин — на кафедру прикладного анализа

<sup>14</sup> В № 2 нашего журнала за 2020 г. опубликовано интервью с А.Д. Воскресенским [Мировое комплексное регионоведение... 2020] (*прим. ред.*).

международных проблем, доктор экономических наук М.И. Столбов — на новую кафедру прикладной экономики.

**— На ваш взгляд, как связаны ИМО и ТМО? Как вы видите будущее российской ТМО?**

— ТМО является продолжением ИМО — вторая описывает историю международных отношений и интерпретирует, что в ней происходит, а первая опирается на международно-политическое знание и анализирует, почему так происходит. Знание идет не только через регионы, но и в целом, с пониманием, что мир един и каждое столкновение может вызвать конфликт. Квинтэссенция — выделение крупниц общего из осмысления только что свершившегося, выведение закономерностей, переосмысление описанного за пятьдесят лет до сегодняшнего дня, фиксация на компьютере (или бумаге). Вот когда востребованы труды классиков, изучается их вклад в теорию и историю, а потом делаются собственные обобщения.

Теория не должна отдаляться далеко от истории, это место, где каждый решает сам для себя: остановиться на фактах или уйти далее в фантазии. Стараюсь не упустить первого и предаваться второму, если чувствую, что ситуация *созрела*.

К 2010 г. произошла смена «поколения шестидесятников» в изучении теории международных отношений в МГИМО, первое поколение ученых ушло, сейчас работает в меру оставшихся сил второе, на него смотрит и примиряется третье. Кто подхватит и продолжит традицию, закрепит как основу «большого курса Хрусталева» (для бакалавров и магистров), пусть он и будет подвержен модернизации. Кафедра ПАМП существует почти пятнадцать лет с 2006 г., за это время она обросла другими курсами, осовременившими старые положения. Студенты приобщаются к проводимым ситуационным анализам и другим работам. Как это получится? Момент волнующий...

*Интервью провел Д.А. Дегтерев / Interviewed by D.A. Degterev*

Поступила в редакцию / Received: 24.03.2020

**Библиографический список**

- Алексеева Т.А.* Теория международных отношений как политическая философия и наука. М.: Аспект Пресс, 2019.
- Аналитические методы и методики в исследовании международных отношений: сборник научных трудов / под ред. И.Г. Тюлина, М.А. Хрусталева, А.С. Кожемякова.* М.: МГИМО, 1982.
- Антюхина-Московченко В.И., Злобин А.А., Хрусталева М.А.* Основы теории международных отношений. М.: МГИМО, 1980.
- Барнашов О.В.* Международно-политическая наука в РФ (Интервью с П.А. Цыганковым, МГУ им. М.В. Ломоносова) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2015. № 3. С. 185—197.
- Богатуров А.Д.* Великие державы на Тихом океане. История и теория международных отношений в Восточной Азии после Второй мировой войны (1945—1995). М.: МОНФ, 1996.
- Богатуров А.Д.* Международно-политический анализ. М.: Аспект Пресс, 2017.
- Богатуров А.Д.* Рецензия: Алексеева Т.А. Теория международных отношений как политическая философия и наука. М.: Аспект Пресс, 2019. 608 с. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2019. № 4. С. 718—720. DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-4-718-720
- Богатуров А.Д., Косолапов Н.А., Хрусталева М.А.* Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений. М.: Московский рабочий, 2002.
- Грачиков Е.Н.* Становление китайской школы международных отношений: аналитические подходы и методы исследований // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2019. Т. 19. № 2. С. 187—200. DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-2-187-200
- Дегтерев Д.А.* Количественные методы в прикладном анализе международных отношений: дис. ... д-ра полит. наук / 23.00.04. М.: МГУ, 2019.

- Дегтерев Д.А. Прикладной количественный анализ и моделирование международных отношений. М.: РУДН, 2016.
- Дегтерев Д.А. Теоретико-игровой анализ международных отношений. М.: Аспект Пресс, 2017.
- Дегтерев Д.А., Истомин И.А. Системное моделирование международных отношений // *Мировая экономика и международные отношения*. 2015. № 11. С. 17–30.
- История международных отношений и внешней политики СССР, 1917–1987 гг.*: в 3 т. Т. 3: 1970—1987 / под ред. Г.В. Фокеева. М.: Международные отношения, 1987.
- Кризис и война: Международные отношения в центре и на периферии мировой системы в 30–40-х годах* / отв. ред. А.Д. Богатуров. М.: Моск. обществ. науч. фонд, 1998.
- Мировое комплексное регионоведение как исследовательский подход и научная школа*. Интервью с Алексеем Дмитриевичем Воскресенским, профессором МГИМО МИД России // *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Международные отношения. 2020. № 2. С. 356—366. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-2-356-366
- Никулин М.А. Идеология и международные отношения: взгляд из России. Интервью с академиком РАН В.Г. Барановским (ИМЭМО РАН) // *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Международные отношения. 2017. № 2. С. 383—390. DOI: 10.22363/2313-0660-2017-17-2-383-390
- Система, структура и процесс развития современных международных отношений* / отв. ред. В.И. Гантман. М.: Наука, 1984.
- Системная история международных отношений, 1918—2003*: в 4 т. События и документы. Т. I: События 1918–1945 / под ред. А.Д. Богатурова. М.: Московский рабочий, 2000а.
- Системная история международных отношений, 1918—2003*: в 4 т. События и документы. Т. II: Документы 1910–1940-х годов / под ред. А.Д. Богатурова. М.: Московский рабочий, 2000б.
- Системная история международных отношений, 1918—2003*: в 4 т. События и документы. Т. III: События. 1945–2003 / под ред. А.Д. Богатурова. М.: Московский рабочий, 2003.
- Системная история международных отношений, 1918—2003*: в 4 т. События и документы. Т. IV: 1945—2003. Документы / под ред. А.Д. Богатурова. М.: Московский рабочий, 2004.
- Ситуационные анализы* / под ред. Т.А. Шаклеиной. Вып. 1. М.: МГИМО-Университет, 2011.
- Ситуационные анализы* / под ред. Т.А. Шаклеиной. Вып. 2: Великие державы в новой конкурентной среде. М.: МГИМО-Университет, 2012.
- Ситуационные анализы* / под ред. Т.А. Шаклеиной. Вып. 3: Формирование режимов в отношении новых глобальных вызовов и угроз. М.: МГИМО-Университет, 2013.
- Ситуационные анализы* / под ред. Т.А. Шаклеиной. Вып. 4: Америка в фокусе российских исследователей. Прошлое и настоящее. М.: МГИМО-Университет, 2014.
- Ситуационные анализы* / под ред. Т.А. Шаклеиной. Вып. 5: Международные институты в современной мировой политике. М.: МГИМО-Университет, 2017.
- Современные буржуазные теории международных отношений* / под ред. В.И. Гантмана. М.: Наука, 1976.
- Тэйлор А.Дж.П. Борьба за господство в Европе. 1848—1918. М.: Изд-во иностранной литературы, 1958.
- Хрусталева М.А. Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза: очерки теории и методологии. М.: НОФМО, 2008.
- Хрусталева М.А. Две ветви ТМО в России // *Международные процессы*. 2006. № 2. С. 119—128.
- Хрусталева М.А. Основы теории внешней политики государства. М.: УДН, 1984.
- Хрусталева М.А. Системное моделирование международных отношений. М.: МГИМО МИД СССР, 1987.
- Хрусталева М.А. Системное моделирование международных отношений: автореф. дис. ... д-ра полит. наук / 23.00.04 (в форме научного доклада). М.: МГИМО МИД РФ, 1991.
- Цыганков П.А. Теория международных отношений. М.: Гардарики, 2007.
- Чикризова О.С. Исследование международных конфликтов в России: истоки, современное состояние и тенденции. Интервью с профессором В.А. Кременюком (ИСК РАН) // *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Международные отношения. 2016. № 3. С. 549—562.
- Kaplan M.A. *System and Process in International Politics*. New York: John Wiley and Sons, 1957.
- Taylor A.J.P. *The Struggle for Mastery in Europe. 1848—1918*. Oxford: Clarendon press, 1954.
- The Invention of International Relations Theory: Realism, the Rockefeller Foundation, and the 1954 Conference on Theory* / Ed. by N. Guilhot. New York: Columbia University Press, 2010.

## References

- Alekseeva, T.A. (2019). *Theory of International Relations as a Political Philosophy and Science*. Moscow: Aspekt Press publ. (In Russian).
- Antyukhina-Moskovchenko, V.I., Zlobin, A.A. & Khrustalev, M.A. (1980). *Foundations of the Theory of International Relations*. Moscow: MGIMO publ. (In Russian).
- Barnashov, O.V. (2015). International Political Science in the Russian Federation (Interview with P.A. Tsygankov, Lomonosov Moscow State University). *Vestnik RUDN. International Relations*, 2015, 15 (3), 185—197. (In Russian).
- Bogaturov, A.D. (1996). *Great Powers in the Pacific. History and Theory of International Relations in East Asia after World War II (1945—1995)*. Moscow: MONF publ. (In Russian).
- Bogaturov, A.D. (2017). *International Political Analysis*. Moscow: Aspect Press. (In Russian).
- Bogaturov, A.D. (2019). Book review: Alekseeva, T.A. (2019). *Theory of International Relations as a Political Philosophy and Science*. Moscow: Aspect Press. 608 p. *Vestnik RUDN. International Relations*, 19 (4), 718—720. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-4-718-720
- Bogaturov, A.D. (Eds.). (1998). *Crisis and War: International Relations at the Center and Peripherals of the World System in the 30s — 40s*. Moscow: MONF publ. (In Russian).
- Bogaturov, A.D. (Eds.). (2000a). *A Systemic History of International Relations, 1918—2003. Events and documents: in 4 vol. Vol. I: Events 1918—1945*. Moscow: Moskovskiy rabochiy publ. (In Russian).
- Bogaturov, A.D. (Eds.). (2000b). *A Systemic History of International Relations, 1918—2003. Events and documents: in 4 vol. Vol. II: Documents of the 1910—1940s*. Moscow: Moskovskiy rabochiy publ. (In Russian).
- Bogaturov, A.D. (Eds.). (2003). *A Systemic History of International Relations, 1918—2003. Events and documents: in 4 vol. Vol. III: Events. 1945—2003*. Moscow: Moskovskiy rabochiy publ. (In Russian).
- Bogaturov, A.D. (Eds.). (2004). *A Systemic History of International Relations, 1918—2003. Events and documents: in 4 vol. Vol. IV: 1945—2003. Documents*. Moscow: Moskovskiy rabochiy publ. (In Russian).
- Bogaturov, A.D., Kosolapov, N.A. & Khrustalev, M.A. (2002). *Essays on the Theory and Methodology of Political Analysis of International Relations*. Moscow: Moskovskiy rabochiy publ. (In Russian).
- Chikrizova, O.S. (2016). Peace Studies in Russia: Origins, Current Status and Trends. Interview with Professor Victor A. Kremenjuk, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Science. *Vestnik RUDN. International Relations*, 16 (3), 549—562. (In Russian).
- Degterev, D.A. & Istomin, I.A. (2015). Systemic Modeling of International Relations. *World Economy and International Relations*, 11, 17—30. (In Russian).
- Degterev, D.A. (2016). *Applied Quantitative Analysis and Modeling of International Relations*. Moscow: RUDN publ. (In Russian).
- Degterev, D.A. (2017). *Game-theoretic Analysis of International Relations*. Moscow: Aspect Press. (In Russian).
- Degterev, D.A. (2019). *Quantitative Methods in Applied Analysis of International Relations* [thesis]. Moscow: Moscow State University. (In Russian).
- Fokeev, G.V. (Eds.). (1987). *History of International Relations and Foreign Policy of the USSR, 1917—1987: in 3 vol. Vol. 3: 1970—1987*. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya publ. (In Russian).
- Gantman, V.I. (Eds.). (1976). *Modern Bourgeois Theories of International Relations*. Moscow: Nauka publ. (In Russian).
- Gantman, V.I. (Eds.). (1984). *System, Structure and Development Process of Modern International Relations*. Moscow: Nauka publ. (In Russian).
- Grachikov, E.N. (2019). Formation of the Chinese School of International Relations: Analytical Approaches and Research Methods. *Vestnik RUDN. International Relations*, 19 (2), 187—200. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-2-187-200
- Guilhot, N. (Eds.). (2010). *The Invention of International Relations Theory: Realism, the Rockefeller Foundation, and the 1954 Conference on Theory*. New York: Columbia University Press.
- Kaplan, M.A. (1957). *System and Process in International Politics*. New York: John Wiley and Sons.
- Khrustalev, M.A. (1984). *Foundations of the Theory of the State Foreign Policy*. Moscow: UDN publ. (In Russian).
- Khrustalev, M.A. (1987). *Systemic Modeling of International Relations*. Moscow: MGIMO publ. (In Russian).
- Khrustalev, M.A. (1991). *Systemic Modeling of International Relations* [thesis abstract] (in the form of a scientific report). Moscow: MGIMO. (In Russian).
- Khrustalev, M.A. (2006). Two Branches of IR Theory in Russia. *International Trends*, 2, 119—128. (In Russian).
- Khrustalev, M.A. (2008). *Analysis of International Situations and Political Expertise: Essays on Theory and Methodology*. Moscow: NOFMO publ. (In Russian).

- Nikulin, M.A. (2017). Ideology and International Relations: Russian View. Interview with Academician, Doctor of Historical Sciences, Director of the Center of the Situational Analysis at RAS V.G. Baranovsky. *Vestnik RUDN. International Relations*, 17 (2), 383—390. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2017-17-2-383-390
- Shakleina, T.A. (Eds.). (2011). *Situational Analyzes*. Iss. 1. Moscow: MGIMO-Universitet publ. (In Russian).
- Shakleina, T.A. (Eds.). (2012). *Situational Analyzes*. Iss. 2: Great Powers in a New Competitive Environment. Moscow: MGIMO-Universitet publ. (In Russian).
- Shakleina, T.A. (Eds.). (2013). *Situational Analyzes*. Iss. 3: Formation of Regimes in Relation to New Global Challenges and Threats. Moscow: MGIMO-Universitet publ. (In Russian).
- Shakleina, T.A. (Eds.). (2014). *Situational Analyzes*. Iss. 4: America in the Focus of Russian Researchers. Past and Present. Moscow: MGIMO-Universitet publ. (In Russian).
- Shakleina, T.A. (Eds.). (2017). *Situational Analyzes*. Iss. 5: International Institutions in Contemporary World Politics. Moscow: MGIMO-Universitet publ. (In Russian)
- Taylor, A.J.P. (1954). *The Struggle for Mastery in Europe. 1848—1918*. Oxford: Clarendon press.
- Taylor, A.J.P. (1958). *The Struggle for Mastery in Europe. 1848—1918*. Moscow: Izd-vo inostrannoy literary publ. (In Russian).
- Tsygankov, P.A. (2007). *The Theory of International Relations*. Moscow: Gardariki publ. (In Russian).
- Tyulin, I.G., Khrustalev, M.A. & Kozhemyakov, A.S. (Eds.). (1982). *Analytical Methods and Techniques in the Study of International Relations*: Collection of scientific papers. Moscow: MGIMO publ. (In Russian).
- World Regional Studies as a Research Approach and Scientific School. Interview with Alexei D. Voskressenski, Professor, MGIMO University. (2020). *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (2), 356—366. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-2-356-366





## МИР И БЕЗОПАСНОСТЬ PEACE AND SECURITY

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-585-604

*Научная статья / Research article*

### Отношения России с КНДР в XXI веке: итоги двадцатилетия

**К.В. Асмолов, Л.В. Захарова**

Институт Дальнего Востока РАН, Москва, Российская Федерация

В феврале 2020 г. исполнилось 20 лет со дня подписания Договора о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Корейской Народно-Демократической Республикой (КНДР), заложившего основы современных двусторонних отношений, свободных от идеологии и основанных на принципах прагматизма и взаимовыгоды. В статье исследованы основные направления и результаты двусторонних отношений в 2000—2019 гг. с целью выявления приоритетов России и тех результатов, которых Москве удалось достичь по каждому из них. Выстроенная на основе анализа событий, официальных заявлений, документов и экономической статистики иерархия ключевых интересов России в отношении КНДР позволяет оценить текущий уровень двустороннего взаимодействия, обозначить логику его развития и перспективы. Авторами также было определено, что на первом месте по важности для России — приграничная стабильность. На российских границах Москве не выгодны ни военный конфликт, ни гуманитарная катастрофа, ни «еще большая Республика Корея». Поэтому Россия стремится сохранять статус-кво, по возможности (без ущерба для себя) способствуя экономическому развитию Северной Кореи. В отношении ядерного урегулирования Москву волнует не ракетно-ядерный потенциал Пхеньяна *per se*, а его возможные последствия: налицо четкое понимание, что он не направлен против России. На втором месте — соблюдение Москвой своих международных обязательств, отказ от которых может негативно отразиться на позициях страны на мировой арене и в других регионах. К этой группе приоритетов относится участие России в ядерном урегулировании и соблюдение санкций Совета Безопасности ООН. На третьем месте — защита российских экономических интересов в регионе, которых на данном этапе немного, так как у большинства экономических проектов есть политическая подоплека. Сделан вывод о том, что стратегические цели России (мир и безопасность в Северо-Восточной Азии) пока не достигнуты, а основные тактические (приграничная стабильность) в целом реализованы, хотя и с ущербом для менее значимых приоритетов (среди которых экономические интересы в регионе).

**Ключевые слова:** внешняя политика России, КНДР, российско-северокорейские отношения, ядерная проблема Корейского полуострова, санкции Совета Безопасности ООН, сотрудничество

**Благодарности:** Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-014-00020.

© Асмолов К.В., Захарова Л.В., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**Для цитирования:** Асмолов К.В., Захарова Л.В. Отношения России с КНДР в XXI веке: итоги двадцатилетия // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*. 2020. Т. 20. № 3. С. 585—604. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-585-604

## Russia's Relations with the DPRK in the 21st Century: Results of the First 20 Years

K.V. Asmolov, L.V. Zakharova

Institute of Far Eastern Studies of the Russian Academy of Sciences,  
Moscow, Russian Federation

**Abstract.** February 2020 marked 20 years since a new Treaty on Friendship, Good-neighborliness and Cooperation was signed between the Russian Federation and the Democratic People's Republic of Korea (DPRK). The document constitutes a basis of modern bilateral relations, free of ideology and based on the principles of pragmatism and mutual benefit. The article explores main directions and results in bilateral ties in 2000—2019 in order to identify the priorities of Russia and the results that Moscow managed to achieve for each of them. The presented hierarchy of Russia's key interests in relation to the DPRK makes it possible to assess the current level of bilateral interaction and outline the logic of its development and prospects. It was revealed that Russia's top priority is stability on its borders. Neither a military conflict, nor a humanitarian catastrophe, nor "a larger Republic of Korea" is beneficial to Moscow. Therefore, the Russian Federation seeks to maintain the status quo, contributing (without prejudice to itself) to the economic development of North Korea. With regard to the nuclear settlement, Moscow is not concerned with Pyongyang's nuclear missile potential per se, but with its possible consequences for regional security. There is a clear understanding that North Korean nukes are not directed against Russia. The second-level priority is Moscow's observance of its international obligations, the refusal of which may negatively affect the country's positions in the international arena and other regions. This group of priorities includes Russia's participation in the nuclear settlement and compliance with the UN Security Council sanctions. In the third place is the protection of Russian economic interests in the region, which are few at this stage, since most economic projects have a political background. The authors conclude that Russia's strategic goals (peace and security in the Northeast Asia) have not been achieved yet, while the main tactical ones (i.e. border stability) have been mostly attained, although with some damage to less significant priorities (such as economic interests in the region).

**Key words:** Russia's foreign policy, DPRK, Russia — North Korea relations, nuclear issue on the Korean Peninsula, UN Security Council sanctions, cooperation

**Acknowledgements:** The reported study was funded by RFBR, project number 20-014-0020.

**For citation:** Asmolov, K.V. & Zakharova, L.V. (2020). Russia's Relations with the DPRK in the 21st Century: Results of the First 20 Years. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 585—604. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-585-604

### Введение

В феврале 2020 г. исполнилось 20 лет со дня подписания Договора о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Россией и Корейской Народно-Демократической Республикой (КНДР), заложившего концептуальные основы современных двусторонних отношений. В июле 2020 г. также исполняется 20 лет со дня первого в истории визита президента России в Пхеньян, открывшего принципиально новую страницу в области

сотрудничества двух государств<sup>1</sup>, свободного от идеологии и основанного на принципах прагматизма и взаимной выгоды. После 1990-х гг., когда Москва утратила фактически все свои позиции в КНДР, попытка заново

<sup>1</sup> Интервью Посла России в КНДР А.И. Мацегоры Международному информационному агентству «ТАСС», опубликованное 7 февраля 2020 г. // МИД России. 07.02.2020. URL: [https://www.mid.ru/ru/maps/kp/-/asset\\_publisher/VJy7Ig5QaAII/content/id/4029513](https://www.mid.ru/ru/maps/kp/-/asset_publisher/VJy7Ig5QaAII/content/id/4029513) (дата обращения: 15.04.2020).

выстроить добрососедские отношения на новых основаниях и в не самых благоприятных международных условиях (в конце 2002 г. начался второй ядерный кризис на Корейском полуострове) требовала от обеих стран как определенного дипломатического мастерства, так и четкого осознания своих национальных интересов и готовности последовательно их отстаивать.

Представляется своевременным подвести итоги прошедших 20 лет, проанализировать основные события и документы российско-северокорейских отношений с целью выявления приоритетов России и тех результатов, которых Москве удалось достичь по каждому из них. Выстроенная на основе анализа фактов, официальных заявлений, документов и экономической статистики иерархия ключевых интересов РФ в отношении КНДР позволит оценить текущий уровень двустороннего взаимодействия, обозначить логику его развития и перспективы.

В течение многих лет мировое сообщество ищет рычаги влияния на Пхеньян, чтобы заставить его отказаться от ракетно-ядерной программы. В последние годы санкции прочно заняли место ключевого инструмента давления на Северную Корею, а их неэффективность эксперты часто списывают на политику Китая. При этом зарубежные аналитики иногда вспоминают и о России как потенциальном источнике экономической и политической поддержки Пхеньяна. Полученные результаты исследования внесут свой вклад в дискуссию о возможностях и пределах влияния России на ситуацию на Корейском полуострове, обусловленных как внешними, так и внутренними факторами.

### **Обзор литературы и основные исследовательские подходы**

В отечественной историографии тема российско-северокорейских отношений получила широкое освещение и в некоторой степени даже была предметом научной дискуссии (особенно в конце 1990-х — начале 2000-х гг.).

Одна группа ученых продолжала придерживаться оценок ельцинского времени, считая сотрудничество с КНДР нежелательным, а Пхеньян — недоговороспособным. Предлагалось сосредоточиться на контактах с Республикой Корея (РК) как экономически развитой страной. К сторонникам этого подхода можно отнести, например, Г.Ф. Кунадзе [1999] и В.В. Михеева [2003].

Современная научная школа Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН считает вполне оправданным участие России в переговорах по урегулированию ядерной проблемы Корейского полуострова (ЯПКП) без привлечения к этому процессу КНДР с целью установления «плотной координации» России, Китая, США, РК и Японии [Кризис и новая повестка дня... 2018: 60—61].

В «Стратегическом глобальном прогнозе 2030» указывается, что появление объединенной Кореи путем поглощения Севера Югом будет способствовать укреплению позиций России в АТР [Strategic Global Forecast... 2013: 353—356].

С.А. Луконин называет развитие экономического сотрудничества между Россией и КНДР «бесперспективным», выделяя такие негативные факторы, как «отсталость северокорейской экономики, санкционный режим в отношении КНДР, невозможность гарантировать защиту и неприкосновенность российских инвестиций» [Луконин 2018: 77].

В то же время А.Н. Федоровский отмечает, что стратегические интересы России тесно связаны с урегулированием ядерной проблемы, снятием с Пхеньяна международных санкций и развитием межкорейских отношений, так как в данном случае Корейский полуостров может стать «действенным дополнительным “мостом”, соединяющим российскую экономику со странами АТР» [Федоровский 2020: 51].

Другая группа российских ученых выступает за равно-ориентированную, сбалансированную политику в отношении двух корейских государств и прагматичный подход к взаимодействию с Северной Кореей, основанный на логике политического

реализма и геополитики. Первый руководитель Центра корейских исследований ИДВ РАН В.П. Ткаченко [2000], по сути, сформировал концептуальные рамки данного подхода. Г.Д. Толорая отмечал, что потеря влияния на КНДР в 1990-е гг. ослабила позиции России на Корейском полуострове [Toloraya 2002], и исправить ситуацию помогло лишь «восстановление баланса в отношениях с двумя корейскими государствами в начале 2000-х гг.» [Толорая 2014: 82].

Академик М.Л. Титаренко определяет российскую политику в Корею начала XXI в. как «прагматическую» и уделяющую экономическим отношениям больше внимания, чем политическим [Титаренко 2001: 83]. А.З. Жебин также отмечает сдвиг в сторону экономической дипломатии [Жебин 2006: 31, 33—34], а также указывает на возможности восстановления связей России с КНДР «на основе прагматизма и задействования нашей мягкой силы в КНДР»<sup>2</sup>.

А.И. Мацегора подчеркивает, что вызванный ядерной проблемой Корейского полуострова спад в отношениях Москвы с Пхеньяном носит временный характер: есть резервы расширения сотрудничества и расчеты на трехсторонние проекты [Мацегора 2014: 15].

Л.В. Забровская прогнозирует, что одним из результатов стабилизации отношений России с двумя корейскими государствами может стать «укрепление экономических позиций российского Дальнего Востока» [Забровская 2010: 319]. В то же время А.З. Жебин подчеркивает, что Москве в отношениях с Пхеньяном необходимо учитывать, что «ракетно-ядерная программа КНДР умело используется США как для оправдания военных приготовлений вдоль границ РФ и КНР на Дальнем Востоке, так и для создания там военного блока с участием Японии и РК» [Жебин 2017: 5].

В 2008 г. в Институте Дальнего Востока (ИДВ) РАН вышла коллективная монография

«Корейское урегулирование и интересы России» [2008], где освещался широкий круг областей сотрудничества России, Северной и Южной Кореи. В 2015 г. в МГИМО было проведено похожее исследование, по итогам которого была опубликована монография «Неспокойное соседство. Проблемы Корейского полуострова и вызовы для России» [2015]. Особое внимание в указанных работах уделено ядерному урегулированию и международным отношениям в регионе, отдельные главы монографий посвящены российско-северокорейским экономическим отношениям и анализу экономических изменений в КНДР. Проблемы российско-северокорейских отношений в своих трудах рассматривали В.И. Денисов [2015], А.В. Воронцов [2002], Г.Д. Толорая и А.В. Воронцов [Toloraya, Vorontsov 2015], И.В. Дьячков [Streltsov, Kireeva, Dyachkov 2018; Дьячков 2020]. Также можно выделить коллективный аналитический доклад российских ученых во главе с А. Лукиным, которые в 2017 г. представили комплексную оценку российско-северокорейских отношений в контексте ядерного урегулирования [Lukin et al. 2017].

Г.Д. Толорая и Л.Н. Яковлева разделили отношения между СССР/Россией и КНДР на протяжении последних трех десятилетий на четыре этапа:

- 1) 1985—1995 гг. — спад;
- 2) 1996—2002 гг. — осознание необходимости «стоять на двух ногах» и выход на уровень «чрезвычайно доверительных отношений»;
- 3) 2003—2011 гг. — частичное охлаждение из-за начала второго витка ЯПКП;
- 4) 2011—2018 гг. — правление Ким Чен Ына, которое делится на несколько подэтапов, коррелирующих с развитием напряженности вследствие ЯПКП и реакции КНДР на события 2014 г. в России [Толорая, Яковлева 2018].

Экономическим отношениям России с КНДР и поиску путей их развития в XXI в. посвящены труды М.Е. Тригубенко [Тригубенко, Нгуен 2019], П.С. Лешакова [2005], С.С. Суслиной [2006], А.И. Шарафетдиновой [2017] и Л.В. Захаровой [Zakharova 2016].

<sup>2</sup> Жебин А.З. Россия — КНДР: соседей не выбирают // Независимая газета. 14.10.2013. URL: [http://www.ng.ru/courier/2013-10-14/9\\_rus\\_kndr.html](http://www.ng.ru/courier/2013-10-14/9_rus_kndr.html) (дата обращения: 23.04.2020).

При этом часто звучат мнения о том, что «российское участие в хозяйственном обмене с КНДР абсолютно неадекватно экономическим и политическим интересам России в Северо-Восточной Азии и на Корейском полуострове», а некоторые эксперты считают, что «России необходимо прилагать усилия для оживления торгово-экономических связей с КНДР» [Панкина 2009: 168–169].

Отдельно можно выделить работы, написанные специалистами научных центров Дальнего Востока России, такими как Л.Е. Козлов [2018], М.П. Кукла [2017], В.Ю. Мишин [2016], А.Л. Лукин [2017], Л.В. Забровская [Zabrovskaya 2006], в которых предпринимаются попытки оценить потенциал сотрудничества с КНДР для развития Дальневосточного федерального округа, а также воздействие ядерного кризиса на региональную безопасность. Л.Е. Козлов считает, что влияние сотрудничества с Северной Кореей на экономику Дальнего Востока минимально, а в качестве главного препятствия для расширения двусторонних связей называет «автаркичный характер экономики КНДР» [Козлов 2018: 18]. В свою очередь, М.П. Кукла подчеркивает, что перспективы развития российско-северо-корейских связей «полностью зависят» от нормализации обстановки на Корейском полуострове и ситуации с международными санкциями [Кукла 2017: 68]. В то же время В.Ю. Мишин указывает на важность сохранения вектора «поступательного вовлечения Северной Кореи в интеграционные планы России и ее Дальневосточного региона» [Мишин 2016: 68—69].

Зарубежные ученые рассматривают отношения России и КНДР в исследованиях политики России в Азии [Blank 2015] и на Корейском полуострове [Park, Tan, Govindasamy 2013; Weitz 2015]. Внимание привлекают возможности Москвы оказывать влияние на Пхеньян [Kim 2012], возможные нарушения Россией санкционного режима СБ ООН [The Rise of Phantom Traders... 2018], мотивы и потенциал двусторонних связей<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Snyder S.A. Where Does the Russia-North Korea Relationship Stand? // Council on Foreign Relations. April 29, 2019. URL: <https://www.cfr.org/in-brief/where->

Ж. Вестерманн указывает, что решение «северокорейской проблемы» не входит в список приоритетов Москвы, а ключевые интересы России на Корейском полуострове не связаны напрямую с двусторонними отношениями с КНДР [Westermann 2018]. Э. Ринна считает, что Россия сделала выбор в пользу участия в многосторонних действиях по урегулированию ЯПКП в ущерб своим собственным (прежде всего экономическим) интересам в двусторонних отношениях с КНДР [Rinna 2019: 21].

С точки зрения попытки выстроить комплексную картину можно отметить позицию команды экспертов из Международной кризисной группы, по мнению которых на 2007 г. ни одна из существенных целей, которые ставились во время российско-северокорейского саммита 2000 г., не была выполнена: дипломатические инициативы остались на бумаге, а грандиозные проекты в области экономики так и не были реализованы. Хотя по сравнению с 1990-ми гг. влияние России в регионе усилилось, но не настолько, чтобы изменить баланс сил на Корейском полуострове [North Korea — Russia Relations... 2007].

В условиях наличия полярных точек зрения на российско-северокорейское сотрудничество авторы представленного исследования предприняли попытку выстроить иерархию приоритетов России в отношении КНДР, определяющую политику Москвы и влияющую на развитие двусторонних связей. Проведенное ранжирование ключевых интересов России в Корею позволяет оценить основные итоги прошедшего двадцатилетия и обозначить логику развития двусторонних связей.

### **Основные вехи, направления и результаты двусторонних отношений в 2000—2019 гг.**

Первые попытки восстановить хотя бы добрососедские связи с КНДР после их резкого ухудшения в начале 1990-х гг. Россия начала предпринимать еще с 1996 г. Важным

[does-russia-north-korea-relationship-stand](https://www.cfr.org/in-brief/where-) (accessed: 25.04.2020).

результатом стало подписание в феврале 2000 г. нового межгосударственного Договора о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве, в котором не было статьи об оказании военной помощи, ранее придававшей двусторонним отношениям характер военного союза. Как отметил президент России В.В. Путин, «договор отражает обоюдное стремление народов России и КНДР строить свои отношения в духе взаимного уважения и созидательного партнерства» [Торкунов, Денисов, Ли 2008: 449].

В июле 2000 г. глава Российского государства впервые в истории посетил КНДР с официальным визитом, в рамках которого в Пхеньяне была подписана Совместная декларация. Она содержала 11 пунктов и подтверждала курс на развитие двусторонних отношений в различных сферах<sup>4</sup>. Кроме того, в документе было зафиксировано общее видение необходимых характеристик формировавшегося в начале XXI в. глобального миропорядка: многополярность, справедливость, равноправие, снижение роли фактора силы в международных отношениях при одновременном укреплении стратегической и региональной стабильности. Кроме того, стороны выразили поддержку усилий друг друга по защите своей независимости, суверенитета и территориальной целостности. Помимо встречи лидеров прошли переговоры между министрами иностранных дел, обороны и образования. Так был разрушен миф о глубокой дипломатической изоляции КНДР и о том, что разница идеологий является преградой в отношениях двух стран.

С июля 2001 г. по декабрь 2006 г. российским послом в Пхеньяне был А.Г. Карлов, который сумел установить очень теплые личные отношения с Ким Чен Ир. Так, по его инициативе лидер КНДР распорядился построить в северокорейской столице православную церковь.

В 2001 и 2002 гг. состоялись визиты Ким Чен Ира в Россию, в ходе которых он вновь

встречался с В.В. Путиным. Текст Московской декларации<sup>5</sup>, подписанной по итогам саммита 4 августа 2001 г., во многом схож с Пхеньянской. Стороны обязались содействовать формированию новой справедливой системы мироустройства, договорились расширять и развивать дружественные отношения на основе ранее подписанных документов. В экономической сфере стороны условились о первоочередной реализации проектов реконструкции предприятий, построенных с участием советских специалистов, в частности в электроэнергетике, и заявили, что работа по соединению корейских и российских железных дорог вступает в стадию активного осуществления. Вместе с тем вследствие отсутствия финансирования с корейской стороны инициативы по восстановлению электростанций в КНДР так и не были реализованы, а для начала практических работ по соединению железных дорог двух стран потребовалось подключение к переговорам южнокорейской стороны, так как Россия рассчитывала на осуществление многостороннего формата по созданию сухопутного транспортного моста из Азии в Европу и привлечение с его помощью на Транссиб контейнерных грузов.

В качестве перспективного направления двустороннего сотрудничества в начале XXI в. специалисты называли поставки российских вооружений в Северную Корею, даже предлагая использовать их в качестве важного рычага политического воздействия на Пхеньян. Вопросы поставки вооружений занимали одно из главных мест на двусторонних саммитах, поскольку вооруженные силы КНДР были привязаны к советским образцам военной техники и остро нуждались в новых поставках, в частности запчастей. Однако попытки получить их в кредит не увенчались успехом, так как Москва требовала отплату в твердой валюте [Чичин 2004: 190—194].

<sup>4</sup> Совместная российско-корейская декларация // Президент России. 19.07.2000. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3183> (дата обращения: 04.05.2020).

<sup>5</sup> Московская декларация Российской Федерации и Корейской Народно-Демократической Республики // Президент России. 04.08.2001. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3410/print> (дата обращения: 04.05.2020).

После начала второго ядерного кризиса на Корейском полуострове, разразившегося в конце 2002 г., Россия выступила с предложением о «пакетном решении», которое предусматривало политическое урегулирование северокорейской ядерной проблемы на основе многосторонних договоренностей. Эта идея в итоге получила свое воплощение в Совместном заявлении от 19 сентября 2005 г. шести государств — участников переговоров в Пекине, начавшихся в 2003 г. [Торкунов, Денисов, Ли 2008: 451—452]. В отличие от 1990-х гг., когда Москва не участвовала в урегулировании первого ядерного кризиса на Корейском полуострове, в начале 2000-х гг. Россия (наряду с КНДР, США, Китаем, Японией и РК) вошла в состав участников многосторонних переговоров, причем произошло это по настоянию Пхеньяна [North Korea — Russia Relations... 2007: 8], видевшего в бывшем союзнике возможность усилить свои позиции.

Для реализации достигнутых договоренностей Россия вместе с другими партнерами взяла на себя обязательства по равному долевному участию в оказании энергетической помощи КНДР и в полной мере выполнила условия по поставкам компенсационного мазута<sup>6</sup>. Кроме того, в рамках шестистороннего формата Россия возглавляла рабочую группу по созданию механизма обеспечения мира и безопасности в Северо-Восточной Азии (СВА), которая вела работу по подготовке руководящих принципов взаимоотношений «шестерки» государств [Кризис и новая повестка дня... 2018: 59].

Испытание северокорейцами ядерного устройства 9 октября 2006 г. привело к новому обострению ситуации. В.В. Путин прямо заявил, что эти «действия наносят ущерб нашим отношениям с КНДР». Тем не менее одну из причин решения Северной Кореи провести испытания российский лидер усмотрел в «неверной тональности на

переговорах по ядерной проблематике»<sup>7</sup>. При этом Россия сыграла конструктивную роль в разрешении финансовых проблем между КНДР и США, связанных со счетами в банке Delta Asia (Макао). Несмотря на то, что формально замороженные там деньги перестали считаться криминальными, ни один банк не решался их забрать и перевести в КНДР, опасаясь попасть в американский черный список. Проблему решила Россия через свои банковские структуры.

В практической области Россия пыталась извлечь выгоду от развивавшегося в 2000—2007 гг. межкорейского экономического сближения. В 2006 г. РФ, КНДР и РК объявили о начале первого этапа восстановления Транскорейской железной дороги на ее восточном направлении. Для этого была запланирована реконструкция 54-километрового участка между российской приграничной станцией Хасан и северокорейским портом Раджин. Несмотря на выход Южной Кореи из этого пилотного проекта в 2008 г., Россия и Северная Корея все же начали строительные работы. Однако в целом экономические отношения «буксовали», объем двустороннего товарооборота упал с 233 млн долл. США в 2005 г. до 49 млн долл. США в 2009 г. [Burghart, Park, Zakharova 2019: 7].

В декабре 2010 г. Россия сыграла важную роль в урегулировании кризиса, связанного с обстрелом Северной Кореей о. Ёнпхёндо 23 ноября 2010 г. С одной стороны, министр иностранных дел России С.В. Лавров отметил, что даже если Пхеньян спровоцировали, в результате реакция КНДР повлекла за собой человеческие жертвы<sup>8</sup>, и сделал по этому поводу реприманд министру иностранных дел КНДР Пак Ы Чуну<sup>9</sup>. Однако, когда

<sup>7</sup> Путин: причина ядерных испытаний КНДР в тональностях переговоров // РИА Новости. 25.10.2006. URL: <https://ria.ru/20061025/55114499.html> (дата обращения: 04.05.2020).

<sup>8</sup> С. Лавров: КНДР спровоцировали, но это не оправдывает гибель людей // РБК. 25.11.2010. URL: <https://www.rbc.ru/politics/25/11/2010/5703e0b79a79473c0df175a1> (дата обращения: 04.05.2020).

<sup>9</sup> Москва озабочена ядерной программой Пхеньяна // ИноСМИ. 15.12.2010. URL: <https://inosmi.ru/foreast/20101215/164941385.html> (дата обращения: 04.05.2020).

<sup>6</sup> Россия и урегулирование ситуации на Корейском полуострове // МИД России. URL: <https://www.mid.ru/uregulirovanie-situacii-na-korejskom-poluostrove> (дата обращения: 04.05.2020).

18—21 декабря 2010 г. Южная Корея собиралась провести учебные артиллерийские стрельбы в акватории Желтого моря, а Северная Корея предупредила, что в ответ нанесет еще более сильный удар, Россия созвала заседание СБ ООН, «чтобы, никого не осуждая, просто послать сигнал проявлять максимальную сдержанность»<sup>10</sup>. В результате стороны не смогли договориться даже на уровне совместного заявления, но поданный Москвой сигнал был услышан.

Следующий двусторонний саммит состоялся только в 2011 г., причем по инициативе северокорейской стороны [Толорая 2014: 85]. Ким Чен Ир посетил несколько регионов Дальнего Востока и Сибири. На переговорах северокорейского лидера с президентом России Д.А. Медведевым в Улан-Удэ обсуждался широкий круг вопросов двусторонних отношений, а также региональная проблематика, включая ЯПКП. В повестку дня были также включены проблемы реализации трехсторонних проектов экономического сотрудничества — соединения корейских железных дорог с Транссибом, строительства линии электропередачи и прокладки газопровода из Российской Федерации в Республику Корея по территории КНДР<sup>11</sup>.

Главным практическим результатом саммита стало урегулирование проблемы задолженности Северной Кореи перед Россией по кредитам бывшего СССР. Эту проблему часто называли главным препятствием на пути развития экономических отношений двух стран. Однако это урегулирование, окончательно закрепленное с вступлением соответствующего закона в силу в 2014 г., не давало России каких-либо значимых преимуществ в обозримом будущем. 90 % долга (10,9 млрд долл. США) были списаны безвозвратно, а оставшийся 1 млрд долл. США в течение

20 лет должен быть переведен на счет ВЭБ РФ в Банке внешней торговли КНДР. При этом использованы данные средства могут быть только для совместных проектов в области образования, здравоохранения и энергетики на территории Северной Кореи в счет официальной помощи развитию (ОПР) со стороны России. И хотя некоторые российские чиновники говорили о возможности использования остатка долга для финансирования трехсторонних газового и железнодорожного проектов, более реалистичным представляется сценарий, когда Россия сможет списывать его небольшими частями в счет оказания КНДР помощи по линии ОПР. При этом за первые 5 лет после урегулирования проблемы задолженности не было объявлено ни об одном проекте, профинансированном за счет «долговых фондов», как не подтвердился и тезис о том, что именно эта проблема являлась главным препятствием на пути развития двусторонних экономических связей.

17 декабря 2011 г. Ким Чен Ир скончался, однако резкой смены курса при его преемнике не произошло. Не изменился и российский подход. 2 февраля 2012 г. посол России в КНДР В.Е. Сухинин в интервью «Интерфаксу» отметил, что после кончины прежнего лидера договоренности остаются в силе, включая проект строительства транскорейского газопровода<sup>12</sup>. Новые ракетно-ядерные испытания Пхеньяна в декабре 2012 г. — феврале 2013 г., однако, вызвали осуждение Москвы и поддержку Россией антисеверокорейских санкций СБ ООН [Толорая 2014: 86], серьезно осложнив реализацию планов трехстороннего сотрудничества РФ — КНДР — РК.

Тем не менее, на двусторонней основе сотрудничество продолжалось. Совместное российско-северокорейское предприятие «РасонКонТранс» в 2013 г. закончило восстановление железной дороги на участке Хасан — Раджин, а в 2014 г. в северокорейском порту был запущен новый перегрузочный

<sup>10</sup> Пхеньян не ответит на «безответственную провокацию» // *Russia Today*. 20.12.2010. URL: <https://russian.rt.com/inotv/2010-12-20/Phenyang-ne-otvetit-na-bezotvetstvennyuyu> (дата обращения: 04.05.2020).

<sup>11</sup> История визитов лидеров КНДР в СССР и Россию // ТАСС. 24.04.2019. URL: <https://tass.ru/info/6370930> (дата обращения: 04.05.2020).

<sup>12</sup> КНДР живет и работает в нормальном режиме // *Интерфакс*. 02.02.2012. URL: <https://www.interfax.ru/interview/228842> (дата обращения: 05.05.2020).



терминал мощностью до 5 млн тонн [Азиатские соседи России... 2016: 123]. Через него вскоре начались отгрузки российского угля в Китай, а также были осуществлены пробные поставки угля в РК. В осуществление этого проекта компания «РЖД» инвестировала почти 300 млн долл. США [Zakharova 2016: 157].

Новый всплеск интереса Москвы к КНДР совпадает по времени с «поворотом России на Восток» и осложнением отношений с Западом в 2014 г., а также с новыми попытками федерального центра способствовать экономическому развитию регионов Дальневосточного федерального округа. В 2014 г. в ходе голосования в ООН КНДР официально обозначила свою позицию по вопросу принадлежности Крыма: когда Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию в поддержку территориальной целостности Украины, среди стран, проголосовавших против резолюции, были КНДР, Россия, Армения и Белоруссия<sup>13</sup>. В течение 2014 г. Россию посетили председатель Президиума Верховного Народного Собрания (ВНС) КНДР Ким Ён Нам, министр внешней торговли КНДР Ли Рён Нам, министр иностранных дел КНДР Ли Су Ён, спецпосланник главы КНДР, член Президиума Политбюро ЦК Трудовой партии Кореи (ТПК) Чхве Рён Хэ, председатель ВНС КНДР Чхве Тхэ Бэк и другие лица.

В 2014—2015 гг. Россия и КНДР существенно активизировали экономические контакты. Стороны поставили цель увеличить взаимную торговлю примерно в 10 раз — до 1 млрд долл. США к 2020 г., провели большую работу по восстановлению межбанковского взаимодействия и переходу на расчеты в рублях, стимулировали интерес российского бизнеса за счет создания более выгодных условий для работы в КНДР. В конце 2015 г. было подписано двустороннее соглашение о сотрудничестве в области электроэнергетики [Луконин 2018: 78], свидетельствующее о глубокой взаимной заинтересованности в проектах в данной сфере.

<sup>13</sup> КНДР назвала легитимным присоединение Крыма к России // РБК. 12.10.2017. URL: [http://www.rbc.ru/politics/12/10/2017/59df8b1f9a794702b4d6bda2?from=materials\\_on\\_subject](http://www.rbc.ru/politics/12/10/2017/59df8b1f9a794702b4d6bda2?from=materials_on_subject) (дата обращения: 05.05.2020).

В то же время, несмотря на подписание в 2015 г. межправительственного Соглашения о международном автомобильном сообщении, строительство автомобильного моста из России в КНДР, за который активно выступали северные корейцы, так и не началось, поскольку Россия не видела в нем для себя особой выгоды. Переломить негативные тенденции стагнации экономических связей не удалось. По итогам 2016 г. доля России во внешнем товарообороте КНДР не смогла преодолеть рубеж в 2 %, а доля Северной Кореи в товарообороте России составила менее 0,02 % [Козлов 2018: 19], что красноречиво свидетельствовало о крайне низком уровне взаимной торговли.

В 2016—2017 гг. после ядерных испытаний и ракетных пусков Пхеньяна Россия поддержала резолюции СБ ООН, вводившие жесткие экономические санкции в отношении КНДР. Международные ограничения поставили крест на попытках России расширить торговое и инвестиционное сотрудничество с Пхеньяном по принципу «доступ к северокорейским минеральным ресурсам в обмен на российские инвестиции, товары и технологии». При этом все инициировавшиеся Вашингтоном резолюции сначала обсуждались Китаем и США и лишь потом отправлялись на согласование остальным членам Совбеза ООН, включая Россию [Кризис и новая повестка дня... 2018: 65]. У Москвы оставались считанные часы на попытки внести хоть какие-то правки и защитить свои законные интересы в КНДР, например, вывести из-под санкций проект Хасан — Раджин.

В то же время на фоне существенного обострения ситуации на Корейском полуострове и жесткой американо-северокорейской полемики, грозившей привести к вооруженному конфликту, Москва совместно с Пекином активизировала поиски политического решения. 4 июля 2017 г. в Совместном заявлении министерств иностранных дел России и Китая был представлен проект «дорожной карты» корейского урегулирования, подразумевающий:

— на первом этапе — добровольный мораторий КНДР на испытания ядерных

устройств и межконтинентальных баллистических ракет и сокращение масштабов или приостановку американо-южнокорейских учений;

— на втором — заключение двусторонних соглашений между КНДР и США, КНДР и РК об общих принципах взаимоотношений;

— на третьем — старт многосторонних переговоров с целью формирования системы региональной безопасности в Северо-Восточной Азии<sup>14</sup>.

20 октября 2017 г. на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» В.В. Путин заявил, что решать ситуацию вокруг КНДР нужно путем диалога, а не угрожать применением силы или загонять Северную Корею в угол. При этом президент России подтвердил, что Российская Федерация «безусловно осуждает» проводимые Пхеньяном ядерные испытания и полностью выполняет решения, принятые в рамках СБ ООН<sup>15</sup>.

2018 г. ознаменовался «дипломатическим наступлением» КНДР, увенчавшимся межкорейскими саммитами, китайско-северокорейскими встречами на высшем уровне, а также первым в истории саммитом лидеров Северной Кореи и США. Оживился и российско-северокорейский диалог, включавший обмены на высоком уровне и заседание Межправительственной комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству.

Сотрудничество в области региональной безопасности вышло на новый уровень в октябре 2018 г., когда в Москве прошли трехсторонние консультации замминистров иностранных дел России, Китая и КНДР. В принятом по итогам совместном заявлении подчеркивалась безальтернативность мирного

<sup>14</sup> Россия и урегулирование ситуации на Корейском полуострове // МИД России. URL: <https://www.mid.ru/uregulirovanie-situacii-na-korejskom-poluostrove> (дата обращения: 05.05.2020).

<sup>15</sup> В. Путин: решать проблему нужно путём диалога, а не загонять СК в угол // Международное радио Кореи. 20.10.2017. URL: [http://world.kbs.co.kr/russian/news/news\\_In\\_detail.htm?No=50292&id=In](http://world.kbs.co.kr/russian/news/news_In_detail.htm?No=50292&id=In) (дата обращения: 05.05.2020).

политико-дипломатического урегулирования всего комплекса проблем Корейского полуострова. Подтверждалось намерение сторон к денуклеаризации Корейского полуострова и созданию там механизмов мира, которые должны осуществляться поэтапно и «сопровождаться встречными шагами вовлеченных государств». Таким образом, Москва и Пекин вновь обозначили свою поддержку пхеньянского пошагового подхода к решению ядерной проблемы (президент США Д. Трамп же изначально предлагал Ким Чен Ёну свой вариант «большой сделки» по принципу «все на все»). Кроме того, в ответ на предпринятые в 2018 г. Северной Кореей «важные шаги в направлении денуклеаризации» представители трех стран объявили необходимым приступить к пересмотру Советом Безопасности ООН санкционных мер в отношении КНДР<sup>16</sup>. Россия попыталась поднять вопрос ослабления санкций в СБ ООН, но этот призыв не был поддержан.

Немаловажной сферой двусторонних отношений в XXI в. стало оказание гуманитарной помощи КНДР со стороны России. Эта помощь осуществляется как на двусторонней основе, так и через международные организации (в частности через Всемирную продовольственную программу и Детский фонд ООН). Помощь активизируется в чрезвычайных ситуациях (тайфун Лайонрок, например, или пандемия коронавируса) и бывает приурочена к важным событиям в двусторонних отношениях. В 2019 г. Россия оказалась одним из главных доноров гуманитарной помощи Северной Корее, идущей по каналам организаций ООН<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Совместное информационное коммюнике о трехсторонних консультациях заместителей министров иностранных дел Российской Федерации, Китайской Народной Республики и Корейской Народно-Демократической Республики // МИД России. 10.10.2018. URL: [https://www.mid.ru/ru/maps/kp/-/asset\\_publisher/VJy7Ig5QaAII/content/id/3370331](https://www.mid.ru/ru/maps/kp/-/asset_publisher/VJy7Ig5QaAII/content/id/3370331) (дата обращения: 05.05.2020).

<sup>17</sup> Согласно обнародованной Управлением координации гуманитарных вопросов ООН статистике, на закупки гуманитарной помощи для КНДР через ООН было пожертвовано 7,4 млн долл. США, из которых 4 млн, или 54 % от общей суммы внесла Россия

Когда в 2018 г. проходили саммиты КНДР с Китаем, РК и США, некоторые эксперты стали говорить о том, что Россия оказалась на задворках «мирного наступления» Ким Чен Ына. В то же время часть российских специалистов предвидела скорый тупик переговоров КНДР и США из-за слишком разных подходов к денуклеаризации Корейского полуострова (позтапность Ким Чен Ына против «большой сделки» Д. Трампа), что и проявилось в феврале 2019 г. на второй встрече двух лидеров в Ханое. Москва выждала, пока северокорейцы зайдут в тупик в переговорах с американцами и сами устремятся к России в поисках обходных путей по достижению своих внешнеполитических целей, одна из которых — ослабление санкций, препятствующих экономическому развитию КНДР<sup>18</sup>.

24—26 апреля 2019 г. состоялся первый визит Ким Чен Ына в Россию, в ходе которого во Владивостоке прошла его встреча с президентом России В.В. Путиным. По итогам саммита не было подписано никаких совместных документов. Точные детали переговоров неизвестны, но тематику обсуждения в расширенном составе можно понять по составу участников с российской стороны: вице-премьер Ю.П. Трутнев, министр иностранных дел С.В. Лавров, министр транспорта Е.И. Дитрих, министр по развитию Дальнего Востока А.А. Козлов, президент РЖД О.В. Белозёров, заместитель министра энергетики А.Б. Яновский<sup>19</sup>. Как прокомментировало переговоры Центральное

телеграфное агентство Кореи (ЦТАК), «стороны согласились предпринять активные меры в различных областях, чтобы продвинуть на более высокий уровень взаимовыгодные торгово-экономические отношения между двумя странами и еще более активизировать работу межправительственной российско-корейской комиссии по торговому, экономическому и научно-техническому сотрудничеству»<sup>20</sup>. По окончании переговоров В.В. Путин отметил, что считает необходимым предоставить Пхеньяну международные гарантии безопасности в рамках усилий по денуклеаризации и установлению прочного мира на Корейском полуострове, а также заявил о важности трехсторонних экономических проектов с участием двух Корей и России<sup>21</sup>.

В ходе российско-северокорейского саммита во Владивостоке была достигнута договоренность о проведении двустороннего стратегического диалога на уровне первых заместителей министров иностранных дел В.Г. Титова и Цой Сон Хи. Их первая встреча состоялась 20 ноября 2019 г. в Москве. Стороны констатировали высокую динамику политических контактов и обменов, подробно обсудили состояние и перспективы развития двустороннего взаимодействия, уделив отдельное внимание сотрудничеству в практических областях<sup>22</sup>.

В июне 2019 г. Пхеньян посетил российский министр по развитию Дальнего Востока и Арктики А.А. Козлов, а в начале сентября 2019 г. делегация КНДР во главе с вице-премьером кабинета министров Ли Рён Намом приняла участие в работе 5-го Восточного

(Кирьянов О. Россия оказала Северной Корее рекордную гуманитарную помощь // Российская газета. 02.05.2019. URL: <https://rg.ru/2019/05/02/rossiia-okazala-severnoj-koree-rekordnuiu-gumanitarnuiu-pomoshch.html> (дата обращения: 05.05.2020)).

<sup>18</sup> Захарова Л. Трамп, Ким, Путин. Почему так важен визит лидера КНДР во Владивосток? // Международный дискуссионный клуб «Валдай». 24.04.2019. URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/tramp-kim-putin/> (дата обращения: 05.05.2020).

<sup>19</sup> Лидеры КНДР и России обсудили вопросы развития двусторонних отношений и денуклеаризации Корейского полуострова // Международное радио Кореи. 25.04.2019. URL: [http://world.kbs.co.kr/service/news\\_view.htm?lang=r&Seq\\_Code=57342](http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=r&Seq_Code=57342) (дата обращения: 05.05.2020).

<sup>20</sup> ЦТАК раскрыл детали переговоров Путина и Ким Чен Ына // РБК. 26.04.2019. URL: <https://www.rbc.ru/politics/26/04/2019/5cc232b79a794789d2f42d4c> (дата обращения: 05.05.2020).

<sup>21</sup> Президент РК призвал предоставить КНДР многосторонние гарантии безопасности // Международное радио Кореи. 25.04.2019. URL: [http://world.kbs.co.kr/service/news\\_view.htm?lang=r&Seq\\_Code=57345](http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=r&Seq_Code=57345) (дата обращения: 05.05.2020).

<sup>22</sup> О первом раунде стратегического диалога между Россией и КНДР // МИД России. 20.11.2019. URL: [https://www.mid.ru/ru/maps/kp/-/asset\\_publisher/VJy7Ig5QaAP/content/id/3907427](https://www.mid.ru/ru/maps/kp/-/asset_publisher/VJy7Ig5QaAP/content/id/3907427) (дата обращения: 05.05.2020).

экономического форума во Владивостоке. Однако попытки оживить экономические связи после саммита не увенчались особым успехом, хотя стороны и активизировали переговоры в этой области. Во исполнение резолюции СБ ООН № 2397 Россия приняла меры по возвращению северокорейских рабочих на родину к 22 декабря 2019 г. И хотя не все успели выехать к установленному дедлайну по логистическим причинам<sup>23</sup>, МИД России настаивает на том, что при первой возможности международные обязательства будут выполнены Москвой в полном объеме. Одновременно с сокращением сотрудничества в области найма рабочей силы, судя по статистике миграционного учета МВД России, в 2019 г. в стране существенно увеличилось количество северокорейских туристов и студентов<sup>24</sup>.

### Приоритеты российской политики на корейском направлении

Эволюцию официальной позиции России в отношении КНДР можно отследить по содержанию Концепции внешней политики РФ, которая за рассматриваемый период менялась четыре раза. В Концепции 2000 г.<sup>25</sup> Корейский полуостров, хотя и не был выделен в отдельный абзац, рассматривается как наиболее проблемный регион Азии. Уже здесь подчеркивается как равноориентированная политика, так и желание России (в отличие от 1990-х гг.) принимать участие в разрешении проблемы наравне с иными странами региона, что в итоге проявилось в участии Москвы в шестисторонних переговорах по ЯПКП.

<sup>23</sup> Брифинг официального представителя МИД России М.В. Захаровой // МИД России. 23.01.2020. URL: [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4004544](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4004544) (дата обращения: 05.05.2020).

<sup>24</sup> Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь — декабрь 2019 г. с распределением по странам мира // МВД России. 22.01.2020. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/19365693/> (дата обращения: 05.05.2020).

<sup>25</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации // Консорциум КОДЕКС. 28.06.2000. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901764263> (дата обращения: 05.05.2020).

Концепция 2008 г.<sup>26</sup> описывает ситуацию похоже, а первые строки почти идентичны предыдущему варианту, однако обстановка на полуострове уже не вызывает наибольшую озабоченность (несмотря на то, что КНДР провела ядерное испытание в 2006 г.), подчеркивается настрой на политическое решение ЯПКП и поощрение межкорейского диалога. Отношения с обоими государствами названы конструктивными, а Север, пусть и по традиции, указан в тексте перед Югом.

В документе 2013 г.<sup>27</sup>, несмотря на формальное ухудшение ситуации вокруг КНДР, озабоченность, выражавшаяся в первых строках документа, была снята. Налицо абзац, посвященный именно Корею. Примечательно выдвигание на первый план задач регионального развития (связанное с усилением внимания Москвы к развитию Дальнего Востока), а также акцент на расширение экономических взаимосвязей как гаранта безопасности в регионе (явная отсылка к неолиберальным теориям международных отношений, предполагающим снижение конфликтного потенциала за счет углубления экономического сотрудничества). Проблема ЯПКП упоминается уже в заключительной части, и подчеркнуто содействие ООН (шестисторонний формат сопровождается формулировкой «в том числе»), а статус отношений Москвы с Пхеньяном и Сеулом обозначен как вышедший на новый уровень. При этом абзац, посвященный Корею, опережал части, посвященные Японии и Монголии.

Последняя по времени Концепция внешней политики 2016 г.<sup>28</sup> содержит посвященный Корею абзац, который упоминается

<sup>26</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации // Президент России. 15.07.2008. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/785> (дата обращения: 05.05.2020).

<sup>27</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации (12 февраля 2013 г.) // Гарант. 20.02.2013. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70218094/> (дата обращения: 05.05.2020).

<sup>28</sup> Указ Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Гарант. 05.12.2016. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71452062/> (дата обращения: 05.05.2020).

в тексте после Монголии и Японии, но его тон остался прежним. Отношения с двумя корейскими государствами были названы традиционно дружественными, в повестку снова вернулись шестисторонние переговоры, а в дополнении был отмечен факт наличия напряженности на полуострове, пусть и в контексте необходимости ее снижения.

Таким образом, в 2010-е гг. корейское направление четко выделилось в отдельный (пусть и далеко не первый) пункт внешнеполитической деятельности России. В качестве основных приоритетов на полуострове можно выделить поддержание сбалансированных отношений с обоими корейскими государствами, укрепление безопасности в регионе СВА, поддержание межкорейского диалога, региональное экономическое сотрудничество.

Если же попытаться отдельно выделить приоритеты России в отношении КНДР и выстроить их иерархию, то, по мнению авторов статьи, эта иерархия выглядит следующим образом.

*На первом месте* по важности находятся вопросы приграничной стабильности. Российский Дальний Восток сегодня сталкивается с рядом проблем развития, преодоление которых требует спокойной обстановки. В глобальном плане на российских границах Москве не выгодно ни военный конфликт, ни гуманитарная катастрофа, ни «еще бóльшая Республика Корея». Последнее чревато как возникновением «восточного фланга НАТО», так и ростом претензий к России на волне нового национализма. Поэтому Россия стремится сохранять статус-кво, по возможности (без ущерба для себя) способствуя экономическому развитию Северной Кореи.

Что же до ЯПКП, то Москву волнует не ракетно-ядерный потенциал Пхеньяна как таковой, а его возможные последствия: наличие четкое понимание, что он не направлен против России. При этом Москва не может позволить себе самоустраниться от участия в урегулировании непростой ситуации на Корейском полуострове хотя бы потому, что иначе решение проблем на непосредственной границе России будет проходить без ее участия, а итог этого решения может

существенно навредить российским национальным интересам.

*На втором месте* — соблюдение Россией своих международных обязательств, отказ от которых может негативно отразиться на позициях страны на мировой арене и в других регионах. Россия не раз указывала, что не приемлет ядерный статус КНДР и ее ракетно-ядерные амбиции, так как это противоречит интересам стратегической стабильности и может способствовать разрушению международного режима ядерного нераспространения [Денисов, Пятачкова 2019: 90]. Москва выступает за безъядерный Корейский полуостров, но методы и процесс достижения этого не должны повлечь за собой серьезные нарушения региональной стабильности.

К этой группе приоритетов относится и соблюдение Россией санкций СБ ООН, ради чего даже пришлось пожертвовать весьма выгодным для российских регионов сотрудничеством по линии привлечения северокорейских рабочих. При этом Москва выступает принципиально против дополнительных односторонних санкций против КНДР и уже несколько раз выступала с предложениями в СБ ООН об ослаблении экономических ограничений в отношении Северной Кореи.

*На третьем месте* — защита российских экономических интересов в регионе, которых на самом деле немного, так как у большинства экономических проектов есть политическая подоплека. В целом сложно не согласиться с мнением С.А. Луконина о том, что у России не выработана государственная стратегия экономического сотрудничества с КНДР [Луконин 2018: 78]. В связи с этим политически мотивированная активизация экономических контактов часто довольно быстро сходит на нет, как только начинается просчитывание реальных выгод и рисков на ближайшую перспективу. Сюда же можно отнести и иные локальные проблемы, которые решаются в рабочем порядке, например, браконьерство северокорейских рыбаков у российского побережья.

Еще одним важным моментом для Москвы является необходимость проводить в отношении КНДР политику, которая

помогала бы сохранять добрососедские отношения с Северной Кореей, не позволяя при этом ассоциировать «тоталитарный режим Кимов» со стилем правления в России, а также не возбуждая негодование жителей Тихоокеанской России сколь-либо значимыми экономическими уступками Пхеньяну.

Что касается вопроса периодизации, то, в отличие от ситуации 1990—2000 гг., сложно говорить об отдельных периодах российско-северокорейских отношений в 2000—2019 гг., в которых менялся бы главный тренд. Колебания присутствуют «в пределах нормы»: новые ядерные испытания или ракетные пуски несколько охлаждают отношения, позитивные изменения региональной обстановки или, например, поддержка Северной Кореей российской позиции по Крыму, наоборот, восстанавливают. То, что Россия вводит санкции против КНДР во исполнение резолюций СБ ООН, само по себе не является знаком смены тренда. Таковым были бы дополнительные, односторонние санкции, которых нет. Напротив, есть стремление ослабить международные санкции, чтобы не допустить существенного ухудшения экономической ситуации в КНДР.

### Заключение

Итоги любой политики можно оценивать формально, анализируя, насколько решены озвученные официально задачи, однако вопрос о том, всегда ли программные документы отражают реальные помыслы политиков, остается дискуссионным. Кроме того, важно учитывать принципиальную ограниченность возможностей России на Корейском полуострове.

Во-первых, несмотря на наличие общей границы с КНДР, в списке внешнеполитических приоритетов России Корея находится после стран СНГ и Ближнего Востока.

Во-вторых, нет существенных рычагов влияния Москвы на Пхеньян. Курс Б.Н. Ельцина на разрыв всяких связей с КНДР лишил Россию, например, возможности задействования экономических рычагов, которые успешно использует Китай в своих отношениях с Северной Кореей. В последнее время

эти ограниченные возможности пытаются превратить из минуса в плюс. То, что Россия «не пытается учить Пхеньян жить», дает Москве определенное благоприятствование. Но это, скорее, гарантия того, что данный формат двустороннего взаимодействия может существовать долго без серьезных кризисов.

В отличие от отношений КНДР и КНР, где тема общности двух социалистических стран и братской дружбы партий упоминается постоянно, российско-северокорейские отношения никогда не были окрашены в идеологические тона. Откровенные симпатизанты КНДР не встречаются в политическом мейнстриме, где за таких скорее принимают тех, кто не разделяет западный дискурс в отношении Северной Кореи как страны-изгоя. При этом антипхеньянские высказывания ряда чиновников нечасто, но встречаются.

Несмотря на масштабы и формы торгового и инвестиционного сотрудничества, а также объемы гуманитарной помощи, направляемые Россией в КНДР, нельзя утверждать, что Москва снабжает Северную Корею деньгами и товарами себе в убыток. Даже списание многомиллиардного долга — это не столько безосновательная уступка, сколько «отцепление гири». Вряд ли было бы возможно добиться возврата этих средств. В то же время реальные проблемы двусторонних отношений, такие как деятельность северокорейских браконьеров в прибрежных водах Приморья или неполностью обоснованные досмотры российских судов в северокорейских портах, не скрываются и «не замечаются под ковер», — наоборот, в их озвучивании принимает самое активное участие посол России в КНДР.

Таким образом, речь идет не о «дружбе за», а о «дружбе против», обусловленной общими политическими противниками. Периоды потепления отношений с КНДР коррелируют с общим политическим вектором Москвы на отказ от следования «атлантическому пути» и его повестке.

Однако полностью отрешиться от установленного после Второй мировой войны мирового порядка невозможно, особенно в той его части, которая касается монополии

«Большой пятерки» на ядерное оружие и использование механизмов ООН как в некоторой степени формального всеобщего арбитра. Поэтому в тех случаях, когда возникает противоречие между интересами КНДР и международного сообщества, Россия солидаризируется с последним. При этом давление нередко пытаются смягчить или сделать соразмерным северокорейскому поведению, но сама концепция давления в ответ на желание ядерного статуса сомнению не подвергается.

Со времени визита В.В. Путина в Пхеньян в 2000 г. радикальных изменений в российско-северокорейских отношениях не наблюдается. Общая динамика в целом укладывается в рамки схемы: «усилия по развитию двусторонних связей — обострение ЯПКП — РФ солидаризируется с международным сообществом — со временем напряженность ослабевает — выход на следующий круг».

По линии обеспечения безопасности — с одной стороны, де-факто КНДР стала членом ядерного клуба, а с другой — не без активных стараний России урегулирование ЯПКП идет политико-дипломатическим путем. Минимум два раза Россия вносила незаметный на первый взгляд, но очень существенный вклад в разрешение кризисной ситуации — помощь в переводе денег со счетов банка Delta Asia в 2006 г. и созыв СБ ООН, который предотвратил эскалацию событий после обстрела о. Ёнпхёндо в 2010 г.

Заявления Совместной декларации 2000 г. носят достаточно общий характер, но отхода от этих пунктов не обнаружено. Тренд на желание «углубить сотрудничество» сохраняется, несмотря на санкции и иные объективные и субъективные препятствия. Хотя нынешний северокорейский лидер Ким Чен Ён не является таким «человеком русской культуры», как его отец, это не осложнило взаимодействие двух стран, в основе которого лежит прагматизм. Двусторонняя торговля продолжается, хотя и в незначительном объеме при соблюдении Москвой введенных по линии СБ ООН ограничений. По официальным данным за 2019 г., РФ стала главным поставщиком

нефтепродуктов в КНДР<sup>29</sup>, что говорит о значимости для Пхеньяна торговых отношений с Россией. До вступления в действие запрета СБ ООН на экспорт рабочей силы из КНДР активно развивалось сотрудничество по линии привлечения северокорейских трудовых мигрантов для работы в России.

В то же время крупные экономические проекты, особенно трехсторонние, на современном этапе — это даже уже не «журавль в небе», учитывая масштабы действующих против КНДР международных санкций. Там, где у Москвы была возможность принять участие в экономически целесообразном и политически обоснованном проекте, хотя и с долгим периодом окупаемости, а именно — транспортно-логистическом проекте Хасан — Раджин, российская государственная компания «РЖД» эту возможность реализовала. При этом вопрос, удастся ли компенсировать хотя бы вложенные инвестиции за счет прибыли от функционирования проекта, пока остается открытым.

Подводя итог, можно констатировать, что стратегические цели России в отношениях с КНДР (такие, как мир и безопасность в СВА) пока не достигнуты, а основные тактические (приграничная стабильность) — в целом реализованы, хотя и с ущербом для менее значимых приоритетов (например, пришлось пожертвовать северокорейскими рабочими на Дальнем Востоке и не получилось воспользоваться возможностями по сохранению влияния российских технологий в экономике КНДР). При этом, по словам посла России в КНДР А.И. Мацегоры, «российско-северокорейское сотрудничество предопределено непоколебимыми геополитическими факторами и глубокими историческими традициями»<sup>30</sup>. В целом отношения

<sup>29</sup> Supply, Sale or Transfer of All Refined Petroleum Products to the DPRK // United Nations Security Council. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/supply-sale-or-transfer-of-all-refined-petroleum> (accessed: 05.05.2020).

<sup>30</sup> Корейская Народно-Демократическая Республика // МИД России. URL: <https://www.mid.ru/ru/maps/kp/?currentpage=main-country> (дата обращения: 05.05.2020).

двух стран можно смело охарактеризовать как добрососедские. До уровня партнерства, предполагающего больший уровень взаимной вовлеченности, еще далеко, хотя начало двустороннего «стратегического диалога» в 2019 г. может свидетельствовать об

увеличении значимости России для внешней политики КНДР в условиях очень серьезной экономической зависимости от Китая и тупика в улучшении отношений с США, РК и Японией.

Поступила в редакцию / Received: 12.05.2020

Принята к публикации / Accepted: 22.07.2020

### Библиографический список

- Азиатские соседи России: взаимодействие в региональной среде* / под общ. ред. Г.Д. Толорая. М.: Дашков и Ко, 2016.
- Воронцов А.В. Россия и Корейский полуостров: современные реалии и перспективы // *Проблемы Дальнего Востока*. 2002. № 3. С. 46—58.
- Денисов В.И. Россия и Корейский полуостров в новой международной ситуации // *Ежегодник ИМИ*. 2015. Вып. 1 (11). С. 39—49.
- Денисов В.И., Пятачкова А.С. Будущее Корейского полуострова: актуальные проблемы и возможные решения // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 2019. Т. 12. № 1. С. 86—101. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-1-86-101
- Дьячков И.В. Ядерная проблема Корейского полуострова в 2019 г.: вызовы для региона и России // *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки*. 2020. Т. 25. № 184. С. 201—208. DOI: 10.20310/1810-0201-2020-25-184-201-208
- Жебин А.З. Северная Корея: бомбы, ракеты, санкции // *Азия и Африка сегодня*. 2017. № 1. С. 2—9.
- Жебин А.З. Ситуация на Корейском полуострове и интересы России // *Корейский полуостров и вызовы глобализации: доклады, представленные на X научной конференции корееведов России и стран СНГ*, Москва, 29—30 марта 2006 г. / отв. ред. А.З. Жебин. М.: ИДВ РАН, 2006. С. 28—35.
- Забровская Л.В. Характер и основные направления политики России в отношении КНДР после завершения «холодной войны»: дис. ... д-ра ист. наук. М., 2010.
- Козлов Л.Е. Фактор КНДР в экономическом развитии Дальнего Востока России // *Азия и Африка сегодня*. 2018. № 4. С. 18—24. DOI: 10.7868/S0321507518040037
- Корейское урегулирование и интересы России* / под ред. В.И. Денисова, А.З. Жебина. М.: Русская Панорама, 2008.
- Кризис и новая повестка дня для Корейского полуострова и региональных держав* / под ред. В.В. Михеева, А.Н. Федоровского. М.: ИМЭМО РАН, 2018.
- Кукла М.П. Реалии и перспективы экономического сотрудничества России и КНДР // *Ойкумена. Регионоведческие исследования*. 2017. № 2. С. 61—71.
- Кунадзе Г.Ф. Политика России в отношении КНДР // *Мировая экономика и международные отношения*. 1999. № 12. С. 36—41.
- Лешаков П.С. Роль России в политике экономического вовлечения КНДР // *Корея: новые горизонты: доклады, представленные на IX научной конференции корееведов России и стран СНГ*, г. Москва, 29—30 марта 2005 г. / отв. ред. А.З. Жебин. М.: ИДВ РАН, 2005. С. 201—208.
- Лукин А.Л. Россия и северокорейский ядерный кризис // *Известия Восточного института*. 2017. № 2 (34). С. 59—67. DOI: 10.24866/2542-1611/2017-2/59-67
- Луконин С.А. Перспективы развития экономического сотрудничества Российской Федерации с Корейской Народно-Демократической Республикой // *Инновации и инвестиции*. 2018. № 8. С. 77—81.
- Мацегора А.И. Современная политика России на Корейском полуострове // *Корея: уроки истории и вызовы современности: доклады, представленные на XVII научной конференции корееведов России и стран СНГ* / отв. ред. А.З. Жебин. М.: ИДВ РАН, 2014. С. 12—17.
- Михеев В.В. Будущее КНДР в свете новой международной ситуации // *Корейский полуостров и вызовы XXI в.: доклады, представленные на научной конференции корееведов* / отв. ред. В.П. Ткаченко. М.: ИДВ РАН, 2003. С. 21—23.
- Мишин В.Ю. Россия — КНДР: взаимный поиск путей интеграции. Возможности и перспективы // *Россия и АТР*. 2016. № 2 (92). С. 62—71.



- Неспокойное соседство. Проблемы Корейского полуострова и вызовы для России* / под ред. Г.Д. Толорая. М.: МГИМО-Университет, 2015.
- Панкина И.Ю.* Торгово-экономические отношения между Россией и КНДР // *Восток. Афро-азиатские общества: история и современность*. 2009. № 5. С. 168—170.
- Суслина С.С.* Экономическое влияние России на РК и КНДР в свете процессов интеграции в Северо-Восточной Азии // *Корейский полуостров и вызовы глобализации: доклады, представленные на X научной конференции корееведов России и стран СНГ, Москва, 29—30 марта 2006 г.* / отв. ред. А.З. Жебин. М.: ИДВ РАН, 2006. С. 114—126.
- Титаренко М.Л.* О российской политике в отношении КНДР // *Корейский полуостров: мифы, ожидания и реальность* / отв. ред. Р.В. Савельев. Ч. 2. М.: ИДВ РАН, 2001. С. 80—93.
- Ткаченко В.П.* Корейский полуостров и интересы России. М.: Восточная литература РАН, 2000.
- Толорая Г.Д.* Россия и проблемы Корейского полуострова на современном этапе // *Вестник МГИМО-Университета*. 2014. № 4 (37). С. 82—91.
- Толорая Г.Д., Яковлева Л.Н.* Отношения Российской Федерации с КНДР. Три десятилетия, четыре этапа // *КНДР и РК — 70 лет* / отв. ред. А.З. Жебин, Е.У. Ким, Л.В. Захарова. М.: ИДВ РАН, 2018. С. 33—48.
- Торкунов А.В., Денисов В.И., Ли В.Ф.* Корейский полуостров: метаморфозы послевоенной истории. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2008.
- Тригубенко М.Е., Нгуен К.Х.* Россия возвращается в КНДР: торгово-экономическое сотрудничество вчера и сегодня. Потенциал возможностей для развития // *Экономика и управление*. 2019. № 5 (163). С. 28—33.
- Федоровский А.Н.* Корейский кризис и региональные процессы в Северо-Восточной Азии // *Мировая экономика и международные отношения*. 2020. Т. 64. № 1. С. 46—55. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-1-46-55
- Чичин Д.В.* Основные направления военного сотрудничества России с Республикой Корея и КНДР в 1990—2000 гг. // *Вопросы истории Кореи, 2004* / под ред. С.О. Курбанова. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2004. С. 171—197.
- Шарафетдинова А.И.* Сотрудничество России и КНДР в области привлечения трудовых ресурсов в условиях международных санкций // *Корея перед новыми вызовами* / под общ. ред. А.З. Жебина. М.: ИДВ РАН, 2017. С. 312—322.
- Blank S.* Russia and the Two Koreas in the Context of Moscow's Asian Policy // *Academic Papers Series*. Washington, DC: Korea Economic Institute of America. 2015. September. P. 60—76.
- Burghart S., Park D., Zakharova L.* The DPRK's Economic Exchanges with Russia and the EU since 2000: An Analysis of Institutional Effects and the Case of the Russian Far East // *Asia Europe Journal*. 2019. P. 1—23. DOI: 10.1007/s10308-019-00544-4
- Kim D.J.* Russian Influence on North Korea: Views of Former South Korean Ambassadors to Russia // *Korean Journal of Defense Analysis*. 2012. Vol. 24. No. 3. P. 391—404.
- Lukin A. et al.* Nuclear Weapons and Russian–North Korean Relations. Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, 2017. URL: <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2017/11/NuclearWeaponsRussiaDPRKDec2017.pdf> (accessed: 02.05.2020).
- North Korea — Russia Relations: A Strained Friendship* // *Asia Briefing*. 2007. No. 71. Seoul/Brussels: International Crisis Group, December 4, 2007. URL: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b71-north-korea-russia-relations-a-strained-friendship.pdf> (accessed: 02.04.2020).
- Park C.K., Tan E., Govindasamy G.* The Revival of Russia's Role on the Korean Peninsula // *Asian Perspective*. 2013. Vol. 3. No. 1. P. 125—147. DOI: 10.1353/apr.2013.0007
- Rinna A.V.* Sanctions, Security and Regional Development in Russia's Policies toward North Korea // *Asian International Studies Review*. 2019. Vol. 20. No. 1. P. 21—37.
- Strategic Global Forecast to 2030* / Ed. by A.A. Dynkin. Moscow: Magistr, 2013.
- Streltsov D., Kireeva A., Dyachkov I.* Russia's View on the International Security in Northeast Asia // *The Korean Journal of Defense Analysis*. 2018. Vol. 30. No. 1. P. 115—134.
- The Rise of Phantom Traders: Russian Oil Exports to North Korea* // *Asan Report*. The Asan Institute for Policy Studies, July 2018. URL: <http://en.asaninst.org/contents/the-rise-of-phantom-traders-russian-oil-exports-to-north-korea/> (accessed: 02.04.2020).
- Toloraya G.* Russia and North Korea: Ten Years Later // *The Future of North Korea* / Ed. by T. Akaha. London, NY: Routledge, 2002. P. 147—156.
- Toloraya G., Vorontsov A.* Russia's Turn to the East Policy: Role of Northeast Asia and the Korean peninsula // *International Journal of Korean Unification Studies*. 2015. Vol. 24. No. 3. P. 31—66.

- Weitz R. Russian Policy toward North Korea: Steadfast and Changing // *Korean Unification Studies*. 2015. Vol. 24. No. 3. P. 1—30.
- Westermann J. Putin and North Korea: Exploring Russian Interests around the Peninsula // *Strategic Insights*. Australian Strategic Policy Institute, 2018.
- Zabrovskaya L. Economic Contacts between the DPRK and the Russian Far East: 1992—2005 // *International Journal of Korean Unification Studies*. 2006. Vol. 15. No. 2. P. 95—111.
- Zakharova L. Economic Cooperation between Russia and North Korea: New Goals and New Approaches // *Journal of Eurasian Studies*. 2016. Vol. 7. No. 2. P. 151—161.

## References

- Blank, S. (2015). Russia and the Two Koreas in the Context of Moscow's Asian Policy. *Academic Papers Series*. Washington, DC: Korea Economic Institute of America, September, 60—76.
- Burghart, S., Park, D. & Zakharova, L. (2019). The DPRK's Economic Exchanges with Russia and the EU since 2000: An Analysis of Institutional Effects and the Case of the Russian Far East. *Asia Europe Journal*, 1—23. DOI: 10.1007/s10308-019-00544-4
- Chichin, D.V. (2004). Main Directions of Military Cooperation between Russia, the Republic of Korea, and the DPRK in 1990—2000s. In: Kurbanov, S.O. (Eds.). *Issues of the Korean History, 2004*. Saint-Petersburg: Izdvo SPbGU publ. P. 171—197. (In Russian).
- Denisov, V.I. & Pyatachkova, A.S. (2019). The Future of the Korean Peninsula: Topical Issues and Possible Solutions. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, 12 (1), 86—101. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-1-86-101. (In Russian).
- Denisov, V.I. & Zhebin, A.Z. (Eds.). (2008). *Korean Settlement and Russia's Interests*. Moscow: Russkaya panorama publ. (In Russian).
- Denisov, V.I. (2015). Russia and the Korean Peninsula in the New International Situation. *IMI Yearbook*, 11 (1), 39—49. (In Russian).
- Dyachkov, I.V. (2020). Korean Nuclear Problem in 2019: Challenges for the Region and for Russia. *Tambov University Review: Series Humanities*, 25 (184), 201—208. DOI: 10.20310/1810-0201-2020-25-184-201-208. (In Russian).
- Dynkin, A.A. (Eds.). (2013). *Strategic Global Forecast to 2030*. Moscow: Magistr publ.
- Fedorovsky, A. (2020). Korean Crisis and Regional Processes in Northeast Asia. *World Economy and International Relations*, 64 (1), 46—55. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-1-46-55. (In Russian).
- Kim, D.J. (2012). Russian Influence on North Korea: Views of Former South Korean Ambassadors to Russia. *The Korean Journal of Defense Analysis*, 24 (3), 391—404.
- Kozlov, L.E. (2018). Factor of the DPRK in the Economic Development of the Russian Far East. *Asia and Africa Today*, 4, 18—24. DOI: 10.7868/S0321507518040037. (In Russian).
- Kukla, M.P. (2017). Realities and Prospects of the Russia — North Korea Economic Relations. *Ojkumena. Regional Researches*, 2, 61—71. (In Russian).
- Kunadze, G.F. (1999). Russian Policy towards the DPRK. *World Economy and International Relations*, 12, 36—41. (In Russian).
- Leshakov, P.S. (2005). Russia's Role in the Policy of Economic Engagement of the DPRK. In: Zhebin, A.Z. (Eds.). *Korea: New Horizons: reports presented at the IX Scientific Conference of Korean Studies in Russia and CIS countries*, Moscow, March 29—30, 2005. Moscow: IDV RAN publ. P. 201—208. (In Russian).
- Lukin, A. et al. (2017). *Nuclear Weapons and Russian-North Korean Relations*. Foreign Policy Research Institute, Philadelphia. URL: <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2017/11/NuclearWeaponsRussiaDPRKDec2017.pdf> (accessed: 02.05.2020).
- Lukin, A.L. (2017). Russia and the North Korea Nuclear Crisis. *Oriental Institute Journal*, 34 (2), 59—67. DOI: 10.24866/2542-1611/2017-2/59-67. (In Russian).
- Lukonin, S.A. (2018). Prospects of the Economic Cooperation of the Russian Federation with the Democratic People's Republic of Korea. *Innovazii i Investizii*, 8, 77—81. (In Russian).
- Matsegora, A.I. (2014). The Korean Peninsula in Russia's Policy. In: Zhebin, A.Z. (Eds.). *Korea: History Lessons and Modern Challenges: reports presented at the XVII scientific conference of Korean studies in Russia and the CIS*. Moscow: IDV RAN publ. P. 12—17. (In Russian).
- Mikheev, V.V. (2003). The Future of the DPRK in the Light of the New International Situation. In: Tkachenko, V.P. (Eds.). *Korean Peninsula and Challenges of the 21st Century: reports presented at the Korean scientific conference*. Moscow: IDV RAN publ. P. 21—23. (In Russian).

- Mikheev, V.V. & Fedorovsky, A.N. (Eds.). (2018). *Crisis and New Political Agenda for the Korean Peninsula and the Regional Powers*. Moscow: IMEMO RAN publ. (In Russian).
- Mishin, V.Y. (2016). Russia — North Korea: Mutual Search of Integration Paths. Possibilities and Prospects. *Russia and the Pacific*, 92 (2), 62—71. (In Russian).
- North Korea — Russia Relations: A Strained Friendship. (2007). *Asia Briefing*, 71. Seoul/Brussels: International Crisis Group, December 4. URL: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b71-north-korea-russia-relations-a-strained-friendship.pdf> (accessed: 02.04.2020).
- Pankina, I.Y. (2009). Trade and Economic Relations between Russia and the DPRK. *Vostok. Afro-Aziatskie Obshchestva: Istoriia i Sovremennost*, 5, 168—170. (In Russian).
- Park, C.K., Tan, E. & Govindasamy, G. (2013). The Revival of Russia's Role on the Korean Peninsula. *Asian Perspective*, 3 (1), 125—147. DOI: 10.1353/apr.2013.0007
- Rinna, A.V. (2019). Sanctions, Security and Regional Development in Russia's Policies toward North Korea. *Asian International Studies Review*, 20 (1), 21—37.
- Sharafetdinova, A.I. (2017). Cooperation between Russia and the DPRK in Attracting Labor Resources amid Tightening International Sanctions. In: Zhebin, A.Z. (Eds.). *Korea Faces New Challenges*. Moscow: IDV RAN publ. P. 312—322. (In Russian).
- Streltsov, D., Kireeva, A. & Dyachkov, I. (2018). Russia's View on the International Security in Northeast Asia. *The Korean Journal of Defense Analysis*, 30 (1), 115—134.
- Suslina, S.S. (2006). Russia's Economic Impact on the Republic of Korea and the DPRK in the Light of Integration Processes in Northeast Asia. In: Zhebin, A.Z. (Eds.). *Korean Peninsula and Challenges of Globalization: reports presented at the X Scientific Conference of Korean Studies in Russia and the CIS*, Moscow, March 29—30, 2006. Moscow: IDV RAN publ. P. 114—126. (In Russian).
- The Rise of Phantom Traders: Russian Oil Exports to North Korea. (2018). *Asan Report*. The Asan Institute for Policy Studies, July. URL: <http://en.asaninst.org/contents/the-rise-of-phantom-traders-russian-oil-exports-to-north-korea/> (accessed: 02.04.2020).
- Titarenko, M.L. (2001). On Russia's Policy towards the DPRK. In: Savelyev, R.V. (Eds.). *Korean Peninsula: Myths, Expectations, and Reality*. Vol. 2. Moscow: IDV RAN publ. P. 80—93. (In Russian).
- Tkachenko, V.P. (2000). *Korean Peninsula and Russia's Interests*. Moscow: Vostochnaya literature RAN publ. (In Russian).
- Toloraya, G. & Vorontsov, A. (2015). Russia's Turn to the East Policy: Role of Northeast Asia and the Korean peninsula. *International Journal of Korean Unification Studies*, 24 (3), 31—66.
- Toloraya, G. (2002). Russia and North Korea: Ten Years Later. In: Akaha, T. (Eds.). *The Future of North Korea*. London, NY: Routledge. P. 147—156.
- Toloraya, G.D. & Yakovleva, L.N. (2018). Russia — North Korea Relations: Three Decades, Four Stages. In: Zhebin, A.Z., Kim, E.U. & Zakharova, L.V. (Eds.). *The DPRK and the ROK: the 70th Anniversary of Foundation*. Moscow: IDV RAN publ. P. 33—48. (In Russian).
- Toloraya, G.D. (2014). Russia and the Issues of the Korean Peninsula. *MGIMO Review of International Relations*, 4 (37), 82—91. (In Russian).
- Toloraya, G.D. (Eds.). (2015). *Uneasy Neighborhood. Problems of the Korean Peninsula and Challenges to Russia*. Moscow: MGIMO-Universitet publ. (In Russian).
- Toloraya, G.D. (Eds.). (2016). *Asian Neighbors of Russia: Interaction in a Regional Environment*. Moscow: Dashkov and Co publ. (In Russian).
- Torkunov, A.V., Denisov, V.I. & Li, V.F. (2008). *Korean Peninsula: Metamorphoses of Post-War History*. Moscow: OLMA Media Group publ. (In Russian).
- Trigubenko, M.E. & Nguyen, K.H. (2019). Russia Returns to North Korea: Trade and Economic Cooperation Yesterday and Today. Potential Development Opportunities. *Economics and Management*, 163 (5), 28—33. (In Russian).
- Vorontsov, A.V. (2002). Russia and the Korean Peninsula: Current Situation and Prospects. *Far Eastern Affairs*, 24 (3), 46—58. (In Russian).
- Weitz, R. (2015). Russian Policy toward North Korea: Steadfast and Changing. *Korean Unification Studies*, 24 (3), 1—30.
- Westermann, J. (2018). Putin and North Korea: Exploring Russian Interests around the Peninsula. *Strategic Insights*. Australian Strategic Policy Institute.
- Zabrovskaya, L.V. (2006). Economic Contacts between the DPRK and the Russian Far East: 1992—2005. *International Journal of Korean Unification Studies*, 15 (2), 95—111.

- Zabrovskaya, L.V. (2010). *Nature and Main Directions of Russia's Policy towards North Korea after the End of the Cold War* [thesis]. Moscow. (In Russian).
- Zakharova, L. (2016). Economic Cooperation between Russia and North Korea: New Goals and New Approaches. *Journal of Eurasian Studies*, 7 (2), 151—161.
- Zhebin, A.Z. (2006). The Situation on the Korean Peninsula and Russia's Interests. In: Zhebin, A.Z. (Eds.). *Korean Peninsula and Challenges of Globalization: reports presented at the X Scientific Conference of Korean Studies in Russia and the CIS*, Moscow, March 29—30, 2006. Moscow: IDV RAN publ. P. 28—35. (In Russian).
- Zhebin, A.Z. (2017). North Korea: Bombs, Missiles, Sanctions. *Asia and Africa Today*, 1, 2—9. (In Russian).

**Сведения об авторах:** *Асмолов Константин Валерианович* — кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Центра корейских исследований Института Дальнего Востока РАН (e-mail: [asmolov@ifes-ras.ru](mailto:asmolov@ifes-ras.ru)).

*Захарова Людмила Владимировна* — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра корейских исследований Института Дальнего Востока РАН (e-mail: [ludmila\\_hph@rambler.ru](mailto:ludmila_hph@rambler.ru)).

**About the authors:** *Asmolov Konstantin Valerianovich* — PhD in History, Leading Researcher, Center for Korean Studies, Institute of Far Eastern Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: [asmolov@ifes-ras.ru](mailto:asmolov@ifes-ras.ru)).

*Zakharova Liudmila Vladimirovna* — PhD in Economics, Senior Researcher, Center for Korean Studies, Institute of Far Eastern Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: [ludmila\\_hph@rambler.ru](mailto:ludmila_hph@rambler.ru)).

## ПРИКЛАДНОЙ АНАЛИЗ APPLIED ANALYSIS

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-605-618

*Научная статья / Research article*

### Символическая политика Грузии и Азербайджана на территории России: два исследовательских кейса

М.А. Волхонский, А.А. Ярлыкапов

МГИМО МИД России, Москва, Российская Федерация

Одной из наиболее широко обсуждаемых тем в политической науке на современном этапе является символическая политика. Особенно актуальной она выглядит применительно к бывшим советским республикам, которые активно действуют в рамках символической составляющей политики. В статье на основе междисциплинарного подхода проанализированы два кейса, связанные с символической политикой двух республик постсоветского пространства — Грузии и Азербайджана. В первом кейсе речь идет о попытке руководства Грузинской Православной Церкви (ГПЦ) добиться от Русской Православной Церкви (РПЦ), а также российских властей разрешения на перенос праха грузинских царей Вахтанга VI и Теймураза II из Астрахани в Тбилиси. Во втором кейсе исследуются обстоятельства сооружения в Дагестане возле Агачаула памятника турецким солдатам, погибшим там в 1918 г. в период гражданской войны. Два представленных в статье кейса интересны в первую очередь тем, что позволяют на конкретных примерах увидеть методы символической политики. В обоих случаях акторами являлись не государственные структуры, а религиозные, общественные и научные организации. Главный метод акторов заключался в организации коммеморативной акции, вокруг которой затем выстраивалась информационная кампания с целью тиражирования определенной интерпретации исторических событий. В то же время кейсы отличаются друг от друга степенью открытости и масштабности действий акторов. В первом кейсе в вопросе переноса праха грузинских царей грузинская сторона прямо обращалась и к руководству РПЦ, и к руководству России. При этом предпринятые грузинской стороной действия не привели к успеху. Во втором кейсе азербайджанская сторона активно использовала локальную коммеморативную акцию, инициированную местными общинами в Дагестане, для развертывания соответствующей широкой информационной кампании. Сравнение кейсов приводит к выводу, что успешность символической политики не зависит от масштабов предпринимаемых акций.

**Ключевые слова:** символическая политика, коммеморация, некрополь грузинских царей, памятник турецким солдатам, Грузия, Азербайджан, Астрахань, Агачаул

**Благодарности:** Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта 20-011-00494 на тему «Символическая политика постсоветских государств (Азербайджан, Армения, Грузия) на территории России: исторические нарративы, символы, коммеморации».

© Волхонский М.А., Ярлыкапов А.А., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**Для цитирования:** Волхонский М.А., Ярлыкапов А.А. Символическая политика Грузии и Азербайджана на территории России: два исследовательских кейса // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*. 2020. Т. 20. № 3. С. 605—618. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-605-618

## Symbolic Politics of Georgia and Azerbaijan in Russia: Two Research Cases

M.A. Volkhonsky, A.A. Yarlykapov  
MGIMO University, Moscow, Russian Federation

**Abstract.** One of the most actively discussed topics in modern political science is symbolic politics. This topic looks especially relevant in relation to the former Soviet republics, which are actively operating within the framework of the symbolic component of politics. Based on an interdisciplinary approach to the study of symbolic politics, the article analyzes two cases related to the symbolic politics of the two republics of the post-Soviet space — Georgia and Azerbaijan, respectively. The first case refers to an attempt by the leadership of the Georgian Orthodox Church to obtain permission from the Russian Orthodox Church and the Russian authorities to transfer the ashes of Georgian kings Vakhtang VI and Teymuraz II from Astrakhan to Tbilisi. The second case studies the circumstances of the construction of a monument in Dagestan near Agachaul to Turkish soldiers who died here in 1918 during the Civil war. The two cases presented in the article are interesting primarily because they allow us to see the methods of symbolic politics using concrete examples. In both cases, the actors were not state structures, but religious, social, and scientific organizations. The main method of the actors was to organize a commemorative campaign, around which an information campaign was then built, with the aim of replicating a certain interpretation of historical events. At the same time, cases differ from each other in the degree of openness and scale of actions of actors. In the first case regarding the transfer of the ashes of Georgian tsars, the Georgian side directly addressed both the leadership of the Russian Orthodox Church and the leadership of Russia. At the same time, the actions undertaken by the Georgian side were not successful. In the second case, the Azerbaijani side actively used the local commemorative campaign, initiated by local communities in Dagestan, to launch an appropriate wide information campaign. A comparison of cases leads to the conclusion that the success of a symbolic policy does not depend on the scale of the actions taken.

**Key words:** symbolic politics, commemoration, necropolis of Georgian kings, a monument to Turkish soldiers, Georgia, Azerbaijan, Astrakhan, Agachaul

**Acknowledgements:** The reported study was funded by RFBR according to the research project No. 20-011-00494 «The symbolic politics of post-Soviet states (Azerbaijan, Armenia, Georgia) in Russia: historical narratives, symbols, commemorations».

**For citation:** Volkhonsky, M.A. & Yarlykapov, A.A. (2020). Symbolic Politics of Georgia and Azerbaijan in Russia: Two Research Cases. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 605—618. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-605-618

### Современные исследования символической политики: направления и методология

В современных международных отношениях в последнее время наблюдается усиление роли так называемой «символической политики», под которой абстрактно понимается публичная деятельность, связанная с производством различных интерпретаций

социальной реальности, а также с последующей борьбой, направленной на их закрепление в общественном сознании.

Как правило, полем такой борьбы становится историческая память обществ отдельных стран или международного сообщества в целом. В этом пространстве государства или другие связанные с ними игроки (например, религиозные организации, отдельные

общественно-политические группы) пытаются закрепить свои смыслы, то есть выгодные им интерпретации ключевых исторических событий, образы героев и антигероев.

Борьба за смыслы в этом пространстве ведется ради достижения конкретных политических целей: легитимация или делегитимация власти, мобилизация поддержки, создание социально-политических или национальных идентичностей, формирование протестных движений, провоцирование конфликтных ситуаций и др.

Для достижения этих политических целей используется самый разнообразный арсенал инструментов и технологий: от вербально оформленных сложных концепций и доктрин до простых лозунгов и слоганов; от тиражирования одинарных графических изображений до создания памятников и целых мемориальных комплексов; от отдельных публичных акций до организации сложных коммеморативных мероприятий, направленных на пробуждение у широких социальных слоев памяти относительно конкретных исторических событий-символов.

Политическое использование прошлого, как правило, кристаллизуется в политику памяти, частным случаем которой является историческая политика, где главным актором выступает государство с его мощными финансовыми, организационными и информационными ресурсами. Чаще всего ареалом применения этой политики становится население этого государства. При этом, стремясь унифицировать посредством исторической политики память о прошлом в сознании широких слоев населения, власти часто наталкиваются на препятствия в виде альтернативного видения истории, источником которого могут быть как отдельные социальные или этнические группы, так и соседние государства. Так возникают «войны исторической памяти», которые стали проблемой не только для внутренней общественно-политической жизни некоторых государств, но также для всего мирового сообщества.

Современные исследования политики памяти опираются на две традиции, одна из которых восходит к политологическим

работам американского социолога 1960-х гг. М. Эдельмана, первым давшего определение «символической политике». Под этим понятием он подразумевал механизм, с помощью которого элита манипулирует основной массой населения, влияя на то, как она воспринимает политическую и социальную реальность [Edelman 1985]. Вторая традиция опирается на исследования французского социолога 1920-х гг. М. Хальбвакса, который занимался разработкой понятия «коллективная память» [Хальбвакс 2007].

Из западных исследователей, которые продолжили разрабатывать исследовательское поле символической политики, следует особо отметить двух немецких ученых — У. Сарцинелли и Т. Майера. Первый автор рассматривал «символическую политику» как изобразительное средство визуализации политических особенностей, а также как важный инструмент политического менеджмента, а второй представлял «символическую политику» как «инсценирование» политического, которое может реализовываться в виде трех моделей — театральной, драматургической или перформансной [Поцелуев 2012: 17—53].

Среди разработчиков концепта символической политики обязательно нужно упомянуть французского социолога П. Бурдьё [2005], который в своих работах акцентировал «квазимагическую» способность символической политики по-новому показывать мир, а, следовательно, его изменять.

На современном этапе можно выделить исследования, посвященные теме секьюритизации памяти [Strukov, Apryshchenko 2018].

Вторую традицию разработки понятий коллективной и исторической памяти, а также исследование средств и возможностей воздействовать на нее продолжали в 1980-х гг. такие западные исследователи, как Й. Йерушалми [2004] и П. Нора [1999], а в 1990-е гг. — Я. Ассман [2004], П. Хаттон [2004], А. Портелли<sup>1</sup>, А. Ассман [2014; 2016] и др. В их работах плодотворно исследовались как теоретические

<sup>1</sup> Портелли А. Массовая казнь в Ардеатинских пещерах: история, миф, ритуал, символ // Неприкосновенный запас. 2005. № 2. URL: <https://magazines.gorky.media/nz/2005/2/massovaya-kazn-v-ardeatinskih-peshherah-istoriya-mif-ritual-simvol.html> (дата обращения: 03.05.2020).

вопросы терминологии и методов исследования исторической памяти, так и эмпирические кейсы реализации политики памяти в разных регионах и странах мира.

С начала 2000-х гг. проблемами так называемых *memory studies* стали активно заниматься отечественные исследователи. При этом сразу наметился междисциплинарный подход в проведении исследований, когда в трудах использовались как наработки политологической концепции «символической политики», так и концепты «исторической памяти», которые разрабатывались в основном историками и антропологами. Среди российских ученых, занимающихся как теоретическими, так и прикладными исследованиями «символической политики» и «политики памяти», следует назвать С.П. Поцелуева [2012], К.В. Киселева [2006], Н.Е. Копосова [2011], Г.В. Пушкареву [2015], В.Н. Ефремову [2015], Ю.А. Сафронову [2018], Я.В. Севастьянову и Д.В. Ефременко [2020а; 2020б].

Из большого количества работ российских авторов следует также отметить прикладные исследования «политики памяти» в России и на постсоветском пространстве А.И. Миллера [2012; 2018], О.Ю. Малиновой [2013; 2015; 2018] и др.

### **Символическая политика как инструмент внешней политики государств Кавказского региона**

В современной российской научной литературе, посвященной вопросам политики памяти, как правило, внимание исследователей сосредоточивается либо на теоретических вопросах, либо на эмпирическом изучении исторической политики, которую проводят государственные структуры постсоветских стран в пределах собственных границ, в том числе по такой острой теме, как «войны исторической памяти».

Последний феномен рассматривается как результат столкновений исторических политик двух государств (например, Армении и Азербайджана, Грузии и России). При этом в литературе редко встречаются работы, посвященные столкновению локальных исторических нарративов с общегосударственным

«большим историческим нарративом» в границах одного государства. Практически нет работ, которые бы в качестве объекта исследования избрали феномен проецирования каким-либо государством «символической» и «исторической политики» на территорию соседнего государства.

Между тем в последние десятилетия в южных регионах России (в Северо-Кавказском и Южном федеральных округах) наблюдался ряд общественно-политических событий, которые можно отнести к сфере исторической политики. Характерно, что акторами, проводящими данную политику на российской территории, часто оказывались государственные или общественные структуры Азербайджана, Армении и Грузии. Подобная активность обусловлена в первую очередь тем, что, будучи расположенными в Кавказском регионе, эти государства имеют общее с Россией многовековое историческое прошлое, которое может выступать одновременно и как ресурс, и как объект исторических интерпретаций при проведении этими государствами символической и исторической политики. Очевидно, что эти неординарные для российской общественно-политической и культурной жизни явления требуют специального исследования.

В данной статье излагаются первичные результаты начатого авторами исследования, направленного на систематизацию и анализ тех фактов российской общественно-политической жизни, которые свидетельствуют о попытках проецирования на территорию России государственными структурами или общественными организациями государств Южного Кавказа особой символической и исторической политики. Поскольку исследование находится в начальной стадии реализации, то в статье анализируется только по одному кейсу, связанному с символической политикой Грузии и Азербайджана.

Отметим, что в плане разработки как методологии анализа политики памяти, так и выделения наиболее значимых проблем и вопросов в этом исследовательском поле особенно интересными оказались работы О.Ю. Малиновой и А.И. Миллера.



О.Ю. Малинова [2013; 2015; 2018], опираясь на опыт и концепты западных исследователей, на российском примере празднования столетия Октябрьской революции 1917 г. разработала методологию анализа исторических нарративов, развиваемых разными мнемотическими акторами. Отдельный интерес также представляет предложенная ею методология исследования процесса «коммеморации» (совокупности публичных актов «вспоминания» исторических личностей или событий) путем подробного разбора социально-культурной инфраструктуры памяти, включающей в себя памятники, музеи, государственные праздники, юбилеи, публичные ритуалы, памятные речи, топонимию пространства, произведения литературы и искусства, знаки солидарности.

В свою очередь, А.И. Миллер [2012; 2018] детально анализирует методы и инструменты исторической политики, проводимой государственными элитами постсоветских государств. Обращает на себя внимание то, как он формулирует основную задачу изучения исторической политики, которая должна заключаться не столько в выявлении имеющихся различных интерпретаций прошлого, сколько в исследовании ее мнемотических акторов, институтов, целей и методов.

Первоочередной задачей предпринятого исследования является выявление тех мнемотических акторов, которые на территории России непосредственно занимаются реализацией символической, исторической политики, инициированной государствами Южного Кавказа. В качестве таких акторов могут выступать дипломатические структуры указанных государств, диаспоры с их разнообразными институтами, религиозные организации, отдельные общественные фонды, научные, культурные, религиозные учреждения, целенаправленно занимающиеся организацией научно-культурного сотрудничества своих государств с Россией.

Не менее важной задачей является исследование технологий символической политики, связанных преимущественно с артикуляцией исторических нарративов, а также с организацией различных коммеморативных акций.

### **Вопрос о переносе праха грузинских царей Вахтанга VI и Теймураза II из Астрахани в Тбилиси**

Одним из мнемотических акторов, замеченных в проведении символической и исторической политики на территории России в 2000—2010-х гг., является Грузинская Православная Церковь (ГПЦ). Объектом пристального внимания главы церкви католикоса Илии II стал некрополь Успенского собора Астраханского кремля с гробницами двух грузинских царей Вахтанга VI и Теймураза II.

Отметим, что этот некрополь является важным историко-культурным свидетельством существовавших в течение нескольких столетий дружеских политических и культурных связей России и Грузии. Союзник императора Петра I во время знаменитого Каспийского похода 1722—1724 гг. картлийский царь Вахтанг VI после захвата османскими войсками Тифлиса был вынужден в 1726 г. бежать в Россию. Здесь он был принят на государственную службу и долгое время с успехом выполнял различные дипломатические поручения. При императрице Анне Иоанновне он поселился в Астрахани, где ему был подарен большой дом, а также выделено содержание для всей его семьи и свиты.

В марте 1737 г. царь скончался после продолжительной болезни. Из архивных источников известно, что Вахтанг VI завещал похоронить себя «без всякой церемонии». При этом ничего не известно было о его желании быть похороненным в Грузии. Местный губернатор нарушил волю царя и распорядился устроить торжественное погребение царя в Успенском соборе Астраханского кремля<sup>2</sup>.

В 1762 г. в Успенском соборе был захоронен царь Картли и Кахети Теймураз II. В России царь оказался в 1761 г. во главе грузинского посольства, которое пыталось

<sup>2</sup> Просянова Т.Н. «Для сохранения требовал караулу, понеже де оной город пограничной»: Грузинский царь Вахтанг VI и его семья в Астрахани. 1735—1750 гг. // Исторический архив. 2005. № 5. URL: [http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Kavkaz/XVIII/1720-1740/Wachtang\\_VI/text.htm](http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Kavkaz/XVIII/1720-1740/Wachtang_VI/text.htm) (дата обращения: 03.05.2020).

добиться от императрицы Елизаветы I военной помощи в борьбе против Персии. Но русское правительство, уже участвуя в Семилетней войне против Пруссии, отказалось ввязываться в новый военный конфликт.

Тем не менее грузинский царь был торжественно принят в Санкт-Петербурге и награжден орденом Андрея Первозванного. В начале января 1762 г. он неожиданно скончался. Свита царя обратилась с прошением к русскому правительству позволить доставить его тело обратно на родину. Однако довезя гроб с останками царя до Астрахани в мае того же года, члены свиты неожиданно запросили у Коллегии иностранных дел разрешение захоронить Теймураза II на месте. В итоге в Успенском соборе Астраханского кремля появилась вторая гробница грузинского царя.

В течение двух столетий некрополь грузинских царей в Астрахани никого не интересовал. В 1973 г. в первый раз была озвучена идея перезахоронения праха царей в Грузии, когда в Успенском соборе провели раскопки гробниц [Марков 1976: 295—296]. Но руководство Грузинской ССР не поддержало это предложение.

В 1983 г. по распоряжению первого секретаря ЦК компартии Грузии Э.А. Шеварднадзе было проведено новое исследование некрополя<sup>3</sup>. Отметим, что в обоих случаях захоронения грузинских царей являлись объектом исключительно археологического и культурно-исторического интереса.

Только с 2002 г. некрополь стал объектом символической политики Грузинской Православной Церкви. В этом году в грузинском обществе и церковных кругах активно стал обсуждаться вопрос о причислении царей Вахтанга VI и Теймураза II к лику святых ГПЦ, а также переносе их праха из Астрахани в Тбилиси. В апреле того же года правительство Грузии поддержало предложение католикоса Илии II о переносе останков царей, а президент Э.А. Шеварднадзе выразил надежду на то, что в России правильно

поймут пожелание грузинской общественности о перезахоронении царей на родине<sup>4</sup>.

Отметим, что в конце мая 2003 г. епископ Батумский и Сухумский Дмитрий (Шиолашвили) в одном из своих интервью заявил: «Договоренность о передаче праха была достигнута на последней встрече в Сочи Эдуарда Шеварднадзе и Владимира Путина»<sup>5</sup>.

Одновременно католикос Илия II, обратившись к Московскому патриарху Алексию II, также получил от него письмо с предварительным согласием. Однако прибывшая в мае 2003 г. в Астрахань делегация грузинских иерархов неожиданно для себя столкнулась с сопротивлением местной власти. Грузинская сторона очень рассчитывала, что вышеупомянутое письмо патриарха Алексея II побудит местные власти в Астрахани оказать им содействие в переносе праха царей. Однако губернатор Астраханской области А.П. Гужвин прямо заявил: «Несмотря на наличие письма патриарха Алексея II, у меня до сих пор нет официальных правительственных документов, подтверждающих решение этого вопроса»<sup>6</sup>. Губернатор также высказал свое личное несогласие с таким решением, отметив: «Праха грузинских царей, покоящихся в Астрахани, необходимо оставить на месте, поскольку он был и будет связующим звеном между народами Грузии и России. В решении этого вопроса необходимо искать компромиссное решение, даже если на перезахоронение будет получено разрешение правительства»<sup>7</sup>.

Последовавшее в 2004 г. после прихода к власти в Грузии М. Саакашвили обострение

<sup>4</sup> Правительство Грузии рассмотрело вопрос о перенесении останков двух грузинских царей из Астрахани на родину // Pravoslavie.ru. 03.04.2002. URL: <http://www.pravoslavie.ru/orthodoxchurches/40076.htm> (дата обращения: 03.05.2020).

<sup>5</sup> В Астрахани обсуждали вопрос о перезахоронении останков грузинских царей // ИА REGNUM. 31.05.2003. URL: <https://regnum.ru/news/cultura/121420.html> (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Без царя в голове. Астрахань не отдает Тбилиси останки грузинских государей // Агентство федеральных расследований. 02.06.2003. URL: <http://flb.ru/info/18136.html> (дата обращения: 03.05.2020).

<sup>3</sup> Царские тела // Izvestia.ru. 09.04.2003. URL: <https://iz.ru/news/275331> (дата обращения: 03.05.2020).

российско-грузинских отношений прервало обсуждение этого вопроса. Тем не менее, несмотря на отсутствие между Россией и Грузией после августовского конфликта 2008 г. дипломатических отношений, в ноябре 2011 г. в Москву в связи с празднованием 65-летия патриарха Московского Кирилла прибыл с визитом католикос Илия II.

В числе других предстоятелей поместных православных церквей, прибывших на торжества в Москву, католикос был принят президентом России Д.А. Медведевым<sup>8</sup>. Пользуясь благоприятным моментом, Илия II снова поднял вопрос о перезахоронении царей. «Эти грузинские цари в свое время завещали похоронить их на родине, и мы попросили президента РФ и патриарха Кирилла, чтобы нам позволили сделать это», — заявил католикос Илия II грузинским СМИ по итогам своего визита<sup>9</sup>.

Для детального обсуждения вопроса о возможности переноса праха Вахтанга VI и Теймураза II было решено создать российско-грузинскую церковную комиссию, первое заседание которой состоялось 13 декабря 2012 г. в Москве в особняке Отдела внешних церковных сношений (ОВЦС) Московской патриархии на территории Данилова монастыря. Комиссия в первую очередь должна была путем исторических исследований установить, существовала ли личная воля двух царей относительно захоронения их праха в Грузии. Стороны договорились обменяться имеющимися у них историческими документами, а также провести дополнительные архивные и археологические изыскания. Комиссия также пришла к выводу о необходимости созыва специальной научной конференции.

<sup>8</sup> Состоялась встреча Президента России с Предстоятелями и представителями Поместных Православных Церквей, прибывшими на торжества по случаю 65-летия Святейшего Патриарха Кирилла // Отдел внешних церковных связей РПЦ, 20.11.2011. URL: <https://mospat.ru/ru/2011/11/20/news52843/> (дата обращения: 03.05.2020).

<sup>9</sup> Патриарх Грузии просит Россию передать для перезахоронения прах грузинских царей // Кавказский узел. 28.11.2011. URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/196624/> (дата обращения: 03.05.2020).

После годичного перерыва работа комиссии возобновилась в формате научной конференции, проведенной в июне 2014 г. в Астрахани под названием «Астрахань и Багратионы: история двух захоронений»<sup>10</sup>. Однако конференция не смогла поставить точку в вопросе. Грузинские участники не смогли на основе исторических документов подтвердить факт существования завещаний царей. Доклады российских участников, указывающие на этот факт, были встречены с явным раздражением.

Единственным аргументом грузинской делегации являлось указание на желание католикоса Илии II и грузинского общества перенести останки царей на их родину. В ответ российские участники резонно отметили, что некрополь грузинских царей Астраханского кремля является историко-культурным памятником, имеющим особое символическое значение для России. Итоги конференции подвел глава ОВЦС Московского патриархата митрополит Волоколамский Иларион (Алфеев), который заявил, что в вопросе о переносе праха царей преждевременно ставить точку. Фактически руководство Русской Православной Церкви (РПЦ) открыто переложило ответственность за окончательное решение вопроса о переносе праха царей на федеральные власти<sup>11</sup>.

Проект переноса останков Вахтанга VI и Теймураза II являлся частью проводимой главой РПЦ символической политики. С начала 1990-х гг. Илия II прилагал много усилий для создания себе имиджа не только духовного, но также политического лидера Грузии. Католикос неоднократно открыто заявлял, что он является сторонником восстановления в Грузии конституционной монархии. Он внес значительный вклад в распространение и

<sup>10</sup> В Астрахани открылась международная конференция «Астрахань и Багратионы: история двух захоронений» // AST-NEWS.ru. 11.06.2014. URL: <https://ast-news.ru/node/v-astrahani-otkrylas-mezhdunarodnaya-konferentsiya-astrahani-i-bagratiiony-istoriya-dvukh-zakhoroneni/> (дата обращения: 03.05.2020).

<sup>11</sup> Захоронение грузинских царей останется в Астрахани // ГТРК Лотос. 11.06.2014. URL: [http://lotosgtrk.ru/news/detail.php?ELEMENT\\_ID=3975](http://lotosgtrk.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=3975) (дата обращения: 03.05.2020).

поддержание в обществе «культы грузинских царей» [Вардосанидзе 2015: 56].

Частью этого «культы» стали мемориальные мероприятия, связанные с переносом праха отдельных грузинских царей, которые в силу политических обстоятельств скончались на чужбине. Так, с 1989 г. в грузинском обществе активно обсуждался вопрос о переносе из индийского города Гоа мощей святой великомученицы, кахетинской царицы Кетеван. Правда, после долгих переговоров власти Индии отказались навсегда передать Грузии останки царицы<sup>12</sup>.

В 1990 г. из Трапезунда (Турция) в Гелатский монастырь в Грузии были перенесены останки имеретинского царя Соломона II, который позже в 2005 г. был канонизирован ГПЦ как святой царь-«самопожертвователь за родину»<sup>13</sup>.

Закладка в ноябре 1995 г. в Тбилиси нового кафедрального собора Цминда Самеба (Пресвятая Троица) придала новый импульс символической политике Грузинской Православной Церкви. Амбициозному по своим размерам, а также внешнему и внутреннему убранству храму явно не хватало почитаемых православными грузинами святых. Вопрос о переносе останков Вахтанга VI и Теймураза II был поднят Грузинской церковью и поддержан светскими властями именно в связи со строительством храма. В одном из интервью в 2002 г. президент Э.А. Шеварднадзе заявил, что останки царей планируется перенести именно в строящийся новый кафедральный собор<sup>14</sup>.

Перенос останков царей из Астрахани по замыслу Илии II предполагалось превратить

<sup>12</sup> Индия передаст Грузии мощи святой царицы Кетеван только на 15—20 лет // Православие.ru. 10.09.2015. URL: <http://www.pravoslavie.ru/82031.html> (дата обращения: 03.05.2020).

<sup>13</sup> Католикос-Патриарх всея Грузии Илия II извещил Святейшего Патриарха Алексия о новых канонизациях, проведенных Грузинской Церковью // Московский Патриархат. 01.09.2005. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/38220.html> (дата обращения: 03.05.2020).

<sup>14</sup> Прах грузинских царей предлагается перенести в Тбилиси // Кавказский узел. 15.07.2002. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/23384/> (дата обращения: 03.05.2020).

в красочное театрализованное действо. Не случайно, что еще до завершения переговоров с российской стороной, 3 мая 2013 г., католикос совершил чин освящения в Цминда Самеба роскошных мраморных саркофагов, предназначенных для праха Вахтанга VI и Теймураза II. В интервью католикос подчеркивал символическое значение того факта, что камни для саркофагов были доставлены из Иерусалима и Вифлеема — со святых мест<sup>15</sup>.

Отметим еще один аспект переноса останков царей, который по понятным причинам грузинская сторона не афишировала. Ни католикоса, ни грузинское общество абсолютно не волновала проблема того, что задуманный перенос будет только способствовать дальнейшему размыванию положительной исторической памяти о длительном периоде плодотворных политических и культурных связей России и Грузии. Ни во время заседания комиссии в декабре 2012 г., ни на конференции в Астрахани в июне 2013 г. грузинские представители ни разу не предложили какие-либо варианты символической компенсации российской стороне в случае решения вопроса в пользу Грузии.

Между тем российской стороной неоднократно указывалось не только на культурно-историческую, но также на символическую ценность некрополя грузинских царей в Астрахани. Грузинская делегация просто не захотела это услышать и обсудить данный аспект вопроса переноса останков. Более того, можно было не сомневаться, что сам этот процесс сопровождался бы мощной антироссийской информационной кампанией. Это становится очевидным, если учесть, что современная грузинская историография в плане интерпретаций совместной истории России и Грузии переполнена антироссийскими клише и стереотипами. Так, грузинские историки в качестве главной причины потери Вахтангом VI трона, а затем вынужденного бегства в Россию называют якобы имевшее место со стороны

<sup>15</sup> Патриарх Грузии освятил в храме Благовещения саркофаги царей // Грузия Online. 03.05.2013. URL: <http://www.apsny.ge/2013/soc/1367644856.php> (дата обращения: 03.05.2020).

Петра I «предательство» грузинского царя [Вачнадзе, Гурули, Бахтадзе 1993].

После 2014 г. вопрос о переносе праха царей время от времени поднимался в грузинских СМИ или же иерархами Грузинской Православной Церкви. Однако никаких подвижек ни в его решении, ни даже в продолжении российско-грузинского диалога по этому вопросу на данный момент не наблюдается во многом из-за того, что российские федеральные власти не имеют ясной позиции по этому вопросу или же они не захотели изложить ее публично.

### **Освободители или интервенты? Как памятник у Махачкалы расколол общество в Дагестане**

15 декабря 2018 г. в Дагестане произошло событие, вызвавшее активную дискуссию в дагестанском обществе, которая практически сразу переместилась и на федеральный уровень. В этот день рядом с селом Агачаул у подножия горы Тарки-Тау был открыт памятник 192 османским солдатам, погибшим в сражениях с Кавказской армией генерала Лазаря Бичерахова в 1918 г., 69 из которых похоронены на местном кладбище<sup>16</sup>.

Монумент представляет собой натуральный местный камень из песчаника, в который вмонтированы мраморные плиты с полумесяцем и звездой и надписью на кумыкском, турецком и русском языках. Надпись гласила: «Священной памяти солдат Османской армии, павших за освобождение Анжи-калы (Порт-Петровска) от оккупационных войск генерала Л. Бичерахова. Мир и покой их душам».

Инициатива установки памятника исходила от семи кумыкских джамаатов (общин): «Таргу», «Агачаул», «Кяхулай», «Альбурикент», «Атлыбоюн», «Бойнак» и «Казаныш».

Неоднозначная реакция на это событие, которая охватила социальные сети, а также

региональные и федеральные СМИ, привела к тому, что 3 января 2019 г. мраморная плита с трехязычной надписью была заменена на плиту с надписью на русском языке, которая гласила: «В память воинам, павшим в боях за свободу России и Дагестана на горе Тарки-Тау вблизи селения Агачаул в 1918 г. Мир и покой их душам». В произошедшем местная общественность обвинила администрацию Карабудахкенского района и села Агачаул, на территории которых расположен монумент.

События, которым посвящен монумент, разворачивались в годы Гражданской войны. Генерал Л.Ф. Бичерахов, который оказался одной из основных фигур в этих событиях, в годы Первой мировой войны успешно действовал на Кавказе и в Персии против османских войск. После событий 1917 г. и дальнейшего развала Российской империи на Кавказе обострилась борьба за власть между различными центрами силы. В июле 1918 г. отряд Л.Ф. Бичерахова, поддерживаемый британским командованием, прибыл из Ирана в Закавказье. После неудачного сотрудничества с Бакинским советом отряд Л.Ф. Бичерахова, переименованный в Кавказскую армию, в августе того же года вошел в Дагестан, где разбил отряды дагестанских большевиков и занял Дербент и Порт-Петровск (современная Махачкала). Затем, заключив с военным министром Горской республики Нух-Бекем Тарковским соглашение о разделе сфер влияния в Дагестане, генерал Л.Ф. Бичерахов без особого успеха попытался оказать помощь Терскому казачье-крестьянскому совету, поднявшему восстание против большевистского Терского Совнаркома [Безугольный 2011].

Между тем правительство Азербайджанской Демократической Республики в июне 1918 г. заключило союз с Турцией. Согласно подписанному ими договору о дружбе, из турецких регулярных частей и азербайджанских отрядов была сформирована Кавказская исламская армия. После взятия в сентябре того же года Баку эта армия начала наступление на Дагестан, отбив у частей Л.Ф. Бичерахова Дербент и осадив Порт-Петровск. В октябре 1918 г., согласно заключенному

<sup>16</sup> Джалилов Р. Памятник турецким воинам в Дагестане напомнил о спорных аспектах гражданской войны // Кавказский узел. 23.12.2018. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/329545/> (дата обращения: 10.05.2020).

между Турцией и странами Антанты Мудроскому перемирию, турецкие войска должны были покинуть Закавказье. Однако командующий турецкими войсками, осадившими Порт-Петровск, Сулейман Изет продолжил участие в боевых действиях, но уже на стороне Горской Республики. В итоге после ожесточенных боев, в ноябре 1918 г., войска Л.Ф. Бичерахова были эвакуированы англичанами из Порт-Петровска в Энзели, а затем доставлены в Баку. В дальнейшем обе противостоявшие армии ожидало не лучшее будущее. По требованию англичан все турецкие части, входившие в состав Кавказской исламской армии, были разоружены и выведены из Закавказья. Что касается Кавказской армии Л.Ф. Бичерахова, то она была расформирована и передана в состав Вооруженных сил Юга России (ВСЮР) под командованием генерала А.И. Деникина [Безугольный 2011].

Ситуация вокруг памятника на окраине села Агачаул накалилась в силу того, что столкнулись две разные интерпретации, две «символические истории». С одной стороны, это поддержанная рядом федеральных СМИ позиция, заключающаяся в том, что Кавказская исламская армия, основу которой составили османские военнослужащие, представляла собой интервенционистскую силу. Османская империя воевала против Российской империи в Первой мировой, и ее армия оставалась врагом и в 1918 г., когда разворачивались события под Порт-Петровском<sup>17</sup>. Лазарь Бичерахов же, согласно этой версии, не мог командовать «силами оккупантов».

С другой стороны, точка зрения, что Кавказская исламская армия под командованием Нури-паши пришла освободить Дагестан от «британского наймита» Л.Ф. Бичерахова, в войска которого были не только казаки, но и армяне-дашнаки, убивавшие мусульман. Причем наиболее активно эту версию продвигали историки и журналисты из Азербайджана. На самой церемонии

<sup>17</sup> Окунев Д. «В помощь братьям»: врагов России увековечили в Дагестане // Газета.ru. 18.12.2018. URL: [https://www.gazeta.ru/science/2018/12/18\\_a\\_12099043.shtm](https://www.gazeta.ru/science/2018/12/18_a_12099043.shtm) (дата обращения: 10.05.2020).

открытия памятника в Агачауле присутствовала известный азербайджанский историк из Института истории НАН Азербайджана, доктор исторических наук Севиндж Алиева. Ее позицию привел в своем блоге «Ветер с Апшерона» на «Кавказском узле» Кямал Али: «Было очень радостно и вместе с тем трогательно присутствовать на открытии памятника у села Агач-аул, посвященного памяти турецких шехидов, павших за освобождение Дагестана. Мы ждали этот день давно. Как известно Кавказская исламская Армия в июне-сентябре 1918 года освободила Азербайджан, помогла спастись азербайджанским мусульманам от бесчинств дашнаков и большевиков и затем двинулась на помощь братьям-мусульманам в Дагестан. В память о борьбе турецких аскеров с бичераховцами и дашнаками в Дагестане благодарные кумыкские общины спустя 100 лет после этих событий воздвигли им монументальный памятник (орфография и пунктуация автора сохранены. — Прим. ред.)»<sup>18</sup>.

Эта точка зрения была отражена практически во всех публикациях азербайджанских СМИ<sup>19</sup>. Азербайджанское агентство Turan также опубликовало обращение от имени кумыкских джамаатов по поводу замены плиты с надписью на памятнике османским солдатам<sup>20</sup>.

Таким образом, установка по инициативе и на средства семи кумыкских джамаатов

<sup>18</sup> Кумыки благодарны Кавказской армии за спасение // Кавказский узел. 18.12.2018. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/blogs/83772/posts/35796> (дата обращения: 10.05.2020).

<sup>19</sup> Священной памяти солдат Османской армии // Armiya.az. 18.12.2018. URL: <http://armiya.az/ru/news/140849/> Священной-памяти-солдат-%20Османской-армии (дата обращения: 10.05.2020); В Дагестане открыт памятник шехидам Кавказской Исламской армии // Minval.az. 18.12.2018. URL: <https://minval.az/news/123848855> (дата обращения: 10.05.2020); «Еркрамас» защищает погромщиков // Turan News Agency. 25.12.2018. URL: <http://www.contact.az/ext/news/2018/12/free/Want%20to%20Say/ru/77645.htm> (дата обращения: 10.05.2020).

<sup>20</sup> Али К. В Дагестане заменен текст на памятнике в честь Кавказской армии // Turan News Agency. 06.01.2019. URL: <http://www.contact.az/ext/news/2019/1/free/Want%20to%20Say/ru/77828.htm> (дата обращения: 10.05.2020).

Дагестана памятника погибшим бойцам Кавказской исламской армии у села Агачаул показала классический пример осуществления символической политики путем проведения коммеморативной акции, а также сопровождающей ее информационной кампании с целью тиражирования только одной «правильной» точки зрения на исторические события столетней давности.

Отметим, что в роли наиболее активного мнемотического актора, использовавшего установку этого памятника в своих целях, выступило азербайджанское академическое сообщество. Дагестанские джамааты пригласили на открытие памятника азербайджанского историка, как было заявлено, в благодарность за проведенные ею исследования. В осмыслении событий столетней давности на территории населенных пунктов, возле которых покоятся османские солдаты, взяла верх азербайджанская версия.

### Заключение

Два рассмотренных в статье кейса свидетельствуют, что соседние государства, в данном случае Грузия и Азербайджан, активно проецируют свою символическую политику на территорию России. Конечно, в обоих случаях мнемотическими акторами выступили представители не государственных структур, а религиозных, а также научных и общественных организаций. В обоих исследованных кейсах акторы пытались активно использовать коммеморативные акции как главный метод и одновременно ресурс символической политики. Различие состояло в масштабе действий. Если в вопросе переноса праха царей

грузинская сторона действовала открыто, обращаясь напрямую не только к высшему руководству Русской Православной Церкви, но также и к высшей российской власти, то во втором случае азербайджанская сторона завуалированно приняла участие в локальной коммеморативной акции, инициированной местными кумыкскими общинами. Участие заключалось, во-первых, возможно, во влиянии на формулирование идеи памятника, а во-вторых, в широкой информационной кампании, развернутой азербайджанскими СМИ вокруг этого события. В целом эта акция показала успешность азербайджанского подхода, который подразумевает единую тюркскую идентичность и общую память у тюркских народов Кавказа.

Таким образом, успешность символической политики не зависит от масштабов действий: менее масштабные действия азербайджанской стороны оказались гораздо более успешными, нежели активные и масштабные действия грузин.

В заключение также отметим, что реакция российских властей в сфере символической политики, за исключением темы Великой Отечественной войны, имеет пассивный и изредка реактивный характер. Во всяком случае два представленных кейса подтверждают этот тезис. Однако вопрос о возможных эффективных действиях, а также о пределах правомочности и легитимности позиции официальных российских властей разных уровней в сфере символической и исторической политики является темой отдельного исследования.

Поступила в редакцию / Received: 20.05.2020  
Принята к публикации / Accepted: 14.07.2020

### Библиографический список

- Ассман А. Длинная тень прошлого. Мемориальная культура и историческая политика. М.: Новое литературное обозрение, 2014.
- Ассман А. Новое недовольство мемориальной культурой. М.: Новое литературное обозрение, 2016.
- Ассман Я. Культурная память. Письмо, память о прошлом и политическая идентичность в высоких культурах древности. М.: Языки славянской культуры, 2004.
- Безугольный А.Ю. Генерал Бичерахов и его Кавказская армия. Неизвестные страницы истории Гражданской войны и интервенции на Кавказе. 1917—1919. М.: Центрполиграф, 2011.

- Бурдьё П.* Социология социального пространства. СПб.: Алетейя; М.: Институт экспериментальной социологии, 2005.
- Вардосанидзе С.* Раб Божий. Жизненный подвиг Илии II, католикоса-патриарха всея Грузии. М.: Православный Свято-Тихоновский гуманитарный университет, 2015.
- Вачнадзе М., Гурули В., Бахтадзе М.* История Грузии (с древнейших времен до наших дней). Тбилиси: Тбилисский государственный университет, 1993.
- Ефремова В.Н.* О некоторых теоретических особенностях исследования символической политики // Символическая политика: сборник научных трудов. Вып. 3: Политические функции мифов / отв. ред. О.Ю. Малинова. М.: ИНИОН РАН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отдел полит. науки, 2015. С. 50—65.
- Йерушалми Й.Х.* Захор: еврейская история и еврейская память. М.: Мосты культуры; Иерусалим: Гешарим, 2004.
- Киселев К.В.* Символическая политика: власть vs. общество. Екатеринбург: Дискурс-ПИ, 2006.
- Копосов Н.Е.* Память строгого режима. История и политика в России. М.: Новое литературное обозрение, 2011.
- Малинова О.Ю.* Актуальное прошлое: Символическая политика властвующей элиты и дилеммы российской идентичности. М.: Политическая энциклопедия, 2015.
- Малинова О.Ю.* Конструирование смыслов: Исследование символической политики в современной России. М.: ИНИОН РАН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отдел полит. науки, 2013.
- Малинова О.Ю.* Политика памяти как область символической политики // Методологические вопросы изучения политики памяти: сборник научных трудов / под ред. А.И. Миллера, Д.В. Ефременко. М.—СПб: Нестор-История, 2018. С. 27—53.
- Марков А.С.* Были Астраханского края. Волгоград: Нижне-Волжское книжное изд-во, 1976.
- Миллер А.И.* Историческая политика в Восточной Европе начала XXI века // Историческая политика в XXI веке / под ред. А.И. Миллера, М. Липман. М.: Новое литературное обозрение, 2012. С. 7—32.
- Миллер А.И.* Методологические проблемы изучения политики памяти — решенные, нерешенные и неразрешимые // Методологические вопросы изучения политики памяти: сборник научных трудов / под ред. А.И. Миллера, Д.В. Ефременко. М.—СПб: Нестор-История, 2018. С. 4—10.
- Нора П.* Между памятью и историей. Проблематика мест памяти // Франция-память / П. Нора, М. Озуф, Ж. де Пюимеж, М. Винок. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999. С. 17—50.
- Поцелуев С.П.* «Символическая политика»: к истории концепта // Символическая политика: сборник научных трудов. Вып. 1: Конструирование представлений о прошлом как властный ресурс / отв. ред. О.Ю. Малинова. М.: ИНИОН РАН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отдел полит. науки, 2012. С. 17—53.
- Пушкарева Г.В.* Когнитивные механизмы конструирования политической реальности // Полис. Политические исследования. 2015. № 1. С. 55—70. DOI: 10.17976/jpps/2015.01.06
- Сафронова Ю.А.* Memory Studies: эволюция, проблематика и институциональное развитие // Методологические вопросы изучения политики памяти: сборник научных трудов / под ред. А.И. Миллера, Д.В. Ефременко. М.—СПб.: Нестор-История, 2018. С. 11—53.
- Севастьянова Я.В., Ефременко Д.В.* Прошлое и будущее в советском метанарративе: взаимосвязь национального и наднационального // Политика памяти в современной России и странах Восточной Европы. Актеры, институты, нарративы / под ред. А.И. Миллера, Д.В. Ефременко. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2020а. С. 40—60.
- Севастьянова Я.В., Ефременко Д.В.* Секьюритизация памяти и дилемма мнемонической безопасности // Политическая наука. 2020b. № 2. С. 66—87. DOI: 10.31249/poln/2020.02.03
- Хальбвакс М.* Социальные рамки памяти. М.: Новое издательство, 2007.
- Хаттон П.Х.* История как искусство памяти. СПб.: Владимир Даль, 2004.
- Edelman M.* The Symbolic Uses of Politics. Champaign: University of Illinois Press, 1985.
- Strukov V., Apryshchenko V.* Memory and Securitization in Contemporary Europe. London: Palgrave Macmillan UK, 2018.

## References

- Assman, A. (2014). *The Long Shadow of the Past. Memorial Culture and the Politics of History*. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie publ. (In Russian).



- Assman, A. (2016). *New Discontent with Memorial Culture*. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie publ. (In Russian).
- Assman, Y. (2004). *Cultural Memory. Writing, Memory of the Past, and Political Identity in the High Cultures of Antiquity*. Moscow: Yazyki slavyanskoi kulturi publ. (In Russian).
- Bezugolny, A.Yu. (2011). *General Bicherakhov and His Caucasian Army. Unknown Pages of the History of the Civil War and Intervention in the Caucasus. 1917—1919*. Moscow: Tsentrpoligraf publ. (In Russian).
- Bourdieu, P. (2005). *Sociology of Social Space*. Saint Petersburg: Aletheia publ; Moscow: Institut eksperimentalnoy sociologii publ. (In Russian).
- Edelman, M. (1985). *The Symbolic Uses of Politics*. Champaign: University of Illinois Press.
- Efremova, V.N. (2015). On Some Theoretical Features of the Study of Symbolic Politics. In: Malinova, O.Yu. (Eds.). *Symbolic Politics: Collection of Proceedings*. Vol. 3. Moscow: INION RAN publ. Center for Social Information Research. Department of Political Science. P. 50—65. (In Russian).
- Halbwachs, M. (2007). *The Social Frameworks of Memory*. Moscow: Novoe izdatelstvo publ. (In Russian).
- Hatton, P.H. (2004). *History as the Art of Memory*. Saint Petersburg: Vladimir Dal publ. (In Russian).
- Kiselev, K.V. (2006). *Symbolic Politics: Power vs. Society*. Yekaterinburg: Diskurs-PI publ. (In Russian).
- Koposov, N.E. (2011). *The Memory of a Strict Regime. History and Politics in Russia*. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie publ. (In Russian).
- Malinova, O.Yu. (2013). *Constructing Meanings: A Study of Symbolic Politics in Modern Russia*. Moscow: INION RAN publ. Center for Social Information Research. Department of Political Science. (In Russian).
- Malinova, O.Yu. (2015). *Actual Past: Symbolic Politics of the Ruling Elite and Dilemmas of Russian Identity*. Moscow: Politicheskaya encyclopedia publ. (In Russian).
- Malinova, O.Yu. (2018). Politics of Memory as a Field of Symbolic Politics. In: Miller, A.I. & Efremenko, D.V. (Eds.). *Methodological Issues of Studying the Politics of Memory: collection of proceedings*. Moscow — Saint Petersburg: Nestor-Istoriya publ. P. 27—53. (In Russian).
- Markov, A.S. (1976). *The Authentic History of the Astrakhan region*. Volgograd: Nizhne-Volzhskoe knizhnoe izdvo publ. (In Russian).
- Miller, A.I. (2012). Historical Policy in Eastern Europe at the Beginning of the 21st Century. In: Miller, A.I. & Lipman, M. (Eds.). *Historical Politics in the Twenty-First Century*. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie publ. P. 7—32. (In Russian).
- Miller, A.I. (2018). Methodological Problems of Studying Memory Policy — Solved, Unsolved and Unsolvable. In: Miller, A.I. & Efremenko, D.V. (Eds.). *Methodological Issues of Studying the Politics of Memory: collection of proceedings*. Moscow — Saint Petersburg: Nestor-Istoriya publ. P. 4—10. (In Russian).
- Nora, P. (1999). Between Memory and History. Problematics of Places of Memory. In: Nora, P., Ozouf, M., de Puymège, G. & Winock, M. *France-memory*. Saint Petersburg: Izd-vo SPbU publ. P. 17—50. (In Russian).
- Poceluev, S.P. (2012). “Symbolic Politics”: To the History of the Concept. In: Malinova, O.Yu. (Eds.). *Symbolic Politics: Collection of Proceedings*. Vol. 1. Moscow: INION RAN publ. Center for Social Information Research. Department of Political Science. P. 17—53. (In Russian).
- Pushkareva, G.V. (2015). Cognitive Mechanisms of Political Reality Construction. *Polis. Political Research*, 1, 55—70. (In Russian). DOI: 10.17976/jpps/2015.01.06
- Safronova, Yu.A. (2018). Memory Studies: Evolution, Problems and Institutional Development. In: Miller, A.I. & Efremenko, D.V. (Eds.). *Methodological Issues of Studying the Politics of Memory: collection of proceedings*. Moscow — Saint Petersburg: Nestor-Istoriya publ. P. 11—53. (In Russian).
- Sevastyanova, Ya.V. & Efremenko, D.V. (2020a). Past and Future in the Soviet Metanarrative: the Relationship of National and Supranational. In: Miller, A.I. & Efremenko, D.V. (Eds.). *The Politics of Memory in Modern Russia and Eastern Europe. Actors, Institutions, Narratives*. Saint Petersburg: Izdatelstvo Evropeyskogo universiteta v Sankt-Peterburge publ. P. 40—60. (In Russian).
- Sevastyanova, Ya.V. & Efremenko, D.V. (2020b). Securitization of Memory and Dilemma of Mnemonic Security. *Political Science*, 2, 66—87. (In Russian). DOI: 10.31249/poln/2020.02.03
- Strukov, V. & Apryshchenko, V. (2018). *Memory and Securitization in Contemporary Europe*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Vachnadze, M., Guruli, V. & Bakhtadze, M. (1993). *History of Georgia (from Ancient Times to the Present Day)*. Tbilisi: Tbilisskiy gosudarstvennyi universitet publ. (In Russian).
- Vardosanidze, S. (2015). *The Servant of God: the Life feat of Elijah II, Catholicos-Patriarch of all Georgia*. Moscow: Pravoslavnyi Svyato-Tihonovskiy gumanitarnyi universitet publ. (In Russian).
- Yerushalmi, Y.H. (2004). *Zahor: Jewish History and Jewish Memory*. Moscow: Mosty kultury publ.; Jerusalem: Gesharim publ. (In Russian).

**Сведения об авторах:** *Волхонский Михаил Алексеевич* — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра проблем Кавказа и региональной безопасности Московского государственного института международных отношений (МГИМО МИД России) (e-mail: VolhonskyMA@yandex.ru).

*Ярлыкапов Ахмет Аминович* — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра проблем Кавказа и региональной безопасности Московского государственного института международных отношений (МГИМО МИД России) (e-mail: itbal@mail.ru).

**About the authors:** *Volkhonsky Mikhail Alekseevich* — PhD in History, Senior Research Fellow, Center for Caucasus Problems and Regional Security, MGIMO University (e-mail: VolhonskyMA@yandex.ru).

*Yarlykapov Akhmet Aminovich* — PhD in History, Senior Research Fellow, Center for Caucasus Problems and Regional Security, MGIMO University (e-mail: itbal@mail.ru).



## ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ HISTORY OF INTERNATIONAL RELATIONS

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-619-633

*Научная статья / Research article*

### СССР и государственный переворот 1966 г. в Гане: по материалам российских архивов

**С.В. Мазов**

Институт всеобщей истории РАН, Москва, Российская Федерация

В статье исследована роль советских экспертов и дипломатов в формировании экономической политики правительства Кваме Нкрумы и разработке семилетнего плана развития Ганы (1963—1970 гг.). На основе обширного корпуса архивных материалов автор доказал, что посол СССР в Гане рекомендовал президенту Кваме Нкруме советские экономические рецепты, которые не учитывали ганские реалии и возможности, — введение плановой экономики, национализация крупных предприятий и банков, установление государственного контроля над основными отраслями промышленности, создание коллективных хозяйств в деревне. К. Нкрума рассчитывал, что с помощью Советского Союза Гане удастся успешно повторить его опыт форсированной индустриализации. Однако попытки осуществить невыполнимую программу поставили экономику Ганы на грань краха. Советская экономическая и финансовая помощь оказалась неэффективной. Большинство совместных предприятий не были введены в эксплуатацию, превратились в затратные долгострой из-за ошибок в планировании и снабжении. Экономический коллапс и падение жизненного уровня населения в значительной мере обеспечили успех военного переворота 24 февраля 1966 г. Руководство СССР оказалось перед сложной дилеммой. Во имя публично декларируемых идеологических, ценностных принципов советской внешней политики не следовало признавать военно-полицейскую хунту, свергнувшую К. Нкруму. Прагматические интересы (возврат кредитов, сохранение выгодной двусторонней торговли, возможность завершить строительство совместных объектов) требовали сохранения отношений с хунтой. Автор установил, что реакция Советского Союза на военный переворот не была последовательной. Сначала было решено не признавать «реакционный», прозападный режим и помочь К. Нкруме вернуть власть вооруженным путем. К берегам Западной Африки было направлено советское судно с грузом оружия для его сторонников. Вскоре судно было отозвано, а с новым режимом восстановлены полноценные отношения. Эволюция позиции СССР отразила наступление нового этапа в советской политике в Африке. Прагматизм потеснил идеологические императивы, что оказало влияние на смену советских внешнеполитических приоритетов в Африке после ряда неудач там.

**Ключевые слова:** советско-ганские отношения, государственный переворот 1966 г. в Гане, политика СССР в Африке, холодная война

© Мазов С.В., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**Для цитирования:** Мазов С.В. СССР и государственный переворот 1966 г. в Гане: по материалам российских архивов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 619—633. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-3-619-633

## USSR and the 1966 Coup d'État in Ghana: Based on Materials from Russian Archives

S.V. Mazov

Institute of World History, RAS, Moscow, Russian Federation

**Abstract.** The article investigates the role of Soviet experts and diplomats in conceiving the economic policy of the government of Kwame Nkrumah and in elaborating a seven-year development plan for Ghana (1963—1970). Drawing on extensive documents from Russian archives, the author proved that the USSR Ambassador to Ghana had recommended Soviet economic recipes to President Kwame Nkrumah, ignoring Ghanaian realities and opportunities, — the introduction of a planned economy, the nationalization of large enterprises and banks, the establishment of state control over the main industries, and the creation of collective farms in the countryside. K. Nkrumah believed that with the assistance of the Soviet Union, Ghana would be able to successfully repeat its experience of rapid industrialization. The attempts to implement an unfeasible program have brought the economy of Ghana to the brink of collapse. Soviet economic and financial aid turned out to be ineffective. Most joint ventures remained costly long-term constructions due to errors in planning and supply. The economic collapse and falling living standards of the population ensured the success of the military coup on February 24, 1966 to a large extent. The leadership of the USSR faced a difficult dilemma. In the name of publicly declared values, ideological principles of the Soviet foreign policy, the military-police junta that ousted K. Nkrumah should not be recognized. Pragmatic interests (repayment of loans, retaining profitable bilateral trade, the ability to complete the construction of joint facilities) required the maintaining of relations with the junta. The author found that the reaction of the Soviet Union to the military coup was not consistent. At first, it was decided not to recognize the “reactionary”, pro-Western regime and to help K. Nkrumah regain power by force of arms. A Soviet ship was sent to the shores of West Africa with a cargo of weapons for his supporters. Soon the ship was recalled, and full-scale relations with the new regime were restored. Pragmatism has become superior over ideology reflecting a change in the Soviet African policy after a series of setbacks there.

**Key words:** Soviet-Ghanaian relations, the 1966 coup d'état in Ghana, Soviet policy in Africa, the Cold War

**For citation:** Mazov, S.V. (2020). USSR and the 1966 Coup d'État in Ghana: Based on Materials from Russian Archives. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 619—633. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-3-619-633

### Ставка на государственный сектор

Причины и последствия государственно-го переворота в Гане в феврале 1966 г. досконально изучены. Крах режима Кваме Нкрумы справедливо объясняют ошибками и просчетами самого президента, прошедшего путь от харизматичного «отца независимости» до «отца нации» — авторитарного вождя, готового положить страну на алтарь реализации левацких волюнтаристских планов [Мазов 2012: 612—622; Davidson 1973; Rooney 1988; Smertin 1987]. Опираясь на рассекреченные

документы из Архива внешней политики Российской Федерации (АВП РФ) и Российского государственного архива новейшей истории (РГАНИ), автор установил, что экономическая политика К. Нкрумы формировалась не без влияния советских дипломатов и экспертов.

К. Нкрума был одержим идеей ускоренного развития Ганы, а затем и всей Африки, верил, что Гана войдет в число индустриально развитых стран в рамках одного поколения, хотел быстро преодолеть этот и поныне

не взятый африканцами барьер. Поначалу он рассчитывал, что экономический либерализм и западные инвестиции станут локомотивом форсированной индустриализации. Западные инвестиции шли, но не в промышленность, — внутренних накоплений для выполнения «громдья планов» явно не хватало, — а мировые цены на ганскую экспортную монокультуру какао-бобов падали, валютные запасы истощались. Требовалась новая идеология и обновленный механизм развития. К. Нкрума нашел их в социализме: «Если мы хотим выполнить свой долг перед народом и провести в жизнь намеченную программу, то социализм для нас — единственный путь» [Нкрума 1964: 175].

К. Нкрума относился к социализму утилитарно. Разработанная им теория нкрумаизма<sup>1</sup> состояла из трех основных компонентов — концепции африканской личности, панафриканизма и социализма. Если два первых элемента были сакральной константой, символизировали африканскую идентичность, то социализм использовался конъюнктурно, становился «африканским» или «научным» в зависимости от обстановки.

В июле 1962 г. съезд правящей Народной партии конвента (НПК) принял новую партийную программу, в которой строительство социалистического общества объявлялось конечной целью, а идеологической основой партии назывался нкрумаизм, основанный на «научном социализме»<sup>2</sup>.

В интервью «Правде» К. Нкрума назвал главной целью семилетнего плана (1963—1970 гг.) превращение Ганы «в индустриальную страну, способную предоставить

максимальные возможности полноценной жизни всему народу и создать основы социалистической экономики. Эта цель должна быть достигнута путем механизации сельского хозяйства и неуклонного развития легкой и тяжелой промышленности»<sup>3</sup>. План был совместным советско-ганским детищем. Плановая комиссия Ганы разработала проект, который был отправлен на экспертизу в советский Госплан. Специалисты Госплана подготовили замечания, которые были переданы президенту, исполнительному секретарю комиссии и Председателю Статистического бюро Ганы.

31 декабря 1963 г. в Аккре состоялась беседа, в которой приняли участие член Коллегии Госплана СССР А.С. Павленко и экономический советник посольства СССР в Гане Г.Я. Александров с советской стороны, с ганской — руководитель Плановой комиссии Ганы Дж.Х. Менса. В ответ на благодарность Дж.Х. Менса за «ценные замечания» А.С. Павленко заверил собеседника, что сотрудники Госплана «руководствовались желанием помочь Республике Гана навсегда покончить с тяжелым наследием колониализма и превратить страну в процветающее и независимое как в экономическом, так и в политическом отношении государство»<sup>4</sup>. В полном соответствии с советскими экономическими рецептами залогом процветания считалось доминирование госсектора: «Развитие страны по социалистическому пути будет возможно только тогда, когда командные высоты экономики будут находиться в руках государственного сектора. Поэтому темпы роста государственного сектора должны превышать темпы роста частного сектора экономики»<sup>5</sup>.

Вряд ли знакомый с политэкономией социализма Дж.Х. Менса задал вопрос: надо ли «активно тормозить» развитие частного сектора, «чтобы создать благоприятные условия для роста государственного сектора, или разрешить ему развиваться на равных условиях с государственным сектором?»<sup>6</sup>

<sup>1</sup> «Окончательное, конкретное» определение нкрумаизма, санкционированное К. Нкрумой, было сформулировано в марте 1964 г.: «Идеология для новой Африки, независимой и совершенно свободной от империализма, организованной на континентальной основе, идеология, основывающаяся на концепции единой и объединенной Африки, черпающей свою силу из современных научных знаний и традиционного африканского убеждения в том, что свободное развитие каждого является условием для развития всех» (АВП РФ — Архив внешней политики Российской Федерации. Ф. 573. Оп. 8. П. 14. Д. 10. Л. 58–61).

<sup>2</sup> Programme of the Convention People's Party for Work and Happiness. Accra n.d. P. 2.

<sup>3</sup> Правда. 06.01.1964. № 6 (16592). С. 5.

<sup>4</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 8. П. 14. Д. 9. Л. 89.

<sup>5</sup> Там же. Л. 90.

<sup>6</sup> Там же.

А.С. Павленко разъяснил сущность НЭПа и порекомендовал «предусмотреть в семилетнем плане меры, поощряющие развитие государственного сектора, и наряду с этим усилить контроль над частно-капиталистическим сектором и предусмотреть некоторые ограничения его развития», избегая «чисто административных мер». Дж.Х. Менса поставил под сомнение целесообразность ставки на госсектор: «В настоящее время в некоторых отраслях экономики наблюдается такое положение, при котором частные предприятия получают большие прибыли, а государственные предприятия несут убытки. К таким предприятиям относится Ганская рыбная корпорация, кирпичный завод в Аккре и ряд других предприятий»<sup>7</sup>.

Вступивший в беседу Г.Я. Александров стремился доказать, что это отнюдь не объясняет большую прогрессивность частного сектора. Он сам побывал на кирпичном заводе, «после чего представил Министерству промышленности свои соображения, в которых указывались возможности улучшения деятельности данного предприятия». Убытки Ганской рыбной корпорации объяснялись низкой производительностью труда, а также плохим использованием рыболовных судов. Корпорация, заверил Г.Я. Александров, станет рентабельной и процветающей после реализации советско-ганского соглашения о «строительстве плавучего дока, цеха горячего и холодного копчения, рыбоконсервного комбината», поставке «рыболовных судов с новейшими орудиями лова», «обучение в СССР 150 ганцев»<sup>8</sup>. Словом, следуйте нашим советам, и с нашей помощью дела пойдут. И в сельском хозяйстве тоже благодаря «успешному выполнению программ по организации специализированных государственных хозяйств» станет возможным «к концу семилетия на 100 % удовлетворить сырьем перерабатывающую и пищевую промышленность и на 70—80 % нужды населения в продуктах»<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 8. П. 14. Д. 9. Л. 90—91.

<sup>8</sup> Там же. Л. 92.

<sup>9</sup> Там же.

Дж.Х. Менса сообщил о решении «увеличить темпы развития промышленности, а также темпы роста национального дохода на душу населения в среднем от 5 до 6 % за год» и считать заниженным заложенное в проекте плана увеличение сельскохозяйственного производства на 30 %<sup>10</sup>.

В начале января 1964 г. ганский парламент утвердил семилетний план. Заложенные в нем показатели экономического роста К. Нкрума считал скромными. 26 марта 1964 г. в беседе с советским послом в Аккре Г.М. Родионовым он «выразил пожелание, чтобы Советское правительство помогло ему советом в том, какие шаги следовало бы предпринять правительству Ганы для максимального ускорения процесса социалистических преобразований в стране»<sup>11</sup>.

У посла на этот счет наготове были собственные соображения, и через два дня они поступили во II Африканский отдел МИД СССР. Г.М. Родионов предлагал посоветовать К. Нкруме объявить все земли «государственной собственностью», «национализировать в течение 2—3 лет иностранные банки, а в ближайшее время — все иностранные страховые компании, а также все крупные торговые фирмы», установить госконтроль над основными отраслями промышленности, ввести «незамедлительно» монополию внешней торговли, определить лимит владения капиталами и недвижимостью, а излишки национализировать<sup>12</sup>.

Тотальное огосударствление экономики в духе сталинской модернизации могло привлечь внимание амбициозного Нкрумы, но никак не соотносилось с ганскими реалиями. Заведующий II Африканским отделом МИД СССР М.Д. Сытенко, предшественник Г.М. Родионова на посту посла в Гане (24 апреля 1959 г. — 1 ноября 1962 г.), считал, что его предложения «не учитывали реальной обстановки в Гане» и были лишены «должной мотивировки и обоснования»<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 8. П. 14. Д. 9. Л. 89—93.

<sup>11</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 8. П. 14. Д. 7. Л. 55.

<sup>12</sup> Там же. Л. 56—59.

<sup>13</sup> Там же. Л. 57—58.

30 марта М.Д. Сытенко обратился к заместителю министра иностранных дел Я.А. Малику с предложением «с ответом на указанную просьбу президента повременить»<sup>14</sup>. Из пометок Я.А. Малика явствует, что 1 апреля они в срочном порядке обсуждали с М.Д. Сытенко эту тему. Содержание разговора неизвестно, но, похоже, понимания своей позиции у Я.А. Малика М.Д. Сытенко не встретил.

Он написал докладную другому заместителю министра В.С. Семенову, где предложил «обратить внимание тов. Родионова на необходимость более реалистичного подхода к вносимым им предложениям и на более тщательную подготовку к беседам с президентом Нкрумой»<sup>15</sup>. В.С. Семенов направил записку М.Д. Сытенко министру иностранных дел А.А. Громько со следующей сопроводительной записью: «Прошу ознакомиться. Мне кажется, что было бы целесообразно переговорить с товарищем Родионовым, либо в порядке совмещения с командировкой его в Москву по текущим вопросам, либо при поездке в Гану кого-либо из политических деятелей (или из МИДа)»<sup>16</sup>.

Как отреагировал А.А. Громько автору установить не удалось, но предложения Г.М. Родионова до К. Нкрумы дошли и нашли отражение в экономической политике Ганы. В государственную собственность перешли большинство западных компаний, была введена монополия внешней торговли, созданы государственные банки. Приоритетной задачей семилетнего плана стало создание мощного государственного сектора, куда вкладывались огромные средства (78 млн фунтов в 55 государственных предприятий и 1,5 млн фунтов в 12 смешанных государственно-частных предприятий<sup>17</sup>), форсированными темпами создавались сельскохозяйственные кооперативы и госхозы.

Склонность посла потакать амбициям К. Нкрумы и готовность исполнять запросы

ганских партнеров без надлежащей экспертизы стали стилем всего советского посольства в Аккре. Сотрудник II Африканского отдела МИД СССР называл самым существенным недостатком советско-ганского экономического сотрудничества удовлетворение любой просьбы ганской стороны на строительство или проведение каких-либо работ в стране. Экономический советник и работники посольства «не критически подходили к просьбам ганцев по оказанию экономического и технического содействия», поддерживали их «без всестороннего анализа и достаточной мотивировки» и «по существу превращались в регистратора и передатчика просьб и пожеланий правительства Нкрумы и самого Нкрумы лично». Случалось, что советские ведомства проводили серьезную подготовительную работу, а «ганская сторона позднее снимала свои просьбы или откладывала их выполнение на неопределенный период»<sup>18</sup>.

К. Нкруме удавалось добиваться поддержки своих проектов не только посольством, но и более высокими инстанциями. От ганского президента поступила просьба оказать техническое содействие в строительстве военного аэродрома в районе г. Тамале на севере Ганы. 29 августа 1963 г. Г.М. Родионов довел до К. Нкрумы мнение советских экспертов, что «из соображений экономии средств и времени было бы наиболее правильным ограничиться в настоящее время строительством только аэродрома для истребителей, а к рассмотрению вопроса об обеспечении возможности взлета и посадки на этом аэродроме также и современных тяжелых реактивных самолетов можно было бы вернуться позднее»<sup>19</sup>. Стоимость строительства аэродрома с учетом приема тяжелых реактивных самолетов составляла примерно 25 млн руб., то есть на 8 млн руб. дороже аэродрома для истребителей.

У К. Нкрумы тяжелых реактивных самолетов не было, но он «твердо заявил, что Гане нужен аэродром не только для истребителей,

<sup>14</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 8. П. 14. Д. 7. Л. 55.

<sup>15</sup> Там же. Л. 59.

<sup>16</sup> Там же. Л. 56.

<sup>17</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 16. Д. 9. Л. 34—36.

<sup>18</sup> АВП РФ. Ф. 0573. Оп. 11. П. 22. Д. 6. Л. 8.

<sup>19</sup> РГАНИ — Российский государственный архив новейшей истории. Ф. 2. Оп. 16. Д. 342. Л. 30.

но и для тяжелых самолетов». Очередная прихоть ганского лидера была удовлетворена, Г.М. Родионов сообщил ему, что СССР «готов оказать содействие в строительстве такого аэродрома с отнесением расходов в кредит». Советская сторона приняла на себя «выполнение проектно-изыскательских работ, поставку строительных материалов, машин и механизмов, поставку аэродромного оборудования, а также командирование специалистов для оказания помощи в строительстве аэродрома, монтаже, наладке и пуске оборудования и производственно-технического обучения на месте ганских специалистов»<sup>20</sup>. Сумма кредита правительству Ганы составляла 12,4 млн руб., а расходы по командированию советских специалистов — 2,6 млн руб.<sup>21</sup> Соответствующее решение принял ЦК КПСС.

Другие вопросы военного сотрудничества с Ганой рассматривались советской стороной «самым внимательным образом и решались положительно»<sup>22</sup>. В декабре 1962 г. было поставлено вооружение для батальона личной охраны президента К. Нкрумы. 23 апреля 1962 г. было принято решение о поставке в Гану вооружения и имущества на сумму около 16 млн руб. за две трети стоимости в кредит и «безвозмездном обучении в СССР ганских военных специалистов эксплуатации различных видов специальной техники и средств их обслуживания»<sup>23</sup>.

В 1964 г. в Москве были подписаны соглашения о поставке в Гану 8 сторожевых кораблей, а также вооружения для специального моторизованного батальона, полевого медицинского оборудования, самолетов МИГ-21 и зенитных установок на 4,8 млн руб. Соглашения предусматривали «техническое содействие в освоении поставляемой техники и обучении ганского персонала»<sup>24</sup>.

У К. Нкрумы не было проблем с удовлетворением его личных просьб советской стороной. Сославшись на «экономические

трудности», он попросил построить на своей малой родине в городке Халф-Ассини больницу на 200 коек с поликлиникой на 200 посещений в день, школу для подготовки медсестер с общежитием на 60 учащихся и жилого поселка для медицинского и обслуживающего персонала «в качестве дара Советского Союза». Просьба была удовлетворена, «учитывая, что Президент Республики Гана К. Нкрума проводит последовательную политику дружественных отношений с Советским Союзом». Летом 1964 г. началось строительство этих объектов оценочной стоимостью 5,5 млн руб.<sup>25</sup>

### Грядущая катастрофа

Советская щедрость вряд ли спасла бы Гану от банкротства. Сотрудник Государственного комитета СССР по внешним экономическим связям (ГКЭС) В.И. Седов, работавший советником президента Ганы с 21 апреля 1964 г. по 9 апреля 1965 г., объективно оценивал реальное финансовое положение страны. В сферу его обязанностей входили выполнение поручений президента, подготовка докладов и предложений по экономическим проблемам, заключений по законопроектам, участие в работе комиссий и совещаний по подготовке решений правительства. Он несколько раз докладывал лично К. Нкруме. Имя В.И. Седова в местных газетах не упоминалась и его присутствие в Гане «не рекламировалось»<sup>26</sup>.

Семилетний план В.И. Седов считал в значительной степени программным документом, выражающим желаемые направления и цели, подлежащие достижению до 1970 г. Иначе и быть не могло, когда не имелось «ни периодической, ни оперативной отчетности» в промышленности и сельском хозяйстве, а «вопросы материально-технического обеспечения государственного сектора и потребностей страны в целом не разрабатывались»<sup>27</sup>. Выходило, что указанные в плане цифры были волонтаристскими.

<sup>20</sup> РГАНИ — Российский государственный архив новейшей истории. Ф. 2. Оп. 16. Д. 342. Л. 31.

<sup>21</sup> Там же. Л. 32.

<sup>22</sup> АВП РФ. Ф. 0573. Оп. 8. П. 15. Д. 9. Л. 85.

<sup>23</sup> Там же. Л. 86

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 9. П. 18. Д. 12. Л. 130—131.

<sup>26</sup> Там же. Л. 28—34.

<sup>27</sup> Там же. Л. 29—30.



В.И. Седова беспокоило, что «большая хроническая дефицитность бюджета и баланса внешних платежей истощила ресурсы страны»<sup>28</sup>. Он пытался достучаться до ганского руководства: «Учитывая, что... национальный внутренний и внешний долг достиг огромных размеров и возможности изыскания новых средств в стране почти полностью исчерпаны», он направил вначале министру финансов, а затем и президенту Ганы записку «о целесообразности рассмотрения возможности уменьшения дефицитности бюджета на 1965 г.». Через два дня, 8 января 1965 г., он получил ответ, что «Президент желает, чтобы я рассмотрел с министром финансов вопрос, в каком направлении намеченный объем расходов по бюджету может быть снижен». Появившаяся было надежда сократить неподъемную расходную часть в 177 млн фунтов исчезла 12 января, когда К. Нкрума «выступил на открытии Парламента и назвал цифру расходов по бюджету в размере 200 млн фунтов»<sup>29</sup>.

Строившиеся с помощью СССР 20 объектов не спасали положения. При советском содействии в Гане осуществлялись «геолого-разведочные работы на поиск полезных ископаемых», «организация двух рисовых и одного кукурузоводческого госхозов на площади 2,4 тыс. гектаров каждый», строились «комплекс предприятий рыбной промышленности, завод крупнопанельных железобетонных сборных элементов», «аффинажный завод производительностью 25 т золота в год, ГЭС в Буи мощностью до 200 тыс. кВт с линией электропередачи до 250 км, исследовательский атомный реактор с изотопной лабораторией, хлопчатобумажная фабрика», «механический завод, три учебных центра по подготовке квалифицированных рабочих и техников для промышленности, строительства и сельского хозяйства на 600 учащихся», медицинский комплекс в Халф-Ассини, военный аэродром в районе Тамале<sup>30</sup>.

В 1960—1965 гг. было организовано три зерновых госхоза и завершено строительство

всего лишь двух второстепенных объектов — «станции по наблюдению за выпадением радиоактивных осадков и учебного центра по подготовке специалистов сельского хозяйства»<sup>31</sup>. Многие объекты превратились в затратные долгострой, поскольку «часто не имели достаточных технико-экономических оснований», и советские проектные организации «были вынуждены переделывать уже законченные и переданные ганской стороне проекты, выполняя дополнительную дорогостоящую работу, требующую значительного времени»<sup>32</sup>.

На строившиеся предприятия рыбной промышленности не было поставлено «значительное количество нестандартного оборудования», которое «требовало предварительных производственных испытаний на предприятиях СССР», и с большой задержкой поступило «жестяно-баночное оборудование, так как это оборудование Министерство внешней торговли должно было закупить за границей»<sup>33</sup>. Министерство рыбного хозяйства доставило в порт Тема плавучую мастерскую для обслуживания советских и ганских рыболовных судов, не подписав контракты об условиях ее эксплуатации и порядке расчетов между сторонами. Мастерская была возвращена в СССР. Обещанного Г.Я. Александровым расцвета ганской рыболовной отрасли с опорой на советскую помощь не произошло.

Сроки сдачи в эксплуатацию завода крупнопанельных железобетонных элементов неоднократно отодвигались (с конца 1964 г. на 1966 г.). Виной тому были поставки советскими предприятиями металлических форм для отливки блоков с большим отклонением от проекта. Для исправления брака пришлось откомандировать в Гану 13 специалистов и дополнительно поставить около 30 т оборудования и материалов<sup>34</sup>. После начала реализации американо-ганского проекта по созданию гидроэнергетического комплекса в Акосомбо [Мазов 2008] проведение советскими специалистами изыскательских работ

<sup>28</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 9. П. 18. Д. 12. Л. 29–30.

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Там же. Л. 146—147.

<sup>31</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 11. П. 22. Д. 6. Л. 8.

<sup>32</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 20. Д. 10. Л. 5.

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Там же. Л. 6.

по строительству ГЭС в Буи и линии электропередачи оказалось «бессмысленной тратой средств»<sup>35</sup>.

Комплекс в Акосомбо, включавший плотину на р. Вольта, ГЭС и алюминиевый завод, строился американскими компаниями на деньги, выделенные администрацией Дж.Ф. Кеннеди в декабре 1961 г. (кредит Гане в размере 37 млн долл. США и гарантии компаниям на сумму 96 млн долл. США) [Мазов 2008: 187]. Не в пример советским объектам комплекс был возведен в установленные сроки и введен в эксплуатацию в 1965 г. Однако К. Нкруме не удалось добиться от западных инвесторов, чтобы алюминиевый завод работал на ганских бокситах, хотя их залежи находились неподалеку. Бокситы приходилось ввозить из-за границы и платить за них твердой валютой.

Созданные при участии советских специалистов госхозы унаследовали хроническую болезнь коллективных хозяйств СССР — низкую производительность труда и урожайность. «Достаточно, — говорилось в документе II Африканского отдела МИД СССР, — сопоставить урожайность, получаемую в этих госхозах, оснащенных дорогостоящей современной техникой, с урожайностью на полях, обрабатываемых самым примитивным образом: заостренной палкой и мотыгой, чтобы убедиться в этом. Разницы никакой почти нет. Но в расходах на содержание мотыги и современной сельскохозяйственной техники эта разница огромна»<sup>36</sup>.

Результаты выполнения задуманной К. Нкрумой и разработанной при участии советских экспертов программы форсированной индустриализации Ганы оказались предсказуемыми: убыточность государственных предприятий, провал насаждаемой сверху кооперации крестьянства, огромные затраты на сооружение престижных дорогостоящих объектов, развал торговли, дефицит товаров, повышение цен и налогов, рост инфляции, обесценивание национальной валюты, появление черного рынка, снижение реальной заработной платы. Тяжелое экономическое

положение Ганы имело фатальные для режима К. Нкрумы политические последствия.

### Крах Осаджиефо

В январе 1964 г., после нескольких покушений на К. Нкруму, за которыми, как он был убежден, стояло ЦРУ, он провел референдум для одобрения изменений конституции, которые превратили Гану в однопартийное государство во главе с вождем: НПК «устанавливалась единой национальной партией и признавалось ее положение как авангарда народа в его борьбе за построение социалистического общества», партийный флаг становился национальным<sup>37</sup>.

Кваме Нкрума использовал результаты референдума для подавления оппозиции и создания авторитарного режима в законченном виде [Мазов 2019: 268–271]. В марте 1964 г. в Гане была законодательно введена однопартийная система, К. Нкрума был провозглашен пожизненным президентом. «Наша партия, — писал он, — подобна огромному могучему дереву, повсюду протянувшему свои ветви» [Omagi 1970: 55]. Роль ствола отводилась партийным функционерам, а ветвей — массовым организациям. Дерево росло, ветвей прибавлялось. В партию были интегрированы Конгресс профсоюзов, Объединенный совет фермеров, женские организации, организация юных пионеров. Партийные ячейки создавались даже среди верующих в церквях.

НПК была аморфным образованием, куда входили 2 млн человек из семимиллионного населения Ганы. Сбалансировать интересы партийных фракций, мобилизовать народ на выполнение грандиозных задач, полагал К. Нкрума, мог только он сам — обладавший непререкаемым авторитетом и неограниченной властью вождь. Он принял титул «Осаджиефо» («Герой и Воин»), в Гане в изобилии появились его статуи, он смотрел с монет, марок, многочисленных портретов. Его именем называли площади и фабрики, корабли и институты. В его честь слагались поэмы и песни.

<sup>35</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 11. П. 22. Д. 6. Л. 9.

<sup>36</sup> Там же.

<sup>37</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 8. П. 14. Д. 8. Л. 50—51.

Президент вел спартанский образ жизни, являл собой образец трудолюбия и аскетизма. Спал не более четырех часов в сутки, вставал на рассвете. День начинался с 45-минутной гимнастики йога. До завтрака диктовал письма и поручения. Завтрак был легким: грейпфрут и каша из злаков. После девяти часов утра шел прием многочисленных посетителей. В три часа следовал небольшой перерыв. Обед состоял из африканских блюд: супа из пальмовых орехов, улиток, рыбы и фуфу — каши из маниока или кассавы. После пяти часов вечера он вновь сидел за рабочим столом — писал. Не употреблял спиртного, не курил, каждую пятницу голодал. Немногие свободные часы посвящал игре в теннис, выращиванию роз, плаванию, верховой езде, шахматам, классической музыке. День заканчивался скромным ужином — изюм, шоколадный бисквит и чашка обезжиренного молока [Biney 2009: 85—86].

Однако личный пример лидера не стал привлекательным для ганской элиты. В коридорах власти царил гедонизм. Корпоративные интересы аполитичной, или прозападно настроенной, бюрократии были далеки от официально декларируемых целей. Чиновничество было нацелено не на реализацию мобилизационной модели развития, а на личное обогащение, конвертацию власти в собственность. Превращение Ганы в однопартийное государство на деле вылилось в создание авторитарного режима, где отсутствовала обратная связь между правящей верхушкой и массами. В сознании многих ганцев социализм стал ассоциироваться с экономическими трудностями и лишениями, невыполненными обещаниями власти, произволом, отсутствием гражданских свобод, а энтузиазм народа сменялся апатией, пассивным или активным сопротивлением.

Президент не получал объективной информации о положении в стране, жил в придуманном мире собственных идей и идеалов. Опасаясь новых покушений, К. Нкрума стал вести замкнутый образ жизни. По его приказу президентская резиденция Флагстафф Хаус была превращена в укрепленную крепость. Территория площадью 200 акров

была обнесена высоким каменным забором. Посетители должны были пойти через трое ворот, охраняемых вооруженными офицерами. Это был «остров в центре Аккры», где имелось все необходимое для работы и досуга главы государства — офисы, военный лагерь, госпиталь, радиостанция, теннисные корты, бассейн и даже небольшой зоопарк. К. Нкрума редко покидал резиденцию, во время нечастых выездов движение перекрывалось, полицейские выстраивались по обе стороны шоссе на расстоянии 20 м. Массовые митинги, где с удовольствием выступал К. Нкрума, ушли в прошлое. Теперь он общался с народом посредством газетных статей и радиобращений, которым предшествовали 15-минутные хвалебные песни в традиционном стиле<sup>38</sup>.

Утром 24 февраля 1966 г., когда президент находился в Пекине на пути в Ханой, куда следовал с официальным визитом, подразделения армии и полиции совершили государственный переворот. Основную ударную силу составила 2-я бригада под командованием полковника Эммануэля Котоки. Под предлогом учений она ночью была переброшена из Кумаси в Аккру и за несколько часов провела операции по захвату важных стратегических пунктов в столице (радиостанций, телецентра, телеграфа и т.д.). Вооруженное сопротивление оказал только президентский полк, расквартированный во Флагстафф Хаусе. После скоротечного боя, в котором погибли 90 человек, полк сдался<sup>39</sup>.

Власть перешла к Национальному совету освобождения (НСО) во главе с генерал-майором Джозефом Анкрой. Первоочередной задачей хунта провозгласила «исцеление страны от нкрумаизма». НПК была распущена и запрещена, многие партийные активисты арестованы. Партия исчезла в одночасье. Многие министры, функционеры, друзья и соратники К. Нкрумы отреклись от него,

<sup>38</sup> Sale K. The Loneliness of Kwame Nkrumah // CIA. June 27, 1965. URL: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP75-00149R000600010018-9.pdf> (accessed: 08.01.2020).

<sup>39</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 20. Д. 11. Л. 91.

выступили с «разоблачениями», заявили о своей лояльности новому режиму<sup>40</sup>.

Западная пресса создала соответствующий информационный фон: сообщалось о массовых демонстрациях в поддержку НСО, сбрасывании с пьедесталов памятников К. Нкрумы, публичном срывании и уничтожении его портретов, сожжении марксистской литературы.

Другую картину описывает советский очевидец, советник по сельскому хозяйству правительства Ганы Г. Баграмов. Он наблюдал демонстрацию в Аккре 25 февраля. Ее «возглавляла полицейская легковая автомашина с сидящими в ней полицейскими чинами. Колонну демонстрантов сопровождали конные полицейские и несколько полицейских мотоциклистов. Демонстранты несли написанные от руки маленькие плакаты и зелёные ветки от деревьев, с шумом скандируя лозунги. Многочисленная публика, собравшаяся на тротуарах из большого количества министерств и ведомств, расположенных в том районе, оставалась безучастным зрителем»<sup>41</sup>.

А вот как происходило «сожжение марксистской литературы»: «Рядом с министерством сельского хозяйства был расположен книжный магазин, в котором продавалась партийная и политическая литература. Кто-то взломал дверь магазина и оттуда стали выбрасывать книги, но так как у магазина скопилось много народу, то получалось так, что книги фактически раздавались в руки людей, которые, подхватив столько книг, сколько удалось удержать в руках, убегали с этой литературой. Так в течение получаса была расхвачена вся литература, имевшаяся в магазине. Мне неизвестен истинный замысел людей, организовавших “погром” магазина, но это привело к тому, что вся литература практически была разнесена по домам. После того, как закончился “погром”, был составлен костер из остатков разорванных книг и бумажных обложек»<sup>42</sup>.

Во время переворота солдаты врываются в советские учреждения, где совершали грабежи и акты вандализма. Было похищено и испорчено имущество клуба посольства, корпункта «Правды», представительства ТАСС<sup>43</sup>.

Известие о перевороте застало К. Нкруму в Пекине. Он отдал приказ армии вернуться в казармы, попросил держать самолет наготове для вылета на родину. Лететь пришлось в Гвинею, куда его пригласил президент Ахмед Секу Туре. Он поселился на уединенной вилле на окраине Конакри. К. Нкрума тяжело переживал поражение и мечтал о реванше.

### **Идеологические императивы или экономическая выгода?**

Судя по воспоминаниям советского посла в Гвинее в 1964—1968 гг. А.Л. Воронина, СССР был готов помочь К. Нкруме вернуться к власти вооруженным путем. А. Секу Туре пригласил посла и передал просьбу к советскому руководству о срочной военной помощи, чтобы обеспечить возвращение ганского лидера в Аккру. А.Л. Воронин выразил президенту «серьезные сомнения по этому поводу, однако о его просьбе, естественно, сообщил в МИД». Неожиданно из Москвы пришла депеша, что вопрос о помощи рассмотрен и вскоре в Конакри придет военный корабль с оружием и боеприпасами. Это было чревато военным столкновением не только с ганской армией, но и силами НАТО: «Реальность была такова, что даже если наш корабль придет в Конакри, то он не сможет без конфликта дойти до Аккры. В этом случае ему пришлось бы ввязаться в столкновение с вооруженными силами хунты, захватившей власть в Гане. Пройти же по суше из Гвинеи в Гану, минуя другие страны, невозможно, тем более что часть из них уже признала новый режим. Да и наличных военных сил для такого похода не было. К тому же в Англии внимательно следили за событиями в прежней колонии — Гане и не скупилась на предупреждения о недопустимости

<sup>40</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 20. Д. 11. Л. 73.

<sup>41</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 16. Д. 9. Л. 7.

<sup>42</sup> Там же. Л.8.

<sup>43</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 20. Д. 10. Л. 70—74.

какого-либо иностранного вмешательства» [Воронин 1997: 68].

Посол передал в Москву, что «от направления в Конакри нашего военного корабля следует воздержаться. Привел соответствующие доводы. Москва немедленно ответила согласием. А для разъяснения нашей позиции из Москвы прибыл генерал В.Г. Куликов, бывший военный советник в Гане, позже Маршал Советского Союза. Он с военной точки зрения, а я с политической объяснили обоим президентам нереальность выступления против заговорщиков с помощью советских вооруженных сил. В итоге Нкрума, а затем и Секу Туре согласились с нами» [Воронин 1997: 68].

Позже А.Л. Воронин узнал, что «по поводу вмешательства в ганские события “наверху” были серьезные споры и что Алексей Николаевич (Косыгин. — *Прим. авт.*) был решительно против возможной военной авантюры. И возражал он прежде всего лично Брежневу. Сославшись на телеграмму советского посла в Конакри, Косыгин настоял на возвращении корабля, который уже находился в пути» [Воронин 1997: 69].

Информация А.Л. Воронина подтверждается архивными документами. 9 марта 1966 г. послам СССР в Варшаве, Будапеште, Бухаресте, Праге и Софии поступило «указание проинформировать руководящих деятелей этих стран относительно обращения Нкрумы к Советскому правительству о предоставлении ему советского оружия. Было сообщено, что Нкруме был дан ответ в том плане, что советская сторона рассмотрела его просьбу положительно и готова предоставить такое оружие. Совпослам было поручено сообщить, что, занимая такую позицию, мы исходим из того, что военный переворот в Гане — это результат империалистического заговора и что патриоты во главе с Нкрумой противостоят заговорщикам и их империалистическим хозяевам и заслуживают поддержки и помощи»<sup>44</sup>.

Авантюра с отправкой корабля с грузом оружия к берегам Западной Африки закончилась едва начавшись. После свержения

К. Нкрумы ничего уже сделать было нельзя, помочь ему могли только превентивные меры. Для советских ведомств и учреждений, включая КГБ, переворот оказался неожиданностью, хотя Аккра была полна слухами о его подготовке, а в аэропорту, откуда К. Нкрума вылетел в последнюю зарубежную поездку в качестве президента, «циники заключали пари о дате акции» [Rooney 1988: 251].

Советское посольство не только рисовало картину «положительных тенденций» в ганской экономике на основе фальшивых официальных данных<sup>45</sup>, но и неадекватно, ошибочно оценивало политическую обстановку в стране. В политотчете посольства за 1965 г., направленном в МИД незадолго до переворота, отмечалась, что «Нкрума и руководство НПК владеют положением в стране “благодаря своевременным и действенным мерам”»<sup>46</sup>. В этом сотрудников посольства убеждал сам Кваме Нкрума и руководители ганских министерств и ведомств. А источники альтернативной информации у посольства фактически отсутствовали. Постоянные контакты с членами парламента, представителями деловых кругов, интеллигенции, ганскими и иностранными журналистами, представителями среднего звена госаппарата не практиковались. Посольство и военный атташат не наладили «доверительных контактов с представителями ганской армии, и в первую очередь с влиятельными чинами»<sup>47</sup>.

Новые власти распорядились прекратить «работы на всех объектах, сооружавшихся при содействии Советского Союза за счет предоставленных Республике Гана советских кредитов»<sup>48</sup> и потребовали «отъезда из Ганы всех советских специалистов», коих там было около тысячи. Специалистов пришлось вывозить воздушным и морским путем, поскольку их пребывание в Гане стало небезопасным. КГБ сообщал, что «военные и полицейские власти создают вокруг советских специалистов враждебную обстановку, подстрекают население к враждебным выступлениям

<sup>44</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 20. Д. 11. Л. 70.

<sup>45</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 9. П. 18. Д. 12. Л. 103—104.

<sup>46</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 20. Д. 10. Л. 36.

<sup>47</sup> Там же. Л. 9.

<sup>48</sup> Там же. Л. 9.

против них»<sup>49</sup>. При выезде из Ганы в их адрес «были допущены случаи грубого отношения и произвола»<sup>50</sup>.

СССР предоставил правительству К. Нкрумы кредиты на общую сумму 86,4 млн руб. на оплату проектно-изыскательских работ, оборудования и материалов для 20 объектов, осуществляемых при техническом содействии Советского Союза, где трудилась основная часть высланных советских специалистов. В счет этой суммы Гане был предоставлен также товарный кредит до 20 млн руб. До военного переворота из общей суммы предоставленных кредитов всего было использовано 31,2 млн руб.<sup>51</sup> Задолженность Ганы по основному долгу на 1 января 1967 г. составляла 30,4 млн руб.<sup>52</sup>

10 ноября 1966 г. временный поверенный в делах СССР в Гане Б.С. Воробьев направил ганскому МИДу памятную записку с требованием о возмещении ущерба «в связи с односторонним нарушением ганцами соглашений об экономическом и техническом сотрудничестве между СССР и Ганой»<sup>53</sup>. Этот вопрос неоднократно обсуждался с ганскими представителями, в частности с председателем экономического комитета НСО Э. Омабое, руководителем ганской делегации, находившейся в Москве с 15 по 21 марта 1967 г. Э. Омабое заявил, что ганское правительство рассмотрит этот вопрос, однако ответа не последовало. В конце концов в зачет долга пошли возвращенные СССР четыре ИЛ-18, купленные правительством К. Нкрумы. Их стоимость «почти полностью» покрыла стоимость ущерба<sup>54</sup>.

Экономическая политика НСО была либерально-монетаристской и определялась условиями, на которых Международный валютный фонд (МВФ) предоставлял Гане займы. Во внешней политике проводился прозападный курс, отношения с социалистическими странами были свернуты. НСО потребовал

«сокращения состава посольства и всех других советских учреждений в Аккре до 18 человек, запретил полеты самолетов Аэрофлота над территорией Ганы»<sup>55</sup>.

После свержения К. Нкрумы советское руководство оказалось перед непростой дилеммой, какую политику проводить в отношении НСО. «Сложность ситуации состоит в том, — говорилось в докладе Института Африки, представленном в МИД и другие инстанции, — что, с одной стороны, не признав новое правительство, мы теряем в этой стране наши *экономические* (курсив оригинального документа. — Прим. ред.) позиции (на 1 января 1965 г. помощь Гане составила 86,4 млн руб.). Это связано также с ослаблением нашего влияния в Африке вообще. С другой стороны, нам трудно примириться с характером военного переворота, который есть не что иное, как контрреволюция, совершенная при поддержке внешних сил, и с политической позицией новых руководителей Ганы, которые фактически отказались от некапиталистического пути развития и заняли негативную позицию в отношении СССР. Мы не можем также не считаться с отрицательной позицией ряда африканских стран, и в частности Гвинеи, Мали, ОАР, Алжира, Конго (Браззавиль), Танзании — в отношении нового режима в Гане». Авторы доклада предложили «в интересах укрепления политического союза с национально-освободительным движением в Африке и укрепления дружбы с народами стран, вставшими на некапиталистический путь развития... временно не признавать новый режим в Гане и определять свою политику по отношению к Нкруме в соответствии с нашими общими интересами в Африке»<sup>56</sup>.

Разрыв отношений с НСО означал отказ от существенной экономической выгоды и доходов. Совместные проекты, куда были вложены немалые средства, обещали остаться незаконченными, кредиты — невыплаченными, будущая прибыль — потерянной.

Покупка ганских какао-бобов стала высокодоходным делом. В 1963—1964 гг.

<sup>49</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 20. Д. 10. Л. 62.

<sup>50</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 20. Д. 11. Л. 90.

<sup>51</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 11. П. 22. Д. 6. Л. 8.

<sup>52</sup> Там же. Л. 23.

<sup>53</sup> Там же. Л. 39

<sup>54</sup> Там же. Л. 38.

<sup>55</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 20. Д. 11. Л. 90.

<sup>56</sup> АВП РФ. Ф. 047. Оп. 12. П. 193. Д. 49. Л. 15—16.

западные компании, контролировавшие мировые цены на какао-бобы, намеренно их сбивали, чтобы создать экономические трудности режиму К. Нкрумы. В декабре 1965 г. по просьбе ганской стороны в целях стабилизации цен был заключен долгосрочный контракт на поставку из Ганы в СССР в 1966–1967 гг. 150 тыс. т какао-бобов по фиксированной цене. После падения режима К. Нкрумы цены стремительно поднялись. В 1967 г. Гана недопоставила Советскому Союзу 40 тыс. т какао-бобов, ссылаясь на необходимость выполнить «контракты с другими странами, которым какао-бобы были проданы по более высоким ценам». И все равно на разнице между ценами на мировом рынке и зафиксированными в контракте 1965 г. советская сторона выиграла 10 млн руб.<sup>57</sup>

Советские политики не последовали представленной в докладе Института Африки рекомендации. 16 марта 1966 г. посол Г.М. Родионов «заявил генералу Анкре, что Советский Союз намерен продолжать существующие межгосударственные отношения с Республикой Гана»<sup>58</sup>.

20 мая советское правительство «дало согласие на назначение нового посла Ганы в Москве»<sup>59</sup>. Во время беседы с советскими официальными лицами после вручения верительных грамот посол Ганы в СССР Бедьяко Поку сообщил о полученных им «твердых указаниях» разъяснить советскому правительству, что «недавний переворот в Гане не должен отразиться на советско-ганских отношениях». Посол назвал Гану «первым сыном Советского Союза среди независимых стран Африки»<sup>60</sup>. Такие эпитеты не были в ходу даже во времена К. Нкрумы. Заместитель Председателя Президиума Верховного Совета СССР К.Ф. Ильяшенко ответил: «Если говорить образно, то Гану правильнее было бы назвать не сыном, а братом Советского Союза. Мы не скрываем, что наши симпатии на стороне тех стран, которые избрали некапиталистический путь развития. Но это не

мешает нам развивать отношения со всеми другими молодыми независимыми странами, которые со своей стороны проявляют желание сотрудничать с нами. Что касается переворота в Гане, то советский народ твердо придерживается мнения о том, что вопрос о внутреннем политическом устройстве является делом народа той или иной страны». Заместитель министра иностранных дел Я.А. Малик посчитал нужным заметить, что «некоторые акции ганской стороны в отношении СССР после переворота в Гане были непонятны и не могли не вызывать настороженности». Посол объяснил эксцессы неправильными действиями солдат, «которые вышли из-под контроля»<sup>61</sup>.

Советская сторона рассчитывала, что, несмотря на «прозападный» характер военного режима в Гане, «отдельные руководители страны, являясь в той или иной мере националистами, не могут не учитывать необходимости сотрудничества с Советским Союзом, поскольку определенная нормализация советско-ганских отношений позволила бы им добиться некоторой стабилизации положения внутри страны, а также укрепить позиции нового режима во внешнеполитическом плане, особенно в рамках ОАЕ (Организации африканского единства. — *Прим. авт.*)»<sup>62</sup>.

Ганские руководители так не считали. Гана не выполняла свои обязательства по продаже какао-бобов, затягивала выдачу лицензий на ввоз товаров из СССР, задерживала платежи в счет погашения кредитов<sup>63</sup>. Возобновление сооружения некоторых совместных объектов (завода крупнопанельных железобетонных элементов, аффинажного завода, комплекса предприятий рыбной промышленности) было предметом переговоров, но закончились они безрезультатно. Гольный, идейно обесточенный прагматизм не принес СССР ожидаемых дивидендов.

## Заключение

Архивные материалы позволяют сделать вывод, что советские эксперты и дипломаты

<sup>57</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 11. П. 22. Д. 6. Л. 26.

<sup>58</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 20. Д. 11. Л. 75—76.

<sup>59</sup> Там же. Л. 47.

<sup>60</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 16. Д. 7. Л. 4.

<sup>61</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 16. Д. 7. Л. 4—5.

<sup>62</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 10. П. 20. Д. 11. Л. 49.

<sup>63</sup> АВП РФ. Ф. 573. Оп. 11. П. 22. Д. 6. Л. 26.

сыграли существенную роль в разработке экономической политики Ганы в 1963—1966 гг. Посол в Гане Г.М. Родионов, экономический советник посольства Г.Я. Александров, член Коллегии Госплана А.С. Павленко рекомендовали руководству Ганы советские экономические рецепты, которые не учитывали ганские реалии и возможности. Несмотря на противодействие заведующего II Африканским отделом МИД М.Д. Сытенко, К. Нкруме были представлены волонтаристские рекомендации, которым он последовал при разработке и корректировке семилетнего плана развития (1963—1970 гг.). Попытки осуществить невыполнимую программу форсированной индустриализации привели экономику Ганы на грань краха, что в значительной мере обеспечило успех военного переворота 24 февраля 1966 г.

Реакция советского руководства на переворот в Гане не была последовательной. Сначала было решено не признавать военно-полицейскую хунту и помочь К. Нкруме вернуть власть вооруженным путем. К берегам Западной Африки было направлено советское судно с грузом оружия для его сторонников. Вскоре судно было отозвано, а с новым режимом налажены полноценные отношения ради возвращения кредитов, получения прибыли от совместных проектов, закупки ганских какао-бобов по заниженным ценам. Это стало началом поворота к «новому реализму» [Legvold 1970: 275] в советской политике в Африке, когда после нескольких неудач (высылка советского посла из Гвинеи в 1961 г., поражение в Конго (1960—1965 гг.), переворот в Гане в 1966 г.) приоритет идеологических императивов сменился прагматическим подходом.

Поступила в редакцию / Received: 12.03.2020  
 Принята к публикации / Accepted: 18.05.2020

### Библиографический список

- Воронин А.Л. На ниве внешней политики // Премьер известный и неизвестный. Воспоминания о А.Н. Косыгине / под ред. Т.И. Фетисова. М.: Республика, 1997. С. 56—69.
- Мазов С.В. Политика СССР в Западной Африке, 1956—1964. Неизвестные страницы истории холодной войны. М.: Наука, 2008.
- Мазов С.В. Кваме Френсис Нвиа Кофи Нкрума // История Африки в биографиях / под общ. ред. А.Б. Давидсона. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2012. С. 612—622.
- Мазов С.В. Становление советско-ганских отношений, 1957—1966 гг. // Африка в судьбе России. Россия в судьбе Африки / отв. ред. А.Б. Давидсон. М.: Политическая энциклопедия, 2019. С. 200—273.
- Нкрума К. Африка должна объединиться. М.: Прогресс, 1964.
- Biney A. The Development of Kwame Nkrumah's Political Thought in Exile, 1966—1972 // *Journal of African History*. 2009. Vol. 50. Iss. 1. P. 81—100. DOI: 10.1017/S0021853709004216
- Davidson B. *Black Star. A View of Life and Times of Kwame Nkrumah*. London: Allen Lane, 1973.
- Legvold R. *Soviet Policy in West Africa*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1970.
- Omari P. *Kwame Nkrumah: The Anatomy of an African Dictatorship*. London: C. Hurst & Co, 1970.
- Rooney D. *Kwame Nkrumah. The Political Kingdom in the Third World*. London: I.B. Tauris & Co Ltd, 1988.
- Smertin Y. *Kwame Nkrumah*. New York: International Publishers, 1987.

### References

- Biney, A. (2009). The Development of Kwame Nkrumah's Political Thought in Exile, 1966—1972. *Journal of African History*, 50 (1), 81—100. DOI: 10.1017/S0021853709004216
- Davidson, B. (1973). *Black Star. A View of Life and Times of Kwame Nkrumah*. London: Allen Lane.
- Legvold, R. (1970). *Soviet Policy in West Africa*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Mazov, S.V. (2008). *The Policy of the USSR in West Africa, 1956—1964. Unknown Pages of the Cold War History*. Moscow: Nauka publ. (In Russian).
- Mazov, S.V. (2012). Kwame Francis Nwia Kofie Nkrumah. In: Davidson, A.B. (Eds.). *History of Africa in Biographies*. Moscow: Rossiyskiy gosudarstvennyi gumanitarnyi universitet publ. P. 612—622. (In Russian).



- Mazov, S.V. (2019). The Establishment of the Soviet-Ghanaian Relations, 1956—1960. In: Davidson, A.B. (Eds.). *Africa in the Fate of Russia. Russia in the Fate of Africa*. Moscow: Politicheskaya encyclopedia publ. P. 200—273. (In Russian).
- Voronin, A.L. (1997). In the Field of Foreign Policy. In: Fetisov, T. I. (Eds.). *Premier Known and Unknown. Memoirs about A.N. Kosygin*. Moscow: Respublika publ. P. 56—69. (In Russian).
- Nkrumah, K. (1964). *Africa Must Unite*. Moscow: Progress publ. (In Russian).
- Omari, P. (1970). *Kwame Nkrumah: The Anatomy of an African Dictatorship*. London: C. Hurst & Co.
- Rooney, D. (1988). *Kwame Nkrumah. The Political Kingdom in the Third World*. London: I.B. Tauris & Co Ltd.
- Smertin, Y. (1987). *Kwame Nkrumah*. New York: International Publishers.

**Сведения об авторе:** *Мазов Сергей Васильевич* — доктор исторических наук, главный научный сотрудник Центра африканских исследований Института всеобщей истории РАН (e-mail: s.mazov@mail.ru).

**About the author:** *Mazov Sergey Vasilyevich* — PhD in History, Dr. of Sc. (History), Chief Researcher, Center for African Studies, Institute of World History, Russian Academy of Sciences (e-mail: s.mazov@mail.ru).



## РЕЦЕНЗИИ BOOK REVIEWS

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-634-637

**Рецензия на книгу:  
Routledge Handbook of Russian Foreign Policy /  
Ed. by A. Tsygankov. Abington: Routledge, 2018. 440 p.**

**К.П. Курылев, Г.М. Турава**

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

**Для цитирования:** *Курылев К.П., Турава Г.М.* Рецензия на книгу: *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy / Ed. by A. Tsygankov. Abington: Routledge, 2018. 440 p.* // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 634—637. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-634-637

**Book review:  
Tsygankov, A. (Eds.). (2018). Routledge Handbook of Russian Foreign Policy.  
Abington: Routledge, 440 p.**

**K.P. Kurylev, G.M. Turava**

RUDN University, Moscow, Russian Federation

**For citation:** Kurylev, K.P. & Turava, G.M. (2020). Book review: Tsygankov, A. (Eds.). (2018). *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*. Abington: Routledge, 440 p. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 634—637. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-634-637

В течение последнего десятилетия российская внешняя политика претерпела кардинальные изменения, удивив не только международное сообщество, но и экспертов. Государственный переворот на Украине, переросший в гражданскую войну, сопровождающаяся геополитической декомпозицией этого государства, возвращение Крыма

и Севастополя в «родную гавань», кризис системы безопасности в Европе, конфронтация с США и ЕС, санкционная кампания, организованная Западом в отношении российского государства, — это и многое другое обусловили формирование на современном этапе новой внешнеполитической программы, которую можно назвать «доктриной

© Курылев К.П., Турава Г.М., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Путина» [Внешняя политика стран СНГ 2019]. Эти ключевые события перевернули ту страницу истории, которая условно называлась «мир после холодной войны»<sup>1</sup>.

Учитывая эти критически важные темы, коллективная монография «Внешняя политика России» направлена на всеобъемлющий обзор российской внешней политики на современном этапе. Редактор книги — А.П. Цыганков, известный ученый в области международных отношений и внешней политики России, профессор Калифорнийского университета Сан-Франциско (США). Авторами глав являются всемирно признанные исследователи в области внешней политики и международных отношений, вносящие вклад в разработку комплексного подхода к внешней политике России.

Рецензируемый труд разделен на четыре раздела, которые, в свою очередь, подразделяются на главы — их в работе двадцать восемь.

В первом разделе рассмотрены основные теоретические подходы к объяснению российской внешней политики. Во втором — обозначаются ее инструменты и исследуется роль акторов в выработке внешнеполитического курса. Третий и четвертый разделы содержат обзоры региональных направлений внешней политики России, а также анализ ее участия в международных организациях.

Для исследователя-международника чрезвычайно важным является первый раздел рецензируемой монографии. Конструктивизм как одна из парадигм международных отношений стал одним из главных направлений в теоретической части исследования. Данный тезис применим и к изучению внешней политики России. Автор первой главы, В. Феклюнина, исследует основные темы, доминирующие в литературе конструктивизма: идентичность России, признание и непризнание российской идентичности, нормы и практики. Западные исследователи сходятся

во мнении, что российская интерпретация своего положения в Европе, с одной стороны, и (не)признание европейской идентичности России Западом — с другой, оказали существенное влияние не только на формулирование национальных интересов государства, но и логику внутреннего развития страны [Routledge Handbook... 2018: 8]. Помимо этого конструктивисты полагают, что стремление России быть признанной в качестве великой державы детерминирует ее внешнюю политику, что отражено в официальном дискурсе.

Интерес представляют (пост)структуралистские подходы к пониманию российской внешней политики, вклад которых, по мнению авторов, заключается не столько в объяснении конкретных событий, сколько в понимании их возможных условий. В. Морозов во второй главе предлагает собственный подход, суть которого заключается в том, чтобы рассматривать Россию как «соподчиненную империю» (*subaltern empire*). Это означает, что Россия находится в состоянии полупериферии по отношению к Западу (с точки зрения экономической и материальной зависимости от капиталистического ядра) и одновременно обладает опытом колонизации своей собственной периферии. Такой подход объясняет желание России развивать Евразийский экономический союз (ЕАЭС) под своим доминирующим началом, а также участие России в БРИКС — объединении, направленном на формирование коллективного контргегемонистического полюса.

В третьей главе представлены теоретические воззрения представителей школы реализма. Автор, Е. Кропачева, отмечает, что подходы реалистов занимают ключевое место в изучении советской и российской внешней политики. Она выделяет представителей неоклассического реализма, особенность исследования которых заключается в попытке интегрировать системную/структурную, внутреннюю и идеационную (*ideational*) переменные в анализ внешней политики, а также продемонстрировать их взаимосвязь. Следует отметить важность расширения понятия силы за счет включения промежуточной

<sup>1</sup> Сушенцов А.А. Как изменились международные отношения за год украинского кризиса // Внешняя политика. 14.03.2015. URL: <http://www.foreignpolicy.ru/analyses/tsena-bespechnosti/> (дата обращения: 13.04.2020).

переменной (*intervening variable*) — восприятия. Это означает, что сила (*power*) включает в себя также социальный статус и престиж. Несмотря на корреляцию с конструктивистским и либеральным подходами, разница состоит в том, что реалисты увязывают идеационные/социальные факторы с материальными и системными.

Актуальным и значимым является подход, указывающий на прямую взаимосвязь энергетической сферы со сферой внешней политики. В связи с этим Россия отнесена к категории петрократических государств (*petrostate*), для которых характерна корреляция цен на нефть и внешнеполитической активности. Тем не менее в шестой главе развенчан миф о том, что петрогосударства становятся более агрессивными и склонны начинать военные конфликты в периоды, когда цены на нефть резко взлетают вверх. Напротив, Ю. Вебер доказывает, что решающее влияние на внешнюю политику оказывают убеждения лидера и внутренняя политика, в то время как рост нефтяных доходов лишь расширяет вариативность внешнеполитического поведения.

Россия как одна из ведущих стран мира обладает самым широким набором внешнеполитических инструментов, который она способна задействовать. Основной задачей второго раздела является оценка фактической роли во внешней политике следующих инструментов: дипломатии, энергетики, разведки, вооруженных сил, кибербезопасности, публичной дипломатии, религиозного фактора.

Ч. Зиглер в седьмой главе утверждает, что российская дипломатия в значительной степени опирается на традиционную дипломатию, включающую межгосударственные переговоры (*state-to-state negotiations*). Отмечена важность персональной, равно как и сетевой, дипломатии (*network diplomacy*).

Место военной силы во внешнеполитической деятельности России исследуют В. Коньшев и А. Сергунин в десятой главе. При Д.А. Медведеве и В.В. Путине стране удалось провести военную реформу и модернизировать вооруженные силы, поэтому российская внешняя политика стала более

решительной и уверенной. По мнению авторов, роль военных в принятии решений в области внешней политики снижается. Кремль использует военное принуждение как крайнее средство, когда исчерпаны все невоенные методы, — заключают авторы.

Немаловажно, что российское руководство осознало, что для поддержания великодержавного статуса необходимо развивать «мягкую силу». Автор двенадцатой главы Г. Симонс отмечает, что одним из существенных ограничителей для российской «мягкой силы» стал негативный образ страны, поэтому назревшая необходимость его трансформации побудила российские власти к задействованию новых институтов «мягкой силы». По мнению исследователя, России удалось добиться относительного успеха в сфере медиа и усилить свое присутствие за рубежом. С другой стороны, учитывая, что российские СМИ за границей знакомят аудиторию с российской точкой зрения на важнейшие международные события, некоторые исследователи говорят о тонкой грани между пропагандой и публичной дипломатией.

Третий раздел работы рассматривает региональные направления внешней политики России. Говоря о российско-американских отношениях (глава 14), К. Робертс признает их важность в контексте обеспечения глобальной безопасности и стабильности. Автор заключает, что отношения России и США в период после холодной войны неоднозначны. С одной стороны, были достигнуты определенные успехи, но кризисы вокруг Украины и Сирии свели на нет предыдущую кооперацию и надолго поляризовали отношения [Routledge Handbook... 2018: 251].

Следует отметить приоритетность взаимоотношений с азиатским миром, и в первую очередь с Китаем, в контексте объявленного «разворота России на Восток». Автор 15-й главы Н. Курт выделяет три фактора, лежащих в основе «азиатского разворота»: идентичность, статус и потребность в экономическом и региональном развитии. Ученый предостерегает от переоценки потенциала российско-китайских отношений, поскольку их сближение после украинского кризиса

было обусловлено скорее необходимостью, нежели стратегическим выбором.

Наконец, заключительный раздел рассматривает вопрос участия России в международных организациях, а также усилия Москвы по созданию организаций и форматов, отвечающих интересам государства. Так, в 26-й главе М. Фрейре анализирует российскую политику в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Автор приходит к выводу, что Россия всегда рассматривала ШОС как политическую организацию, а также символ многополярного мира.

Последние две главы, написанные М. Молчановым и Р. Дейермондом, посвящены региональным организациям, в которых Россия демонстрирует свое лидерство, — ЕАЭС и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что рецензируемая книга отличается доступ-

ностью изложения, богатой фактологией и апеллирует к широкому кругу источников и литературы. Возможно, среди некоторых пробелов можно отметить отсутствие раздела, посвященного африканскому вектору во внешней политике России. И хотя редактором заявлено, что отношения с Африканским континентом были намеренно опущены, их возрастающая роль в международных отношениях, равно как и участие ЮАР в форуме БРИКС, указывает на необходимость дальнейшего исследования роли и места России в Африке.

Вероятно, также следовало отдельно осветить взаимодействие России с ведущими европейскими державами, такими как Великобритания, Германия и Франция. Тем не менее, несмотря на указанные недочеты, комплексный подход, использованный авторами работы, позволяет создать целостную картину современной внешней политики России.

Поступила в редакцию / Received: 29.06.2020

Принята к публикации / Accepted: 03.07.2020

### Библиографический список

*Внешняя политика стран СНГ* / под ред. Д.А. Дегтерева, К.П. Курылева. М.: Аспект-Пресс, 2019.  
*Routledge Handbook of Russian Foreign Policy* / Ed. by A. Tsygankov. Abington: Routledge, 2018.

### References

Degterev, D. & Kurylev, K. (Eds.). (2019). *Foreign Policies of the CIS States: A Comprehensive Reference*. Moscow: Aspect Press publ. (In Russian).  
Tsygankov, A. (Eds.). (2018). *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*. Abington: Routledge.

**Сведения об авторах:** *Курылев Константин Петрович* — доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (e-mail: kurylev-kp@rudn.ru).

*Турава Георгий Мерабиевич* — аспирант кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (e-mail: george.turava93@gmail.com).

**About the authors:** *Kurylev Konstantin Petrovich* — PhD in History, Dr. of Sc. (History), Professor, Department of Theory and History of International Relations, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (e-mail: kurylev-kp@rudn.ru).

*Turava Georgiy Merabievich* — PhD student, Department of Theory and History of International Relations, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (e-mail: george.turava93@gmail.com).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-638-640

**Рецензия на книгу:**  
**Kochtcheeva L.V. Russian Politics and Response to Globalization.**  
**London, New York: Palgrave Macmillan, 2020. 250 p.**

**А.С. Буторов**

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

**Для цитирования:** Буторов А.С. Рецензия на книгу: Kochtcheeva L.V. Russian Politics and Response to Globalization. London, New York: Palgrave Macmillan, 2020. 250 p. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 638—640. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-638-640

**Book review:**  
**Kochtcheeva, L.V. (2020). Russian Politics and Response to Globalization.**  
**London, New York: Palgrave Macmillan, 250 p.**

**A.S. Butorov**

RUDN University, Moscow, Russian Federation

**For citation:** Butorov, A.S. (2020). Book review: Kochtcheeva, L.V. (2020). Russian Politics and Response to Globalization. London, New York: Palgrave Macmillan, 250 p. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 638—640. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-638-640

Процесс глобализации международного сообщества, современный мировой порядок, проблема новых угроз и вызовов являются одними из наиболее актуальных тем исследования для представителей научной и общественно-политической мысли как в России, так и в США. Охватившая мир пандемия коронавирусной инфекции, ее масштабность и последствия со всей очевидностью демонстрируют востребованность таких работ. Россия активно вовлечена во все эти процессы. В данном контексте рецензируемая монография представляет особый интерес. Несомненное достоинство работы состоит в том, что автор представляет взвешенный взгляд на внутреннюю и внешнюю политику России.

Рецензируемая монография состоит из шести глав, каждая из которых включает несколько параграфов.

Первая глава посвящена рассмотрению концептуально-теоретических основ и подходов к изучению феномена глобализации в современных международных отношениях. Определяя степень вовлеченности России в процесс глобализации, автор рассматривает адаптацию России в современном мироустройстве как поиск ею своего места и роли в быстро меняющемся мире. Исследователь рассматривает глобализацию как процесс интенсификации межстрановых или трансграничных отношений, что ведет к дальнейшей взаимосвязанности и взаимозависимости между

© Буторов А.С., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

странами и регионами [Kochtcheeva 2020: 7]. Проводя анализ научных подходов к пониманию и изучению глобализации в международных отношениях, Л. Кошечева отмечает, что в российской научной мысли ряд исследователей рассматривают глобализацию в контексте наиболее распространенной концепции с упором на вестернизацию, и в частности американизацию мира [Kochtcheeva 2020: 9—10]. Вывод, который делает ученый в главе, сводится к тому, что Россия не бросает вызов основам международного сообщества. В то же время она отвергает практику однополярности мировой системы. Системное видение Россией мирового порядка и ее собственной роли в нем подразумевает поддержку взаимовыгодных отношений и равноправного партнерства между странами, основанных на принципах суверенитета, практичности и открытости, а также приверженности, с одной стороны, отстаиванию национальных приоритетов, а с другой — международному сотрудничеству [Kochtcheeva 2020: 21].

Во второй главе автор рассматривает глобализацию в контексте европеизации и американизации мироустройства, а также анализирует российский подход к глобальному мировому порядку. Опираясь на понятия «отправляющее» и «принимающее» общества, определенными, введенными в научный оборот в 2003 г. американским историком Питером Н. Стернсом [Stearns 2003], Л. Кошечева характеризует Россию как страну, играющую двойную роль: «получателя глобальных сигналов», а также «архитектора международной системы отношений» [Kochtcheeva 2020: 36]. По мнению исследователя, Россия, находясь на перекрестке влияния ведущих мировых игроков, сама воздействует на процесс глобализации как на региональном, так и международном уровнях. Рассматривая новый порядок как полицентричный, в котором старые и новые участники процесса глобализации участвуют в организации и структурировании мировых и региональных порядков, Л. Кошечева отмечает, что Россия играет роль одного из ведущих независимых акторов мировой политики [Kochtcheeva 2020: 42].

В третьей главе исследуются вопросы, связанные с анализом общественного восприятия процесса глобализации в России, которое далеко не однозначно. Общественность в целом и значительная часть правительственной элиты с подозрением относятся к результатам глобализации, частью которой является демократизация. Их беспокойство по поводу глобализации усиливается тем, что глобальные процессы не являются результатом безличных сил интернационализации и интеграции, а контролируются внешним гегемонистским проектом Запада. Стремление России к политическому, экономическому и социальному самоопределению, отмечает автор, заставляет страну найти свой собственный путь в этом процессе. Сильное государство традиционного типа сохраняется в России на протяжении веков, что свидетельствует о его исторической способности выживать и возрождаться. Вопрос не в том, будет ли Россия оставаться сильным государством, а в том, каким сильным государством она будет в эпоху глобализации, сможет ли она адаптироваться к быстро меняющимся внешним условиям и успешно реагировать на внутренние вызовы [Kochtcheeva 2020: 131—133]. Российская внешняя политика в значительной степени отражает внутривнутриполитические процессы, а также является реакцией на глобальные события, которые влияют на краткосрочные и долгосрочные интересы безопасности России.

В четвертой главе анализируется участие России в экономической глобализации, а также исследуется способность России адаптироваться к экономическим вызовам и внешнему давлению. Прагматичный ответ России на экономическую глобализацию, считает исследователь, направлен на укрепление экономического суверенитета России посредством усилий государства по наращиванию внутреннего экономического потенциала и попыток диверсификации внешнеэкономических связей России.

Автор объективно осветила ряд ключевых проблем, которые стоят перед современной российской экономикой, среди которых

критический уровень разделения населения на бедных и богатых [Kochtcheeva 2020: 143]. Заслуживает внимания вывод автора, согласно которому структура внутренней и внешней торговли, несмотря на укоренившиеся и широко распространенные убеждения, полностью соответствует нынешнему слабому состоянию производственного потенциала России [Kochtcheeva 2020: 186].

Пятая глава посвящена исследованию культурных последствий глобализации на основе эмпирических данных о реакциях общества на глобализацию в России. Проведенный анализ внутренних социокультурных факторов показывает разнообразие моделей адаптации и реакций. Автор приходит к выводу, что общества проявляют разную степень чувствительности или уязвимости к глобальным процессам, так что модели внутренней корректировки варьируются в зависимости от их масштаба и продолжительности.

В шестой главе оцениваются перспективы долгосрочной адаптации России к глобализации. Автор приходит к заключению, что Россия сделала стратегический выбор в ее пользу. В то же время отмечается, что отношение страны к внешнему миру в значительной степени определяется независимой внешней

политикой и действиями внешних акторов в отношении России [Kochtcheeva 2020: 239]. Стремление к политическому, экономическому и социальному самоопределению привело страну к поиску собственного пути в процессе политической глобализации. Россия не могла пожертвовать своей исторической самобытностью и статусом великой державы для членства в когорте западных держав, особенно на подчиненных условиях.

Очевидным достоинством работы являются обширные источниковая и историографическая базы исследования. Как отмечает Л.В. Кошечеева, книга основана на многолетних исследованиях глобализации, наблюдениях и интервью с экспертами [Kochtcheeva 2020: 24]. В 2016 г. были проведены более 60 интервью лично с представителями российского научно-экспертного сообщества из числа ведущих научно-исследовательских центров: ИМЭМО РАН, МГИМО, РУДН и др. Первоисточники представляют собой комплекс официальных заявлений членов правительства, выступлений, обращений и интервью политиков, правительственных постановлений, федеральных законов, государственных программ, ряд статистических отчетов и т.д.

Поступила в редакцию / Received: 05.06.2020

Принята к публикации / Accepted: 07.07.2020

### Библиографический список

- Kochtcheeva L.V. *Russian Politics and Response to Globalization*. London, New York: Palgrave Macmillan, 2020.  
Stearns P.N. *Treating Globalization in History Surveys* // *The History Teacher*. 2003. Vol. 36. No. 2. P. 153—160.

### References

- Kochtcheeva, L.V. (2020). *Russian Politics and Response to Globalization*. London, New York: Palgrave Macmillan.  
Stearns, P.N. (2003). *Treating Globalization in History Surveys*. *The History Teacher*, 36 (2), 153—160.

**Сведения об авторе:** Буторов Алексей Сергеевич — кандидат исторических наук, ассистент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (e-mail: butorov-as@rudn.ru).

**About the author:** Butorov Alexey Sergeevich — PhD in History, Assistant, Department of Theory and History of International Relations, RUDN University (e-mail: butorov-as@rudn.ru).





DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-641-644

**Рецензия на книгу:**  
**Wang Xiaoquan. “Yidai yilu” jianshe zhong shenhua  
Zhonghe zhanlue xiezuozhuanjiu. Peking: Zhongguo shehui kexue chubanshe  
[Ван Сяоцюань. Углубление китайско-российского стратегического  
сотрудничества в строительстве «Пояса и пути».  
Пекин: Социальные науки Китая], 2018. 169 p. (На китайском языке)**

**Е.Н. Грачиков**

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

**Для цитирования:** Грачиков Е.Н. Рецензия на книгу: Wang Xiaoquan. “Yidai yilu” jianshe zhong shenhua Zhonghe zhanlue xiezuozhuanjiu. Peking: Zhongguo shehui kexue chubanshe [Ван Сяоцюань. Углубление китайско-российского стратегического сотрудничества в строительстве «Пояса и пути». Пекин: Социальные науки Китая], 2018. 169 p. (На китайском языке) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 641—644. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-641-644

**Book review:**  
**Wang, Xiaoquan. (2018). “Yidai yilu” jianshe zhong shenhua  
Zhonghe zhanlue xiezuozhuanjiu. Peking: Zhongguo shehui kexue chubanshe  
[Deepening China—Russia Strategic Cooperation in the Construction  
of “Belt and Road” Studies. Peking: Chinese Social Science Press], 169 p.  
(In Chinese)**

**Ye.N. Grachikov**

RUDN University, Moscow, Russian Federation

**For citation:** Grachikov, Ye.N. (2020). Book review: Wang, Xiaoquan. (2018). “Yidai yilu” jianshe zhong shenhua Zhonghe zhanlue xiezuozhuanjiu. Peking: Zhongguo shehui kexue chubanshe [Deepening China—Russia Strategic Cooperation in the Construction of “Belt and Road” Studies. Peking: Chinese Social Science Press], 169 p. (In Chinese). *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 641—644. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-641-644

© Грачиков Е.Н., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

После объявления Си Цзиньпином в 2013 г. инициативы «Один пояс — один путь»<sup>1</sup> в Китае в массовом порядке стали создаваться центры и институты по исследованию этого глобального геополитического проекта руководства КНР. Результатом работы этих структур стала публикация многочисленных статей и издание книг, в том числе на английском языке [Грачиков 2018: 429—438]. Китайские ученые большое внимание уделяют теоретическому осмыслению инициативы Си Цзиньпина [Wang Yajun 2017: 4—14; Fu Mengzi 2019: 1—33; Hang Yuan 2020: 33—46]. Интерес представляет попытка некоторых исследователей связать эту инициативу с вкладом Китая в глобальное управление [Zhan Wenmu 2017: 4—25].

Особое место в этих исследованиях занимает рецензируемая книга китайского русиста, директора центра по китайско-российскому стратегическому взаимодействию Фонда по изучению реформ и развития Ван Сяоцюаня (王晓泉) «Углубление китайско-российского стратегического сотрудничества в строительстве “Пояса и пути”». Монография примечательна тем, что увидела свет в крупнейшем издательстве «Социальные науки Китая» в серии «Доклады национальных мозговых центров: “Пояс и путь”» № 12 за 2018 г. (国家智库报告：“一带一路”) [Wang Xiaoquan 2018].

В резюме к книге Ван Сяоцюань подчеркивает близость стратегических позиций, концепций, дополнительных стратегических преимуществ двух стран и идеальный стратегический координационный механизм, существующий между Китаем и Россией. Невзирая на то, как и в каком направлении меняется международная ситуация, российско-китайские отношения продолжают стремительно развиваться, и сотрудничество в строительстве нового мирового политического и экономического порядка постепенно углубляется. Особый акцент автор делает

на формировании нового экономического порядка в Евразии.

Книга состоит из трех глав. В первой — «Стратегическая ценность России в строительстве “Пояса и пути”», самой небольшой по объему, автор излагает свои соображения в отношении геополитического положения России и того, как оно влияет на реализацию инициативы. Впервые в китайской историографии ученый невольно провел сравнение политики России в отношении Запада с политикой КНР в отношении СССР, назвав прозападную политику России начала 1990-х гг. «придерживаться одной стороны» (yì biān dǎo 一边倒). Именно так называлась официальная дипломатическая стратегия КНР начала 1950-х гг., направленная на всемерное развитие отношений с Советским Союзом [Wang Xiaoquan 2018: 1—12]. Далее Ван Сяоцюань приводит доводы в отношении того, что Россия может внести большой вклад в создание «Морского шелкового пути XXI века». Ученый также уверен, что Россия является важной стратегической силой в обеспечении безопасной обстановки вокруг «Пояса и пути».

Во второй главе «Перспективы КНР и РФ в углублении стратегического взаимодействия в строительстве “Пояса и пути”» Ван Сяоцюань излагает свою версию истории развития торгово-экономических отношений между двумя странами, охватывая период Российской империи, Советского Союза и современной России [Wang Xiaoquan 2018: 13—66]. Исследователь утверждает, что в процессе постоянной экспансии «царская Россия» одно за другим аннексировала государства, расположенные между Россией и Китаем, чем кардинально изменила геополитическую и экономическую ситуацию на среднем участке Шелкового пути.

В третьей главе «Пути по углублению стратегического сотрудничества Китая и России по строительству “Пояса и пути”» Ван Сяоцюань рассматривает такие вопросы, как новый порядок в Евразии, сопряжение «Экономического пояса Шелкового пути» и Евразийского экономического союза (ЕАЭС),

<sup>1</sup> Xi Jinping. Tan zhiguo zhili. Di er juan. Peking: Waiwen chubanshe [Управление Китая. Т. 2. Пекин: Иностранные языки], 2017. P. 497—520. (На китайском языке).

важную роль Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) в данной инициативе, углубление стратегического сотрудничества в ключевых областях, формирование необходимой безопасной обстановки на пути строительства «Пояса и пути» [Wang Xiaquan 2018: 67—169].

Интересно наблюдение Ван Сяоцюаня о том, что разрушение евразийской интеграции главными державами было минимизировано благодаря превращению ЕС в важную движущую силу экономической интеграции всего Евразийского континента и улучшению отношений с такими региональными державами, как Индия и Иран. Координация «Экономического пояса Шелкового пути» и Евразийского экономического союза, по

мнению китайского исследователя, может установить новый региональный экономический порядок, который будет включать Китай, Пакистан и ЕАЭС и в будущем расширится до других главных регионов «Пояса и пути». Очень важно использовать ШОС в качестве многосторонней платформы для выработки правил и технических стандартов, необходимых для строительства «Пояса и пути» и включить ряд проектов этой инициативы в многостороннюю программу сотрудничества ШОС. Углубление стратегического сотрудничества между Китаем и Россией также важно в таких сферах, как финансы, энергетика и технологии.

Поступила в редакцию / Received: 08.06.2020

Принята к публикации / Accepted: 24.06.2020

### Библиографический список

- Грачиков Е.Н. Рецензия на книгу: *China's Initiatives: Responses to an Uncertain World*. Chief Editor Su Ge. Beijing: World Affairs Press, 2017. 454 p. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. № 2. С. 429—438. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-2-429-438
- Fu Mengzi. The Belt and Road Initiative from Three Theoretical Perspectives // *Contemporary International Relations*. 2019. Vol. 29. No. 2. P. 1—33.
- Hang Yuan. The Belt and Road Initiative and International Relations Theories: Challenges and a New Research Agenda // *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*. 2020. Vol. 13. Iss. 1. P. 33—46. DOI: 10.21638/spbu06.2020.103
- Wang Xiaquan. “Yidai yilu” jianshe zhong shenhua Zhongge zhanlue xiezuo yanjiu. Peking: Zhongguo shehui kexue chubanshe [Углубление китайско-российского стратегического сотрудничества в строительстве «Пояса и пути». Пекин: Социальные науки Китая], 2018. (На китайском языке).
- Wang Yajun. “Yidai yilu” changyi de lilun huangxin yu dianfan jiazhi [Теоретическая инновация и образная ценность инициативы «Пояс и путь» как международного общественного блага] // *Shijie jingji yu zhengzhi* [Мировая экономика и политика]. 2017. No. 3. P. 4—14. (На китайском языке).
- Zhan Wenmu. “Yidai yilu” yu shijie zhili de Zhongguo fangan [Инициатива «Пояс и путь» и предложение Китая по глобальному управлению] // *Shijie jingji yu zhengzhi* [Мировая экономика и политика]. 2017. No. 8. P. 4—25. (На китайском языке).

### References

- Fu, Mengzi. (2019). The Belt and Road Initiative from Three Theoretical Perspectives. *Contemporary International Relations*, 29 (2), 1—33.
- Grachikov, E.N. (2018). Review of the book: *China's Initiatives: Responses to an Uncertain World*. Chief Editor Su Ge. Beijing: World Affairs Press, 2017. 454 p. *Vestnik RUDN. International Relations*, 18 (2), 429—438. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-2-429-438
- Hang, Yuan. (2020). The Belt and Road Initiative and International Relations Theories: Challenges and a New Research Agenda. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 13 (1), 33—46. DOI: 10.21638/spbu06.2020.103
- Wang, Xiaquan. (2018). “Yidai yilu” jianshe zhong shenhua Zhongge zhanlue xiezuo yanjiu. Peking: Zhongguo shehui kexue chubanshe [Deepening China-Russia Strategic Cooperation in the Construction of “Belt and Road” Studies. Peking: Chinese Social Science Press]. (In Chinese).

Wang, Yajun. (2017). “Yidai yilu” changyi de lilun huangxin yu dianfan jiazhi. *Shijie jingji yu zhengzhi* [The Theoretical Innovation and Paragon Value of «the Belt and Road» Initiative as an International Public Good. *World Economics and Politics*], 3, 4—14. (In Chinese).

Zhan, Wenmu. (2017). “Yidai yilu” yu shijie zhili de Zhongguo fangan. *Shijie jingji yu zhengzhi* [The Belt and Road Initiative and China’s Proposal for Global Governance. *World Economics and Politics*], 8, 4—25. (In Chinese).

**Сведения об авторе:** *Грачиков Евгений Николаевич* — кандидат политических наук, доцент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (e-mail: [grachikov-en@rudn.ru](mailto:grachikov-en@rudn.ru)).

**About the author:** *Grachikov Yevgeny Nikolayevich* — PhD in Political Sciences, Associate Professor, Department of Theory and History of International Relations, RUDN University (e-mail: [grachikov-en@rudn.ru](mailto:grachikov-en@rudn.ru)).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-645-647

**Рецензия на книгу:**  
**Савин Л.В. Ordo Pluriversalis. Возрождение многополярного мироустройства. М.: ИД «Кислород», 2020. 592 с.**

**С.М. Ермаков**

Российский институт стратегических исследований, Москва, Российская Федерация

**Для цитирования:** Ермаков С.М. Рецензия на книгу: Савин Л.В. Ordo Pluriversalis. Возрождение многополярного мироустройства. М.: ИД «Кислород», 2020. 592 с. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 645—647. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-645-647

**Book review:**  
**Savin, L.V. (2020). Ordo Pluriversalis. The Restoration of the Multipolar World Order. Moscow: ID “Kislorod” publ., 592 p. (In Russian)**

**S.M. Ermakov**

Russian Institute for Strategic Studies, Moscow, Russian Federation

**For citation:** Ermakov, S.M. (2020). Book review: Savin, L.V. (2020). Ordo Pluriversalis. The Restoration of the Multipolar World Order. Moscow: ID “Kislorod” publ., 592 p. (In Russian). *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 645—647. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-645-647

Формирующийся мировой порядок, который идет на смену почти тридцатилетнему периоду после холодной войны, несет с собой новые возможности, а также подчас и не менее серьезные угрозы. Соединенные Штаты пытаются ухватиться за возможность сохранения однополярного мира, в крайнем случае, — поддерживать «условно биполярный» порядок (США, Китай) с участием региональных центров силы (ЕС, Индия, Япония, Россия). Формирование многополярной системы международных отношений — процесс непростой и безусловный, отягощенный множеством требующих детального учета факторов. В связи с этим появление книги Л.В. Савина очень востребовано и своевременно.

С присущим автору системным подходом к исследуемой проблеме в монографии дается анализ концепции многополярности, большое внимание уделяется оценке текущего кризиса неолиберализма и глобалистских проектов. Ученый справедливо отмечает, что нынешний мировой кризис связан не только с углублением экономических и политических проблем, но, прежде всего, с идеологическим упадком и потерей идентичности [Савин 2020: 15].

Монография разделена на тринадцать глав, в которых в логической взаимосвязи раскрываются теоретические основы и практические подходы к развитию государства и его позиционированию на мировой арене.

© Ермаков С.М., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Первая глава «Крах однополярности и кризис мировой политики» посвящена текущему кризису либерализма с критическим анализом концепции однополярности [Савин 2020: 14—57].

Во второй главе «Многополярность в контексте “международных стандартов”» раскрывается теория полюсов и баланса сил в международной системе [Савин 2020: 58—101]. Дается теоретическое обоснование переходу от однополярности к многополярности, а также проанализированы попытки Запада повлиять на этот процесс за счет создания рамок многостороннего подхода и выработки новой глобальной модели развития.

Третья глава «Не-Западный подход к многополярности» описывает представления о многополярности и подходы к международному взаимодействию основных центров силы, включая Россию, Китай, Индию, Иран, а также страны Латинской Америки [Савин 2020: 102—147].

Четвертая глава «Полицентричность и плюриверсальность» содержит детальный анализ этих философско-политических понятий с точки зрения геополитики и этнокультурной идентичности [Савин 2020: 148—175].

В пятой главе «Деконструкция “Запада”» автор подробно рассматривает различные западные политические практики и проекты, такие как колониализм, расизм, исключительность и т.п., которые на протяжении истории служили оправданием достижения мирового господства и территориально-политических экспансий [Савин 2020: 176—220].

Шестая глава «Право и справедливость. » посвящена актуальной проблеме международного права в условиях складывающегося миропорядка [Савин 2020: 221—252]. Парадокс нынешней ситуации заключается в том, что после окончания холодной войны автоматической перестройки работы международных организаций и действия международного права под интересы США как единственной сверхдержавы не произошло. Отсюда проистекает противоречие в американских подходах к международным организациям и праву. С одной стороны, Вашингтон кровно заинтересован в сохранении сложившейся

институциональной и нормативной системы, защищающей интересы Запада. А с другой — пытается ее сломать, чтобы перестроить под решение, прежде всего, своих национальных задач. Кроме того, в этой главе Л.В. Савин знакомит читателя с неевропейскими взглядами на роль и смысл «идеального государства», противопоставляя евразийскую эйдократию западной ноократии.

Ключевые понятия, определяющие современный баланс сил на международной арене, описаны в седьмой главе «Безопасность и суверенитет» [Савин 2020: 253—294]. Следует отметить, что остро переживаемый сейчас кризис трансатлантических отношений во многом связан с политикой нынешней американской администрации Д. Трампа, которая использует гарантии в области безопасности для навязывания своей воли европейским странам — членам НАТО. При этом очевидно, что союзники воспринимаются Вашингтоном как государства с ограниченным суверенитетом. В связи с этим большой интерес представляет приводящийся в книге анализ трансформации понятия суверенитета.

В восьмой главе «Экономика и религия» исследуется взаимосвязь между религией и экономикой [Савин 2020: 295—328]. При этом, рассматривая различные экономические практики, которые коренным образом отличаются от современной либерально-капиталистической экономической системы, Л.В. Савин говорит о возможности формирования финансово-экономической многополярности и выхода из-под глобального контроля США в сфере мировой торговли и финансов [Савин 2020: 328].

Девятая глава «Власть и государство» освещает вопросы, связанные со становлением властных структур и появлением государственности [Савин 2020: 329—370]. Для подтверждения своего тезиса, что государственное устройство не всегда носит универсальный характер и обусловлено национальной спецификой и рядом других факторов, ученый более детально рассматривает примеры формирования государственности в США, России и Иране.

Материал десятой главы «Этносы, народы, нации» содержит анализ теорий

этноса, нации и национализма, включая неевропейские версии [Савин 2020: 371—410]. Указаны их взаимосвязи, различные взгляды на данные вопросы, в том числе противоречивый характер термина «нация», когда он применяется в контексте, отличном от западных учений.

Одиннадцатая глава «Стратегические культуры и цивилизации» посвящена довольно широкому понятию цивилизации и ее интерпретациям в различных мировых научных школах [Савин 2020: 411—459]. Кроме того, автор рассматривает популярную сейчас концепцию стратегической культуры, предлагая ее расширенное толкование и проводя параллели с идентичностью.

В двенадцатой главе «Формируя альтернативы» Л.В. Савин описывает и критически оценивает различные альтернативные теории международных отношений [Савин 2020: 460—499]. Наиболее интересна представленная им теория устойчивой политики на основе целостного консервативного мышления. По мнению автора, основной вопрос состоит в том, «как правильно институционализировать соответствующие политические механизмы в разных обществах, чтобы через консенсусное согласие по ряду актуальных вопросов прийти к действительно устойчивой политике» [Савин 2020: 491].

Заключительная, тринадцатая, глава «Многополярный праксис» содержит описание практического опыта создания многополярного мира [Савин 2020: 499—536]. При этом особую ценность представляет анализ

автором научных и экспертно-аналитических методик (таких как система систем, неофункционализм, комплексные адаптивные системы, реляционизм, мультиплексность, полилог, систаза и синерезис), которые могут быть применимы для описания и исследования нового типа мироустройства.

Следует отметить, что, несмотря на ограниченные рамки одной книги, автору удалось достаточно широко представить теории и практические подходы к формированию мирового порядка. Идеи, заложенные в этом труде, безусловно, заслуживают пристального внимания в плане их возможного применения в российской политике по отстаиванию многополюсного подхода в строительстве будущей системы международных отношений.

Единственное, что, пожалуй, можно отметить как недостаток монографии, — не слишком детальное рассмотрение им влияния новых прорывных технологий на складывающийся мировой порядок. В то же время США, следуя традиционному для себя «технократическому подходу», пытаются переформатировать мир в собственных интересах, делая ставку на широкое применение информационно-коммуникационных средств и новых технологий (таких как искусственный интеллект, новые источники энергии и материалы, управление большими данными и т.п.). Однако рассмотрению этих факторов в контексте многополярности, по всей видимости, будет уделено гораздо больше внимания в новых трудах автора.

Поступила в редакцию / Received: 03.02.2020

Принята к публикации / Accepted: 20.05.2020

### Библиографический список

Савин Л.В. *Ordo Pluriversalis. Возрождение многополярного мироустройства*. М.: ИД «Кислород», 2020.

### References

Savin, L.V. (2020). *Ordo Pluriversalis. The Restoration of the Multipolar World Order*. Moscow: ID “Kislod” publ. (In Russian).

**Сведения об авторе:** *Ермаков Сергей Михайлович* — ведущий научный сотрудник Центра координации исследований Российского института стратегических исследований (РИСИ) (e-mail: ermakovriss@gmail.com).

**About the author:** *Ermakov Sergey Mikhailovich* — Leading Research Fellow, Center for Research Coordination, Russian Institute for Strategic Studies (e-mail: ermakovriss@gmail.com).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-648-651

**Book review:**  
**Mattheis, F., Raineri, L. & Russo, A. (2019). Fringe Regionalism. When Peripheries Become Regions. Palgrave Macmillan, 105 p.**

**A.A. Kornilov**

Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod – National Research University,  
Nizhni Novgorod, Russian Federation

**For citation:** Kornilov, A.A. (2020). Book review: Mattheis, F., Raineri, L. & Russo, A. (2019). Fringe Regionalism. When Peripheries Become Regions. Palgrave Macmillan, 105 p. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 648—651. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-648-651

**Рецензия на книгу:**  
**Mattheis F., Raineri L., Russo A. Fringe Regionalism. When Peripheries Become Regions. Palgrave Macmillan, 2019. 105 p.**

**А.А. Корнилов**

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского,  
Нижний Новгород, Российская Федерация

**Для цитирования:** Kornilov A.A. Book review: Mattheis F., Raineri L., Russo A. Fringe Regionalism. When Peripheries Become Regions. Palgrave Macmillan, 2019. 105 p. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 648—651. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-648-651

Three authors of the book under review having different countries of origin and job have become united in their attempt to create a fresh look at dynamic development of contemporary regions. Researchers Frank Mattheis of Belgium, Luca Raineri of Italy and Dr. Alessandra Russo of France did not invent anything new from nothing. They simply turned to narratives of certain regions and discovered some new peculiarities in what is called a phenomenon of fringe regionalism.

According to the authors, the concept of fringe regionalism touches base with economic, political, and social realities outside of the realm

of formal regional organizations. The European researchers argue that regionalisms emanating outside of national capitals are not necessarily marginalized political, economic or social spaces. On the contrary, their position at the fringes of formal constructions such as nation states, regional organizations or jurisdictions enable these borderlands to establish their own economic, social and political realities and identities. Fringe regionalism, therefore, turns the focus upside down to emphasize how a site's marginal position can be a key feature in its constituting the center of its own region [Mattheis, Raineri, Russo 2019: 2].

© Kornilov A.A., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



This interesting approach inspires the authors so much that they analyze the phenomenon in details and devote almost all the Introductory Remarks to that. They stress that region of specific quality they do research on is usually built on the cross-border practices of non-state actors, informal institutions rooted in states' peripheries and alternative, overlapping sources of legitimacy and identity. Frank Mattheis, Luca Raineri and Alessandra Russo challenge the established concepts and ideas of Theory of International Relations which argue that space and nation-state more than other values play central role in region-building.

This book aims to decenter regionalism by studying allegedly marginal spaces and actors. The ideas and practices of “frontier regionness”, “region-building from the peripheries” and the “regionalising potential of the peripheries” are discussed. Areas that are born and developed not in state capitals, but in state peripheries, conventionally portrayed as areas of disconnections and separation [Mattheis, Raineri, Russo 2019: 3]. That is what the authors work with across the text of the monograph and what they have looked empirically at.

Composition of the monograph under review looks very logic and persuasive.

Chapter 1 *Introductory Remarks: The Case for Fringe Regionalism* [Mattheis, Raineri, Russo 2019: 1—4] is devoted to a thorough and careful analysis of what present theories say of regionalism. In the main streams of (neo) realism, liberal institutionalism and constructivism, we see that the primacy of nation states as basic actors remains unquestioned. States in these schools of thought are conceived as units that can be studied in isolation. Along with that federalism paves the way for an idea – although a heavily institutionalized one – of regional space, but federations are still thought to consist of territorially-defined states. Functionalism also suggests a kind of spatiality that is not *a priori* territorial. The authors conclude that it seems difficult to grasp the dynamics of region-building in borderlands using such frames.

Fringe regionalisms after the detailed analysis of the theory of New Regionalism Approach and some related concepts emerge at

two critical junctures within regional spaces. Firstly, they denote the translation between the overarching structures of regional possibilities and the practices enacted by regional actors in borderlands. Secondly, they occupy a key role in representations of regional space in the sense that they embody the counter-imaginaries deployed in opposition to the prevailing conception of space imposed by regional organizations. Acting as junctures, fringe regionalisms open up arenas for negotiation processes involving reciprocal relations between spatial practices, imaginaries and social modes, serving as a means of appropriation for creating, shaping and dominating regional spaces from the margins [Mattheis, Raineri, Russo 2019: 8—15, 18].

In the Chapter 2, *Producing Regional Spaces from the Margins: Fringe Regionalism: A Conceptual Proposal to Recalibrate the Study of Regions* [Mattheis, Raineri, Russo 2019: 7—38], the researchers aim to emphasize the presence of specific places that provide for the physical infrastructure needed to strengthen interactional dynamics and micro-regional connections, places such as markets, cross-roads and corridors.

It leads to certain non-classic generalizations that not nation-state, not regional policies of great power and not even transnational industries play crucial role in region-building. It turns out that it is trans-border partnership and cooperation, movements of migrants, goods, arms and money are able to form a new regional atmosphere and change a seemingly marginalized territory to a very important and pivotal in many senses area.

Chapter 3 *The Practice of Fringe Regionalism: Evidence from the Caucasus and the Sahara* [Mattheis, Raineri, Russo 2019: 39—76] possibly represents to our mind the most winning part of the text. This chapter is a purely empirical part of the study when Frank Mattheis, Luca Raineri and Alessandra Russo weigh practices of fringe regions and do that with facts and arguments. Here, obviously facts prove and support theory and ideas of fringe phenomenon. This is even more so that the Sahara Desert and the Caucasus have been selected like different areas for the case study. The former is mainly the wilderness territory while the latter is the mountainous one.

In opinion of the authors, both the Sahara Desert and the Caucasus seem to embody all the defining characteristics of buffer areas or disconnectors: as desert and mountain, the conditions they embody are seen from the outside as a serious obstacle or long-term challenge to governance. Both the Sahara Desert and the Caucasus have usually been framed not as centers but as borderlands.

In the Sahara, cross-border interactions, identities and practices constitute the most significant connective tissue of region-building from the peripheries: shadow regionalizing infrastructures emerge largely in contrast with the “institutional” representation of the Sahara that has traditionally been issued by the regional organizations operating there.

In the Caucasus, in sharp contrast region-building from the peripheries has been activated and de-activated at different times and has acquired a political value of othering, conveying connotations of contestation and emancipation. The authors refer to attempts of non-recognized or partly recognized states like Southern Ossetia and Abkhazia to identify themselves in the complex international relations of today.

As practiced identities, the Sahara and the Caucasus reflect key elements of fringe regionalisms. Identity in these cases emerges from an overlap between an inclusive belonging to the desert or mountains of the regional space and an exclusive marginal position vis-a-vis formal state actors. This identity has the capacity to blend with some reference points, such as religion, and to supersede others, such as nationality or ethnicity. A cross-border identity of the fringes allows actors to resist external attempts to “divide et impera”. The porous borders of this identity in spatial terms create space for transgressions and a gradual fading of one element into the other, instead of establishing sharp lines [Mattheis,

Raineri, Russo 2019: 40—41, 70]. Nevertheless, the authors recognize the trend of nation-states involvement and deep influence on the fringe areas, the phenomenon that occurs time and again. Even more interesting are the thoughts of the three researchers about identities of the fringe regions. Forming identity represents a difficult task in changing, hostile and war-torn environment.

Chapter 4, *Towards a Wider Application of Fringe Regionalism: Comparisons and Transfers* [Mattheis, Raineri, Russo 2019: 77—94], summarizes the study. According to the authors, fringe regionalism offers bridges to synthesise a broader understanding of regionalism as a social process that can be initiated by both centers and peripheries and is likely to generate a reaction on the other side.

Fringe regionalism that is analyzed in the book should not be considered a concept whose applicability it limited to the Global South. The authors stress that independentist movements in Europe suggest that the current national containers of several states are also contested, including say Austria, Cyprus, Kosovo, Spain and the United Kingdom. However, fringe regionalism is only partly applicable to separatism that occurs predominantly inside a state and does not have a cross-border, regional scope. Hence, fringe regionalism is more likely to be found in the Balkans than in Corsica [Mattheis, Raineri, Russo 2019: 86].

Being followers of the pluralistic ontology, Frank Mattheis, Luca Raineri and Alessandra Russo do not exclude previous concepts of regionalism and research approaches like somewhat imperfect. On the contrary, the analysis albeit limited to the Sahara and the Caucasus they have made invites many scholars in regionalism to update the debates of essence and refresh images of areas in the world of 2020s. This is especially true when peripheries become regions.

Received / Поступила в редакцию: 17.02.2020

Accepted / Принята к публикации: 03.03.2020

### References / Библиографический список

Mattheis, F., Raineri, L. & Russo, A. (2019). *Fringe Regionalism. When Peripheries Become Regions*. Palgrave Macmillan.

**About the author:** *Kornilov Alexander Alekseyevich* — PhD in History, Dr. of Sc. (History), Head, Chair of Region Studies of Foreign Countries and Local History, Institute of International Relations and World History, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod — National Research University (e-mail: kornilov@imomi.unn.ru).

**Сведения об авторе:** *Корнилов Александр Алексеевич* — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой зарубежного регионоведения и локальной истории Института международных отношений и мировой истории Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (e-mail: kornilov@imomi.unn.ru).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-652-656

**Рецензия на книгу:**  
**Пономаренко Л.В., Лукьянова Г.О., Чикризова О.С.**  
**Королевство Марокко: жемчужина Арабского Запада.**  
**М.: Аспект Пресс, 2020. 232 с.**

**Е.Г. Зуева, А.А. Куделин**

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

**Для цитирования:** Зуева Е.Г., Куделин А.А. Рецензия на книгу: Пономаренко Л.В., Лукьянова Г.О., Чикризова О.С. Королевство Марокко: жемчужина Арабского Запада. М.: Аспект Пресс, 2020. 232 с. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 3. С. 652—656. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-652-656

**Book review:**  
**Ponomarenko, L.V., Lukyanova, G.O. & Chikrizova, O.S. (2020).**  
**Kingdom of Morocco: The Pearl of the Arab West.**  
**Moscow: Aspekt Press publ., 232 p.**  
**(In Russian)**

**E.G. Zueva, A.A. Kudelin**

RUDN University, Moscow, Russian Federation

**For citation:** Zueva, E.G. & Kudelin, A.A. (2020). Book review: Ponomarenko, L.V., Lukyanova, G.O. & Chikrizova, O.S. (2020). Kingdom of Morocco: The Pearl of the Arab West. Moscow: Aspekt Press publ., 232 p. (In Russian). *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (3), 652—656. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-3-652-656

В современной исторической, международной, политологической, культурологической проблематике существует стойкий интерес к вопросам развития Ближнего Востока, арабских стран, в частности стран Магриба. Этот регион арабского мира характеризуется выгодным географическим и военно-стратегическим положением, богатством природных ресурсов. Несмотря на общие тенденции и прослеживающиеся закономерности развития, каждая страна Магриба самобытна.

«Жемчужиной Арабского Запада», «воротами в Африку» для европейцев, «витриной Запада» для африканцев называют Марокко ученые. Эта страна поражает своими контрастами, которые в совокупности порождают неповторимое гармоничное целое. Она сочетает в себе разнообразие природных ландшафтов, хозяйственных укладов, культурных обычаев, политических традиций и проч. Ученые стремятся понять причины этого многообразия и уникальности. При этом научных

© Зуева Е.Г., Куделин А.А., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

работ, посвященных именно Марокко, в отечественной историографии за последнее время вышло крайне мало.

Тем более актуальна и интересна рецензируемая монография о Марокко, являющаяся результатом многолетней работы авторов и охватывающая весь богатый и сложный исторический путь этой страны.

Монография разделена на пять глав, две первые – посвящены истории Марокко до 1956 г.

Первая глава называется «Марокко в период противостояния Рима и Карфагена», однако охватывает не только античную историю, но и арабское завоевание Марокко; в целом она повествует о появлении и становлении государственности на этих территориях, вписывая эти процессы в контекст событий, происходивших в Магрибе и Северной Африке в целом. Последовательно описывается деятельность и влияние финикийцев, Карфагена, Мавретании, Рима, вандалов, Византии. Разумеется, более подробно авторы останавливаются на периоде арабского проникновения, постепенном вхождении этих территорий в арабо-мусульманскую цивилизацию, пишут об особенностях процессов арабизации и исламизации. В главе анализируется бурная политическая история с калейдоскопом сменявших друг друга династий (Идрисиды, Фатимиды, Альморавиды, Альмохады, Мериниды, Ваттасиды), основы экономического развития, социальные отношения, культура.

В первой главе монографии выделяются три фактора, сохраняющие влияние на развитие Марокко до сегодняшнего дня.

Первый фактор — это его географическое положение на стыке материков и цивилизаций, на пересечении важных торговых морских и сухопутных путей, соединявших Африку, Европу и Азию. Марокко было единственной арабской страной, которая имела выход и к Средиземному морю, и к Атлантическому океану. В результате марокканская культура, впитавшая в себя черты арабо-мусульманской, африканской и европейской цивилизаций, стала уникальным мультикультурным феноменом.

Однако выгодное геостратегическое положение этих территорий приводило к тому, что во все времена появлялись внешние силы, проявлявшие интерес и желание их контролировать и получать выгоды. Если в древности и Средневековье по транссахарским караванным путям через Марокко осуществлялись контакты с южными странами и народами, в Средиземноморье и Европу шло африканское золото, то в современности эта ситуация выражается в том, что Марокко одновременно развивает свои отношения с западными странами, является частью африканской интеграции, а также участвует в процессах и проблемах Ближнего Востока. Таким образом, мы видим объективные предпосылки для активных разнообразных контактов, для свершившегося здесь смешения и взаимопроникновения культур.

Однако географическое положение играло и другую, прямо противоположную роль. Территории Марокко — это западный край арабского мира. Эта отдаленность от центров, труднопроходимость внутренних районов, даже некоторая их изолированность вела к возможности проявления самостоятельности в развитии, большей самобытности и идентичности, обусловила сохранение местных берберских, африканских, исламских традиций больше, чем в других странах.

Таким образом, географическое положение Марокко во все времена имело двойное воздействие — способствовало смешению разнообразных культур и появлению или заимствованию прогрессивных тенденций и вместе с тем вело к сохранению и консервации некоторых культурных и политических явлений. Это проявлялось в самых разных областях жизни марокканского общества, в том числе в феномене устойчивости социально-политической системы периода независимости, строившейся на синтезе традиционализма и модернизма.

Второй фактор, ставший важнейшей константой для развития Марокко, — это распространившийся в Средневековье ислам, имеющий всепроникающее значение в марокканском обществе; законы Марокко — это законы ислама, а султан/король — потомок

Пророка (шериф) и «повелитель правоверных».

Наконец, третий фактор — это сложный комплекс взаимоотношений арабов с сохранившимся берберским населением со специфическими чертами племенной структуры, языка, культуры, национального характера, менталитета. Как показала история, для стабильности марокканского общества всегда был важен мир между двумя этносами. В этой стране берберские племена с присущим им консерватизмом исторически являлись главной опорой традиционных структур общества. Созданная в XVI в. специфическая система управления (махзен) отражала эти особенности.

Вторая глава «Колонизация Марокко европейцами» посвящена большому периоду, охватывающему XV — середину XX в. Авторы подчеркивают несколько ключевых событий и процессов этого этапа, повлиявших на развитие и облик страны.

Во-первых, в этот период нарастает отставание и зависимость Марокко (как и всего арабского мира) от стран Западной Европы, закончившиеся установлением режима французского протектората в 1912 г. В результате в стране сформировались колониальная система управления и зависимая экономика. При этом в 1940-е гг. на фоне падения авторитета Франции ускорился процесс проникновения в Марокко американского капитала. За годы протектората у Марокко сформировались устойчивые торгово-экономические и финансовые связи с Францией, а в дальнейшем с Западной Европой и США. В современной истории страны это проявляется в том, что она является самой прозападно ориентированной страной Магриба [Пономаренко, Лукьянова, Чикризова 2020: 91].

Во-вторых, под конец периода протектората усилились роль и авторитет марокканской монархии. Вторая мировая война ускорила развитие национально-освободительного движения в стране. В условиях отсутствия единства в среде антиколониальных сил объединяющую роль в движении сыграла фигура султана Мухаммеда бен Юсуфа, представителя династии Алауитов (правившей с XVII в.), носителя духовной и светской

власти, потомка Пророка, «наместника Бога на земле» и «повелителя правоверных». Его бесспорный авторитет как духовного и национального лидера обеспечил сохранение монархии после независимости.

Периоду независимого развития Марокко после 1956 г. до настоящего времени посвящены три главы монографии. Авторы справедливо придают большое значение личностному фактору и выделяют эти главы по правлениям трех королей — Мухаммеда V, Хасана II и Мухаммеда VI, указывают на черты преемственности в их политике, а также на особенности правления каждого.

Султан Мухаммед бен Юсуф, ставший королем Мухаммедом V, возглавлял государство недолго — с 1956 по 1961 г. Но при нем были заложены основы социально-политической системы, в которой проявилась уже упоминавшаяся специфика этой страны, — в ней сочетались традиции и современность, социальная архаика и политический модернизм. В стране, только что получившей независимость, было много проблем, для решения которых требовалась стабильность, политическая и экономическая. До конца 1962 г. Марокко представляло собой абсолютную монархию. При этом в стране были и остаются традиционалистские силы, которые выступали за консервацию устоев, и модернистские силы, желавшие либерализации режима и экономики.

После внезапной смерти отца в 1961 г. королем стал его сын — Хасан II. Эта личность, как пишут авторы, у исследователей вызывает наибольшее количество споров, ему даются неоднозначные оценки, часто предвзятые и субъективные. Талантливый политик, незаурядный, разносторонне образованный человек, 38 лет возглавлявший страну, в правление которого с еще большей силой проявился синтез традиционализма и прогресса. Своеобразный переходный период от протектората к независимости, который возглавил его отец, должен был смениться преобразованиями. Хасан II осознавал неразрывность проблемы сохранения монархии, обеспечения прочности существующего режима и осуществления последовательной

модернизации политической системы страны, придавая ей характер конституционной монархии.

В свою очередь, его сын — Мухаммед VI — продолжил проведение политики, представлявшей собой сложную стратегию консолидации монархического режима и его демократизации сверху. Его усилия по борьбе с бедностью, предоставлению больших прав женщинам и большей свободы прессе были по достоинству оценены западным миром. Казалось, ему с успехом удастся проводить социальные преобразования, не вызывая резкой реакции со стороны традиционалистов.

В результате в период независимости государство в лице монархии сохраняло контроль над политическими и экономическими процессами при опоре на высшие слои, заинтересованные в сохранении в неизменном виде существующей системы или в ее поэтапном преобразовании. Правящая элита, с одной стороны, хочет ограничить королевскую власть, а с другой — стремится сохранить управляемость политической системы и согласна с ее ролью главного субъекта политического процесса и верховного арбитра всех политических сил.

Авторы делают вывод, что в условиях Марокко задача преобразования традиционных структур представляла собой особую трудность, поэтому все реформы проводились более осторожно, медленно и носили гораздо более ограниченный характер. Стремление придать многим процессам управляемый характер сохранило Марокко от многих проблем, которые в других странах Магриба принимали радикальную направленность: например, более мягкое решение «берберского вопроса» (чем в Алжире) или решение проблемы активизации исламистов.

Исследователи подробно останавливаются на анализе «исламского фактора» во

внутренней политике Марокко и отмечают значительно более мягкие проявления и последствия «арабской весны» в Королевстве, чем в других странах Северной Африки. Главную роль в этом, по их мнению, сыграли авторитет монархии, быстрое реагирование на требования протестующих, монополия власти на использование ислама [Пономаренко, Лукьянова, Чикризова 2020: 127].

Кроме анализа внутренней политики в рецензируемой монографии характеризуются основные направления внешней политики Марокко, которая всегда отличалась активностью и инициативностью, разнообразием, реалистичностью, прагматизмом. Авторы отмечают, что с получения независимости руководством страны выстраивается политика «по всем азимутам», но все же приоритетным направлением является развитие отношений со странами Запада (Франция, США, Евросоюз). При этом Марокко хочет играть руководящую роль в арабском мире, укрепляет позиции на Африканском континенте. Страна участвует в разрешении ближневосточного конфликта, болевыми точками являются решение проблемы Западной Сахары и вопрос мигрантов.

Подводя итоги, хочется отметить, что, безусловно, в развитии Марокко, как и любой другой страны, есть сложности глубинного и конъюнктурного характера. Но государство, власть и общество в целом демонстрируют стабильность, социальный и национальный консенсус, способность к адаптации и маневрированию. В представленной монографии дается развернутая панорама истории и культуры, внутренней и внешней политики Марокко; она сочетает в себе широкий охват проблем и высокий уровень востоковедческой подготовки авторов и будет полезна не только специалистам, но и широкому кругу читателей.

Поступила в редакцию / Received: 15.03.2020  
Принята к публикации / Accepted: 11.05.2020

### Библиографический список

Пономаренко Л.В., Лукьянова Г.О., Чикризова О.С. Королевство Марокко: жемчужина Арабского Запада. М.: Аспект Пресс, 2020.

### References

Ponomarenko, L.V., Lukyanova, G.O. & Chikrizova, O.S. (2020). *Kingdom of Morocco: The Pearl of the Arab West*. Moscow: Aspekt Press publ. (In Russian).

**Сведения об авторах:** Зуева Елена Геннадьевна — кандидат исторических наук, доцент кафедры всеобщей истории Российского университета дружбы народов (e-mail: zueva-eg@rudn.ru).

Куделин Андрей Александрович — кандидат исторических наук, доцент кафедры всеобщей истории Российского университета дружбы народов (e-mail: kudelin-aa@rudn.ru).

**About the authors:** Zueva Elena Gennadyevna — PhD in History, Associate Professor, Department of the World History, RUDN University (e-mail: zueva-eg@rudn.ru).

Kudelin Andrey Aleksandrovich — PhD in History, Associate Professor, Department of the World History, RUDN University (e-mail: kudelin-aa@rudn.ru).