



СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Московский государственный институт
международных отношений (Университет) МИД России

СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Под редакцией
академика РАН *А. В. Торкунова*,
канд. полит. наук *А. В. Мальгина*

*Рекомендовано Учебно-методическим объединением вузов
Российской Федерации по образованию в области
международных отношений в качестве учебника
для студентов вузов, обучающихся по направлениям
подготовки (специальностям) «Международные отношения»
и «Зарубежное регионоведение»*



АСПЕКТ ПРЕСС

Москва

2012

УДК 327
ББК 66.4
С56

Издание подготовлено при поддержке
В. С. Груздева
и Фонда «Экономическое развитие высшей школы»

Редакционная коллегия

А. В. Торкунов (отв. редактор),
А. В. Мальгин (зам. отв. редактора), И. В. Болгова (отв. секретарь),
М. М. Наринский, Ю. А. Дубинин, В. М. Кулагин

Авторский коллектив

А. В. Абрамова, Т. А. Алексеева, И. А. Ахтамзян, А. Я. Бабаджанов, А. А. Байков,
В. Г. Барановский, Е. С. Бирюков, И. В. Болгова, К. П. Боришполец,
С. С. Веселовский, А. Г. Волеводз, А. Д. Воскресенский, А. Н. Вылегжанин,
Д. А. Дегтерев, В. И. Денисов, С. Б. Дружиловский, Ю. А. Дубинин,
А. В. Загорский, И. Д. Звягельская, Т. В. Зонова, В. Б. Кириллов, Е. В. Колдунова,
А. В. Крутских, В. М. Кулагин, Ю. П. Лалетин, М. М. Лебедева, С. И. Лунев,
А. В. Мальгин, Б. Ф. Мартынов, В. И. Мизин, В. М. Морозов, А. И. Никитин,
Ю. А. Никитина, А. Г. Олейнов, В. В. Панова, В. О. Печатнов, Н. А. Пискулова,
Е. Г. Пономарева, Е. А. Пронин, П. В. Саваськов, И. А. Сафранчук,
С. С. Селиверстов, Н. А. Симония, Д. В. Стрельцов, С. С. Судаков, В. В. Сумский,
А. В. Торкунов, М. А. Троицкий, А. В. Худайкулова, А. Н. Цибулина,
Т. А. Шаклеина, С. В. Шилов, В. Н. Шитов, М. Л. Энтин

Современные международные отношения: Учебник / Под ред. А. В. Торкунова,
С56 А. В. Мальгина. — М.: Аспект Пресс, 2012. — 688 с.

ISBN 978–5–7567–0662–8

Учебник предлагается в качестве базового для всех студентов изучающих современные международные отношения. В книге даны концептуальные подходы к современным международным отношениям, их эволюция, понимание наличия множественности взглядов. Рассмотрены основные параметры региональных подсистем, тенденций, направлений и факторов развития, представлен обзор приоритетов и действий основных игроков, в той или иной системе. Обозначены подходы России к рассматриваемым региону, проблеме, институтам

Для студентов высших учебных заведений.

УДК 327
ББК 66.4

ISBN 978–5–7567–0662–8

© МГИМО (У) МИД России, 2012
© Издательство «Аспект Пресс», 2012

Все учебники издательства «Аспект Пресс» на сайте
www.aspectpress.ru

СОДЕРЖАНИЕ

К читателю	5
Г л а в а 1.	
 КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ	11
Г л а в а 2.	
 ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ	44
Г л а в а 3.	
 ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ	73
Г л а в а 4.	
 ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ	90
Г л а в а 5.	
 РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ	103
Г л а в а 6.	
 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ	117
Г л а в а 7.	
 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ЕВРОПЕ	150
Г л а в а 8.	
 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА БЛИЖНЕМ И СРЕДНЕМ ВОСТОКЕ	198
Г л а в а 9.	
 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ЮЖНОЙ АЗИИ	240
Г л а в а 10.	
 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ ...	267
Г л а в а 11.	
 США В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ	309
Г л а в а 12.	
 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ	336
Г л а в а 13.	
 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В АФРИКЕ	361
Г л а в а 14.	
 МНОГОСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ И МНОГОСТОРОННИЕ ИНСТИТУТЫ	382

Глава 15.	
МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ.....	415
Глава 16.	
ПРОБЛЕМЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОРУЖИЯ МАССОВОГО УНИЧТОЖЕНИЯ	440
Глава 17.	
МЕЖДУНАРОДНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ	465
Глава 18.	
ВООРУЖЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ И МИРОТВОРЧЕСТВО	480
Глава 19.	
ФЕНОМЕН МЕЖДУНАРОДНОГО ТЕРРОРИЗМА	497
Глава 20.	
НОВЫЕ АСПЕКТЫ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПИРАТСТВО И ЧАСТНЫЕ ВОЕННЫЕ (СИЛОВЫЕ) КОМПАНИИ	519
Глава 21.	
НЕВОЕННЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	537
Глава 22.	
ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	565
Глава 23.	
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ	582
Глава 24.	
ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ	606
Глава 25.	
ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИИ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	628
Глава 26.	
ФОРМЫ, МЕТОДЫ, ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ДИПЛОМАТИИ	646
Хронология	671
Сведения об авторах	695

К читателю

Перед вами — новый учебник по современным международным отношениям, подготовленный коллективом авторов МГИМО, труд преподавателей и исследователей университета, непосредственно вовлеченных в учебный процесс.

Понятие «современные международные отношения» охватывает скорее всю постбиполярную эпоху, но мы сознательно пошли на освещение в учебнике прежде всего событий и тенденций нового — XXI в. Применительно к ряду региональных систем, тенденций и процессов логика этой временной границы диктуется содержательными соображениями. Однако была и другая логика — мы не хотели переписывания текстов из собственных старых, пусть и популярных учебников.

Действительно, у этого издания есть предшественники в виде пользующегося до сих пор спросом одноименного учебника 2001 г.¹, фундаментального учебника по международным отношениям и мировой политике 2004 г.², но представленная книга не содержит текстовых заимствований из этих трудов.

Пауза между упомянутыми и нынешним изданием весьма плодотворно сказалась на учебно-методических работах авторов МГИМО по международно-политической и регионоведческой проблематике. В этот период появилось несколько концептуально разных, но нашедших своего читателя учебников по мировой политике³ и международной безопасности⁴, уже выдержавших по несколько изданий. Специальные работы были посвящены глобальным проблемам современности⁵, новым измерениям международной среды⁶, экологической проблематике⁷, конфликтам и проблеме терроризма⁸. Нишу современных европейских интеграционных исследований заполнил фундаментальный академический учебник⁹. Методические комплексы по регионоведению, прежде всего по проблематике АТР¹⁰, получили всероссийское признание. Правовое измерение современного мира находило свое отражение в регулярно обновляемых учебниках международного¹¹ и европейского права¹². Осмысления теории международных отношений и внешнеполитического процесса¹³ получили в этот период свое отражение в авторских работах учебного профиля. Зачастую мгимовские исследователи становились частью авторских коллективов комплексных изданий институтов РАН по международной проблематике¹⁴. Другими словами, к подготовке этого учебника мы шли системно, готовя авторов и читателя.

Настоящий учебник сочетает региональный и проблемный подходы к изложению материала, первые главы знакомят читателя с теоретическими подходами, системой, структурой современных международных отношений, предлагают варианты периодизации постбиполярной эпохи.

Стоит отметить, что уже к середине прошлого десятилетия большинство «модных» теорий начала 1990-х годов показало свою операционную непри-

годность, катастрофическую скорость устаревания, а «большие теории» — замедленную реакцию на накапливающиеся изменения. Именно поэтому, представляется, мы обречены на достаточно долгое существование в рамках верных, но весьма общих констатаций о полицентричности и одновременной иерархичности современного мира.

Концептуализация, равно как и обретение самой системой ее завершенных очертаний, будет идти скорее через более четкое оформление «секторальных» явлений в экономике, сфере безопасности, международном праве, а также через более жесткое структурирование региональных политико-экономических ареалов.

Вместе с тем можно говорить о том, что базовые параметры современной системы международных отношений сформировались. Значительно облегчила этот процесс институциональная преемственность постбиполярной системы, унаследовавшая основные многосторонние институты периода биполярности, большинство из которых прошло успешную адаптацию к современным условиям. Эволюция же современной системы обеспечивается прежде всего за счет формирования новых и реформирования старых региональных подсистем. Особенно активно эти процессы идут на пространстве Евразии, Тихоокеанской Азии, на Ближнем и Среднем Востоке и в примыкающей Южной Азии. Значительный вклад в укрепление региональных компонентов, изменение их приоритетности для международной системы и взаимного баланса принадлежит региональным интеграционным объединениям, рост которых стал одной из ключевых тенденций.

Экономические кризисы 1997–1999 гг. и 2008–2012 гг. еще раз продемонстрировали, что развитие международных отношений предельно плотно связано с состоянием мировой экономики. Преодоление отечественной школой международных исследований доминирования марксистской теории привело к тому, что из профессионального дискурса была исключена политическая экономия международных отношений. Экономизация же современной мировой политики является очевидным фактом, что приводит к появлению таких феноменов как экономическая дипломатия и энергетическая безопасность.

Воспринимавшиеся в качестве новых, тенденции мировой политики — рост значимости негосударственных акторов, эволюция представлений о суверенитете, развитие новых средств коммуникации — стали привычными, но от этого не менее значимыми.

Основными источниками международной динамики при этом остается сфера традиционных международных отношений. Если в 1990-е годы первенство принадлежало постсоветскому ареалу Евразии, то в 2000-е источник динамики смещается на пространство Большого Ближнего Востока. «Весенние» события на Ближнем Востоке ставят как минимум два вопроса — кем будут заменены уходящие авторитарные, но светские лидеры, и будут ли новые лидеры более адекватными в выстраивании отношений с окружающим миром?

Постсоветский ареал скорее всего готовится к переменам, в которые заложен как позитивный потенциал, реализуемый в механизмах Таможенного союза, ОДКБ, открытом регионализме ШОС, так и потенциал негативный,

связанный с дальнейшей структуризацией этого пространства, созданием субрегиональных подсистем, которые с учетом латентных конфликтных очагов могут стать источниками нестабильности.

Европейская система в годы кризиса стала серьезным элементом неустойчивости мировой экономики. В Европе сохраняется чуть менее горячий, но все-таки активный резервуар нестабильности на Балканах. Вместе с тем именно Европа продолжает создавать новые положительные прецеденты мирового развития — переход к высшей стадии интеграции, распространение режима европейского права и экономических регуляций ЕС на соседние страны. Изначально евроатлантический военный альянс — НАТО не просто добивается статуса регионального соглашения, но претендует на некую особую роль в мировой архитектуре безопасности. В силу специфики стран ЦВЕ, Балтии, устремлений европейских стран постсоветского пространства начинает складываться специфический ареал «новой Восточной Европы».

Международные отношения в Южной Азии, с ее объективным лидером — Индией перестают быть самодостаточными. С одной стороны, южноазиатская подсистема оказывается под угрозой миграции негативных факторов из региона Ближнего Востока, с другой — все больше смещается в Тихоокеанском направлении, а Индия высвобождает свой потенциал для активной роли великой державы.

США сохраняют серьезный лидерский отрыв от других игроков мировой сцены. Напористое, но неудачное в конечном итоге мессианство периода администрации Дж. Буша-младшего сменилось на более кооперативный, зачатую реализующий через многосторонние институты курс Б. Обамы. Несомненной удачей является то, что экономический кризис совпал с периодом кооперативного подхода в политике США — ведь преодоление кризиса идет в значительной степени путем коллективных усилий и по линии многосторонних институтов. Внешняя политика США многогранна и движется под влиянием множества разнонаправленных факторов. Она может сочетать в себе «перезагрузку» в отношениях с Россией и ставку на развертывание национальной ПРО в Европе, нюансированный курс в корейском и афганском вопросах и упрямство в сирийском.

Латинская Америка, завершив наиболее крутые виражи «левого поворота» в самый канун кризиса, демонстрирует поступательное движение к зрелой региональной системе с игроками мирового масштаба. Опорными элементами здесь остаются интеграционные инициативы, прежде всего МЕРКОСУР. Лидеры региона активно включаются в мировые диалоговые структуры или участвуют в их создании (БРИКС, «двадцатка»).

Африканский континент продолжает быть укором современному развитию. Несмотря на усилия международного сообщества, самих стран Африки континент подвержен активной конфликтности, деградации стабильности в странах и субрегионах континента, масштабному проникновению трансграничных негативных процессов в регион. Наиболее беспокоящее явление — превращение отдельных территорий в анклавов, подконтрольные негосударственным акторам экстремистского характера. В Африке не завершен процесс

национально-государственного строительства, и мы можем ожидать дальнейших изменений на политической карте континента.

Во второй половине 2000-х годов в практике и теории международных отношений постепенно начинает преодолеваться тенденция к «секьюритизации» чуть ли не всех сфер международной жизни, характерная для второй половины 1990-х. Однако комплекс современной международной безопасности не становится от этого менее сложным. Его составными частями по-прежнему остается контроль над военной активностью, ограничение и сокращение ядерного оружия, нераспространение ОМУ. Парадоксальным образом произошло «привыкание» к тому, что еще десять-пятнадцать лет назад называлось новыми вызовами и угрозами. Противодействие терроризму, наркотрафику, криминализованной миграции, незаконным финансовым потокам стало составной частью международной активности государств и многосторонних институтов. Современное миротворчество, даже после периода активной «практики» 1990-х годов, так и не нашло консенсусного ответа на вопросы, связанные с принуждением к миру силой, гуманитарной интервенцией. Казус Косово остается локализованным и не распространяется на другие частично признанные международные субъекты. Актуализированная в связи с постбиполярными конфликтами проблематика международной уголовной юстиции также не является источником согласия в международном сообществе.

Правовое измерение современных международных отношений требует переосмысления и, по-видимому, кардинального реформирования. При уважении базовых принципов международного права, нельзя бесконечно ориентироваться на правоприменительную практику периода формирования Ялтинско-Потсдамской системы. Действительно, «мудрость предшествующих поколений» не может помочь в регулировании новых международных явлений, тем более в сферах, которые вообще были вне рассмотрения еще полвека назад, будь то экология, трансграничные энергетические рынки или регулирование информационных потоков в Интернете.

Новая международная среда ставит задачи поиска иных методов и форм дипломатии. Принципиальными отличительными чертами и одновременно императивами современной дипломатии являются более быстрая аккумуляция и обработка информации, большая интеллектуальная самостоятельность дипломата, взаимодействие с негосударственными субъектами международных отношений, многогранность внешнеполитического процесса.

Новый учебник позволит лучше понять упомянутые явления и процессы и сформировать самостоятельный взгляд на проблемы современного мира.

Учебник содержит, как главы, принадлежащие одному автору, так и главы написанные коллективно. В последнем случае фамилия руководителя или основного автора дается первой.

Глава 1 — Т. А. Алексеева, Ю. А. Никитина, С. С. Судаков, А. Г. Олейнов, А. В. Мальгин; *глава 2* — В. Г. Барановский; *глава 3* — Н. А. Симония; *глава 4* — М. М. Лебедева; *глава 5* — А. Д. Воскресенский, Е. В. Колдунова, Е. А. Пронин; *глава 6* — А. В. Мальгин, А. Я. Бабаджанов, И. В. Болгова, М. А. Троицкий, Е. В. Колдунова; *глава 7* — А. В. Мальгин, А. В. Загорский,

В. Б. Кириллов, Е. Г. Пономарева, А. Н. Цибулина, С. В. Шилов, М. Л. Энтин; *глава 8* — И. Д. Звягельская, В. М. Морозов, С. Б. Дружиловский, Ю. П. Лалетин; *глава 9* — С. И. Лунев; *глава 10* — А. В. Торкунов, А. Д. Воскресенский, В. И. Денисов, Ю. А. Дубинин, Е. В. Колдунова, Д. В. Стрельцов, В. В. Сумский; *глава 11* — В. О. Печатнов, Т. А. Шаклеина; *глава 12* — Б. Ф. Мартынов; *глава 13* — В. Н. Шитов, Д. А. Дегтерев; *глава 14* — А. В. Мальгин, В. В. Панова, Е. С. Бирюков, А. А. Байков, А. Г. Волеводз; *глава 15* — В. М. Кулагин; *глава 16* — И. А. Ахтамзян; *глава 17* — В. И. Мизин; *глава 18* — А. И. Никитин; *глава 19* — С. С. Веселовский, А. Г. Волеводз; *глава 20* — П. В. Саваськов, И. А. Сафранчук; *глава 21* — М. М. Лебедева, К. П. Боришполец, А. В. Крутских, А. В. Худайкулова; *глава 22* — А. Н. Вылегжанин; *глава 23* — А. В. Абрамова; *глава 24* — Н. А. Симония, А. В. Мальгин, С. С. Селиверстов; *глава 25* — Н. А. Пискулова; *глава 26* — Т. В. Зонина; *Хронология* — С. В. Шилов.

Настоящий учебник выходит фактически в серии из нескольких изданий по международным исследованиям, подготовленных в МГИМО. Параллельно с ним увидел свет беспрецедентный для нашего времени трехтомный учебник по истории международных отношений XVII–XX вв. и учебник по внешней политике России 1991–2012 гг. Последний непосредственно перекликается с настоящим учебником. Более того, целый ряд сюжетов и тем, связанных с региональными подсистемами раскрывается через призму внешней политики нашей страны. Эти два учебника содержат перекрестные ссылки друг на друга.

Выход настоящего издания стал результатом активной работы Попечительского совета МГИМО, который поддерживает книгоиздательскую программу Университета. Одним из первых, кто внес свой вклад в эту программу и профинансировал издание, стал член Попечительского совета, бизнесмен, общественный деятель, а ныне губернатор Тульской области В. С. Груздев. Мы ему признательны.

Академик РАН А. В. Торкунов

¹ Современные международные отношения / Под ред. А. В. Торкунова. М.: РОСПЭН, МГИМО, 2001.

² Современные международные отношения и мировая политика / Под ред. А. В. Торкунова. М.: МГИМО, Просвещение, 2004.

³ Современная мировая политика: Прикладной анализ / Отв. ред. А. Д. Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2009; *Лебедева М. М.* Мировая политика. М.: Кнорус, 2011; *Никитина Ю. А.* Международные отношения и мировая политика: Введение в специальность. М.: Аспект Пресс, 2009.

⁴ *Кулагин В. М.* Международная безопасность. М.: Аспект Пресс, 2006; *Кулагин В. М.* Современная международная безопасность. М.: Кнорус, 2012.

⁵ Современные глобальные проблемы / Отв. ред. В. Г. Барановский, А. Д. Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2010.

⁶ Инновационные направления современных международных отношений / Под ред. А. В. Крутских, А. В. Бирюкова. М.: Аспект Пресс, 2010.

⁷ *Пискулова Н. А.* Экологический вектор развития мировой экономики. М.: Навона, 2010.

⁸ *Никитин А. И.* Конфликты, терроризм, миротворчество. М.: Навона, 2009; *Звягельская И. Д.* Специфика этнополитических конфликтов и подходы к их урегулированию. М.: Навона, 2008; *Веселовский С. С.* Многостороннее сотрудничество в борьбе с транснациональным терроризмом. М.: Навона, 2009.

⁹ Европейская интеграция / Под ред. О. В. Буториной. М.: МГИМО, Деловая литература, 2011.

¹⁰ Восток и политика: Политические системы, политические культуры, политические процессы / Под ред. А. Д. Воскресенского. М.: Аспект Пресс, 2011; Энергетические измерения международных отношений и безопасности в Восточной Азии / Под общ. ред. и рук. чл.-корр. РАН А. В. Торкунова; научн. ред.-сост. А. Д. Воскресенский. М.: МГИМО, 2007; *Колдунова Е. В.* Безопасность в Восточной Азии: Новые вызовы. М.: Навона, 2010; Международные отношения в Центральной Азии. События и документы / Под ред. А. Д. Богатурова. М.: Аспект Пресс, 2011; *Мартынов Б. Ф.* История международных отношений стран Латинской Америки (XX — начало XXI века). М.: Навона, 2008.

¹¹ Международное право / Под ред. А. Н. Вылегжанина. 5-е изд. М.: ЮРАЙТ, 2011.

¹² Европейское право: Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека / Рук. авт. кол., отв. ред. Л. М. Энтин; МГИМО(У) МИД РФ, Ин-т европейского права. 2-е изд. М.: Норма, 2005.

¹³ *Цыганков П. А.* Теория международных отношений. М., 2002; *Богатуров А. Д., Косолапов Н. А., Хрусталева М. А.* Очерки теории и политического анализа международных отношений. М., 2002; *Алексеева Т. А., Казанцев А. А.* Внешнеполитический процесс. Сравнительный анализ. М.: Аспект Пресс, 2012; Внешнеполитический процесс в странах Востока / Под ред. Д. В. Стрельцова. М.: Аспект Пресс, 2011.

¹⁴ Россия в полицентричном мире / Под ред. А. А. Дынкина, Н. И. Ивановой. М.: Весь Мир, 2011.

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

История современных международных отношений начинается на фоне разрушения средневекового мира, зарождения и укрепления национальных государств на руинах феодализма, в период раскола христианского мира, Великих географических открытий, развития капитализма. Все это происходило в ситуации отсутствия наднационального авторитета и власти, неудивительно поэтому, что конкуренция между сообществами привела к состоянию анархии, в котором каждое государство искало и находило в зависимости от своих представлений особый путь защиты и продвижения национальных интересов. Во многом результатом сложившегося положения стали бесчисленные войны и конфликты между участниками международных отношений.

На каких принципах должны строиться отношения между сообществами — народами, странами и государствами? Почему одни страны вступают в альянсы с другими и отвергают третьи? Почему происходят войны, в чем их смысл и можно ли и следует ли их избегать? Какую роль играют материальные и моральные факторы в международных отношениях? Эти и другие вопросы волновали не только политиков и дипломатов, но и политических мыслителей, историков и философов.

Поначалу осмысление международной политики, так же как и других социальных процессов и явлений, происходило в рамках философии, прежде всего философии истории и философии политики. Этими проблемами занимались многие мыслители Нового времени (эпохи модерна) — Макиавелли, Гуаччардини, Ботеро, Гроций, Ришелье, Кант, Гоббс и др., однако для них международные отношения были лишь одним из аспектов окружающего мира, получающим философское осмысление, но отнюдь не отдельной, самостоятельной, специфической реальностью. Со временем довольно отчетливо проявились две философские тенденции: историцизм и доктрина «открытой истории», сыгравшие важную роль в более позднем, уже не философском, а теоретическом осмыслении международных отношений и мировой политики.

В первом случае речь шла о попытках формулирования исторических законов, на основе которых стало бы возможным делать предсказания относительно будущего развития событий. Несмотря на разные подходы отдельных

философов — Гегеля, Сен-Симона, Маркса и др., их объединяла вера в исторический прогресс — в историческую необходимость, а также в безусловные моральные нормы. Так, например, немецкий философ Георг Гегель в работе «Философия истории» доказывал, что «разум правит миром», что мировая история управляется высшим рациональным планом, который может быть познан, а историческая необходимость — осознана. Абсолютный дух, воплощающий эту идею, проводится в жизнь людьми, выступающими в качестве инструментов прогресса. С его точки зрения, война — это важный фактор диалектически понимаемого прогресса. Страна-победитель в глобальных конфликтах доказывает свою «избранность», соответствие времени, поэтому имеет право на управление другими, в то время как неуспешные страны оказываются на периферии мировой истории. Как известно, гегелевская интерпретация диалектики оказала сильное влияние на Карла Маркса, сделавшего следующий важный шаг, поставив в центр исторической необходимости классовую борьбу и революцию.

На противоположных позициях стоял другой немецкий философ — Иммануил Кант. Он рассматривал людей как рациональных существ, обладающих моральной автономией. Не историческая необходимость предопределяет действия индивида, полагал он, а скорее возможность ориентироваться в окружающей действительности с помощью теоретических концепций. Таким образом, философ отказался как от слепой веры в «прогресс», так и от преклонения перед государством. Он обратился к разуму человека и его моральному сознанию, подчеркнув значение моральных принципов самого человека и правовых принципов правления как основания для установления прочного мира внутри государства и между государствами, а также предотвращения войн. По Канту, моральным долгом каждого является использование возможностей с целью создания условий для обеспечения мира.

Однако философские подходы предлагали лишь общие принципы понимания реальности международных процессов, они не могли в силу своей специфики, а также относительно низкого уровня развития науки в целом в ту эпоху стать действенным инструментом внешней политики государств — для этого потребовалось спуститься, как ни парадоксально это звучит, на несколько более низкий уровень абстракции, разработать более функциональную теорию международных отношений «среднего уровня». Приблизительно с середины XX в., впрочем, с некоторым отставанием, теория международных отношений, подобно другим социальным наукам — социологии, политологии, психологии и т.д., формирование которых относилось ко второй половине — концу XIX столетия, отпочковалась от философского древа и начала самостоятельную жизнь. Немецкий философ Пауль Наторп (1854–1924) так объяснял этот процесс: «Первоначально философия скрывала в своем чреве зародыши всех наук; но, после того как она родила этих своих детей, по-матерински заботилась о них и они под ее защитой выросли и повзрослели, она не без удовольствия видит, как они уходят от нее в большой мир, чтобы его завоевать.

Какое-то время она еще смотрит с искренней тревогой им вслед, порой с ее губ срывается им вдогонку едва слышное предостерегающее слово, но она не хочет, да и не может ограничить уже обретенную ее детьми независимость. Потом она тихо уйдет на покой, вернется на свой стариковский выдел, чтобы однажды исчезнуть из нашего мира, и, похоже, кончина ее останется незамеченной, а память о ней будет недолгой». Отнесем печальную констатацию угасания и дряхления философской мысли к личной точке зрения автора, поскольку, на наш взгляд, философия никогда еще не достигала таких высот, как в XX столетии, однако сама связь материнского философского древа со специальными дисциплинами подмечена достаточно точно.

Формально начало теоретическим исследованиям международных отношений было положено в 1930–1940-х годах XX в. Во многом это было связано с созданием первого факультета мировой политики в Aberystwyth (в Уэльсе, Великобритания)¹. Однако фактически теория международных отношений как полноценная и самостоятельная дисциплина сформировалась из множества дисциплин (истории, международного права, экономики, социологии, философии и др.) только к 1950-м годам, т.е. уже после окончания Второй мировой войны, причем поначалу в США. С этого момента она уже рассматривалась академическим сообществом как особый предмет, изучающий мировой «порядок», или, иначе, совокупность институтов, определяющих форму интеграции (дезинтеграции), взаимодействия и конфликтов между множеством локальных сообществ.

В отличие от философии теория международных отношений предложила концептуальные инструменты для решения нескольких важнейших проблем: *во-первых*, она попыталась понять тенденции в развитии международного порядка, определить и охарактеризовать его основные институты; *во-вторых*, она начала принимать во внимание при анализе международных отношений резко возросшее влияние общественного мнения благодаря распространению образованности и информированности участников международных процессов, их воздействие на принятие политических решений и выработку внешнеполитических курсов, в том числе позднее посредством Глобальной сети; *в-третьих*, она прослеживала влияние принимаемых внешнеполитических решений на поведение государственных и негосударственных акторов (действующих лиц) на международной сцене; *в-четвертых*, способствовала постепенному утверждению принципов общечеловеческой морали и нравственности в глобальном контексте, хотя и столкнулась на этом пути с существенными трудностями; *в-пятых*, содействовала (или хотя бы пыталась) нахождению мирных способов преодоления разногласий и конфликтов, выработке инструментов влияния и совершенствования механизмов обеспечения мира, демократии и справедливости. Иными словами, теория международных отношений с самого начала

¹ International Relations Theories. Discipline and Diversity / Ed. by Nim Dunne, Milja Kurki, and Steven Smith. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 16.

ставила перед собой задачу понять действительность такой, как она есть, а не такой, какой она должна быть в представлении того или иного мыслителя. Всего за полстолетия она превратилась в «практичное» знание (*usable knowledge*), которое может быть применено в политике, при подготовке и реализации решений в области внешней политики и международных отношений. Как известно, нет ничего более практичного, чем хорошая теория. Это утверждение с полным основанием может быть отнесено к теории международных отношений, поскольку перед ней встают задачи понимания и объяснения текущего процесса и международно-политической реальности, выработки рекомендаций по поиску оптимального пути поведения и одновременно его проверки на соответствие этическим критериям общечеловеческих ценностей.

Подобно другим социальным теориям, теории международных отношений (ТМО) содержат совокупность предположений относительно:

онтологии — теоретик должен определить, какие именно объекты он намеревается изучить в процессе теоретизирования;

эпистемологии (от греческого слова «эпистеме», что означает «знание»), или, иначе, теории познания. Это предполагает изучение природы познания и узаконивание знания (т.е. поиск ответа на вопрос: почему мы уверены, что полученное знание верно?);

методологии — теоретик определяет, какие методы будут использованы в процессе исследования.

Вместе с тем теория международных отношений не может восприниматься как дисциплина с единой логикой изложения, методологией, принципами познания и аргументацией. Это — набор различных теорий и концепций, часто и во многих отношениях противоречащих друг другу.

Несмотря на серьезные разногласия и противоречия, в современных условиях все же удалось достичь согласия относительно некоторых крайне сложных вопросов ТМО. Речь идет о поддержке стремления к поддержанию мира и безопасности, согласии с базовыми международно-правовыми нормами, начиная с нераспространения ядерного оружия и использования некоторых особо жестоких типов оружия и заканчивая защитой прав человека, борьбой с терроризмом, поддержкой демократии и равенства и т.д. Однако уровень достигнутого согласия все еще недостаточно высок, что позволяет ряду исследователей даже называть современное состояние «обществом риска» (Энтони Гидденс, Ульрих Бек и др.). Тем не менее перед политическими и государственными деятелями и экспертным сообществом встает крайне трудноразрешимая задача нахождения допустимого баланса между внутренней и международной безопасностью, с одной стороны, и защитой прав человека и утверждением норм справедливости — с другой. То, как исследователи справляются с поставленной задачей, во многом зависит от смысла, который они вкладывают в рассматриваемые концепции, интерпретация которых позволяет выстроить более или менее целостные теории.

Концепция, или концепт (от лат. *conceptio* — понимание), — определенный способ понимания (трактовки, восприятия) какого-либо предмета, явления или процесса; основная точка зрения на предмет; руководящая идея для их системного освещения.

Тем не менее если относительно исследуемых объектов и их содержательно-го наполнения все же удалось достичь какого-то более или менее стабильного согласия, то вокруг проблем эпистемологии и методологии ТМО продолжают сохраняться острые разногласия. Сравнительно позднее выделение теории международных отношений в самостоятельную дисциплину и первоначальная концептуальная несовместимость зародившихся школ (идеализма и реализма) привели к тому, что эпистемологические и методологические споры, сопровождавшие развитие, например, политологии и социологии, повторялись, но уже в рамках международных исследований, однако, как правило, с опозданием на одно-два десятилетия. Вследствие этого саморефлексия дисциплины пока еще не позволяет четко структурировать споры, например, исключительно эпистемологического или только методологического характера. Как правило, в них присутствует и то и другое. Отсюда — кажущаяся несовместимость разных подходов, течений и школ, нередко объединенных друг с другом лишь объектом исследования — международными отношениями и мировой политикой.

Даже при первом знакомстве с теориями международных отношений обращает на себя внимание тот факт, что большинство из них имеют американское происхождение. Может быть, прав известный политолог-международник Стэнли Хоффман, который еще более тридцати лет назад охарактеризовал ТМО как всепроникающую американскую социальную науку, навязываемую всему миру? В самом деле, и это признает тот же Хоффман, Америка включилась в систему международных отношений как страна, в которой наилучшим образом был разработан инструментарий идейно-теоретического воздействия на другие государства. По имеющимся данным, почти 80% авторов, пишущих по этой проблематике в ведущих специализированных журналах, — из США. Не секрет, однако, что американские школы международных отношений выросли из привнесенного опыта европейских иммигрантов и базировались на принципах реализма и эмпиризма, уже достаточно основательно разработанных в Европе. Что же касается преобладания в рамках дисциплины американских авторов, то оно может быть достаточно просто объяснено тем, что американское сообщество международных отношений значительно более многочисленно, чем аналогичные научные сообщества в других странах, а также тем, что изначально исследования международных отношений уделялось повышенное внимание со стороны государственных структур США как «сверхдержавы», имеющей глобальные интересы. Вместе с тем важно отметить, что содержательно исследования американских авторов представляют весь спектр международно-политических теорий и идеологических установок, т.е. нельзя говорить о преобладании в рамках дисциплины единой американской пози-

ции. Кроме того, тезисы и утверждения из американских теорий часто получали иное преломление, будучи транслированными в другие общества, окрашивались другими ценностями, существенно развивались и дополнялись. Таким образом, теория международных отношений в конце концов приобрела интернациональный характер.

«Большие дебаты»

Сложилось несколько устоявшихся подходов к классификации теорий международных отношений и описанию истории развития дисциплины. Например, довольно часто исследователи представляют историю становления предмета как последовательную смену разных подходов (или, иначе, школ): идеализм, реализм, бихевиорализм, постбихевиорализм, плюрализм, неореализм, рационализм, постпозитивизм, конструктивизм и т.д. Это дает возможность выявить различия в содержательной стороне основных «школ» в теории международных отношений.

Однако значительно более полное представление об этапах развития дисциплины дает рассмотрение ее через так называемые «большие споры». Обычно фиксируются три (реже выделяют четыре) этапа «больших (великих) споров» между представителями разных течений в ТМО.

Первые дебаты (1940—1950 гг.) развернулись между представителями двух сложившихся к этому времени школ — политического реализма и политического идеализма. В центре дебатов, что вполне естественно для послевоенного времени, оказались главным образом проблемы предотвращения повторения войн и роли международных институтов в обеспечении мира. Иными словами, они носили преимущественно содержательный характер. Именно в этот период был поставлен вопрос о необходимости разработки теории международных отношений как самостоятельной дисциплины.

Вторые дебаты проходили в 1960-х годах между традиционалистами, т.е. последователями сложившихся в ТМО подходов к исследованиям, с одной стороны, и модернистами, стремившимися обратить внимание преимущественно на методологические проблемы, — с другой. К числу модернистских теорий относились бихевиорализм, а также первые попытки использования математических методов в анализе международных проблем. Если модернисты подчеркивали значение статистического анализа, проверки гипотез в отношении поведения государств с опорой на общенаучные методы, традиционалисты рассматривали международную систему как эволюционный процесс, требующий анализа на основе знания истории.

Бихевиорализм (от англ. *behavior* — поведение) — поведенческий подход в политологии и науке о международных отношениях, рассматривающий политические явления через поведение конкретных акторов (действующих лиц). В философии и психологии обычно используется термин «бихевиоризм». Бихевиорализму присущи два обязательных требования: эмпирическое наблюдение и эмпирическая проверка. В целом это соответствует методологии позитивизма. Бихевиоралисты пытались использовать все имеющиеся данные, а не обходиться только иллюстративными примерами, что было типично для традиционалистов. Несмотря на то что период увлечения бихевиорализмом продолжался в теории международных отношений не так уж долго, и он успел оказать на нее сильное влияние. По существу, он изменил характер политического реализма, «очистив» его от нормативности, т.е. увлечения идеей о том,

какими *должны* быть международные отношения. С этого времени реалисты также вынуждены были формулировать и проверять, тестировать свои гипотезы, а не просто провозглашать их, как это делали их предшественники. Тем не менее бихевиоралисты никогда не ставили под сомнение базовые утверждения реализма, их критика касалась исключительно методологии. Следует признать, что, воспользовавшись некоторыми методологическими приемами бихевиорализма, политический реализм и на этом этапе сумел сохранить господствующие позиции в теории международных отношений. Хотя со временем международники все же отказались от бихевиорализма, некоторые его принципы глубоко укоренились в ТМО, в частности, методы проверки гипотез, статистический анализ, методы анализа данных и т.д., которые сегодня уже воспринимаются как обычная практика анализа международных процессов.

В 1970–1980-х годах развернулись так называемые *межпарадигмальные дебаты* между реалистами, либералами и структуралистами. Их смысл заключался в самоопределении различных теорий и подходов к исследованию международных отношений, попытках сформулировать более или менее целостные теории и соответственно добиться признания своей парадигмы как наиболее адекватной в науке. На этом этапе важную роль в развитии теории международных отношений сыграла знаковая работа американского философа науки Томаса Куна «Структура научных революций», имевшая широкий резонанс в академических кругах и заставившая по-новому взглянуть на процессы приращения научного знания. По мнению Куна, развитие науки проходит через две вполне определенные фазы. На своей «революционной» фазе наука подвергается интенсивной фрагментации. Появляются новые типы мышления, и опровергаются традиционные. Хотя революционная фаза обычно предполагает теоретические инновации, однако она отнюдь не обязательно ведет к прогрессу в кумулятивном знании. Знание реально может прогрессировать, считал Кун, только в периоды, которые он назвал «нормальной наукой». В эпоху нормальной науки одна теоретическая школа — «парадигма» — занимает господствующие позиции по сравнению с другими. В философии науки *парадигма* определяется как совокупность научных достижений, признаваемых *всем* научным сообществом в определенный период времени, т.е. общепризнанное знание об исследуемой области. В такие периоды большинство исследователей соглашается с правильностью главной парадигмы и работает, используя общепризнанные методы и технологии, поэтому они могут сравнивать свои результаты. Однако в социальных и гуманитарных науках, в отличие от естественных наук, обычно нет общепринятой в научном сообществе единой парадигмы вроде ньютоновской механики. Здесь правильнее говорить о доминирующей парадигме, которая существует наряду с другими течениями мысли.

Третьи дебаты начались в середине 1980-х годов и, по мнению некоторых исследователей, продолжаются по сей день. Они затрагивают уже практически весь спектр вопросов, начиная с того, что именно должна изучать теория международных отношений, и кончая методологией исследований.

Остановимся на том, какие парадигмы и подходы участвуют сегодня в дискуссиях вокруг актуальных международных проблем.

Реализм. Принято считать, что начало современной версии политического реализма положила известная книга английского историка Е. Карра «Двадцатилетний кризис» (1946 г.). Карр исследовал деятельность Лиги Наций

в межвоенный период и пришел к выводу, что несостоятельность этой международной организации была связана с изначально заложенным противоречием между провозглашенной приверженностью идеалам мира и демократического порядка и политической реальностью, выражающейся в агрессивном курсе некоторых национальных государств, прежде всего Германии. По мнению Карра, сама по себе приверженность моральным принципам явилась источником агрессии и конфликтов. Нет и не может быть гармонии интересов разных государств, и было бы неверным надеяться на то, что борьба за власть между государствами может быть сдержана международным правом, демократизацией или развитием международной торговли, как полагали политические идеалисты. Выход из этой дилеммы Карр видел в «политическом реализме», определяющем политические интересы национальных государств с точки зрения целей упрочения и расширения силы. Тем самым он изначально противопоставил политический реализм политическому идеализму, опирающемуся на международные принципы мира и толерантности. Еще одной работой, систематизировавшей принципы политического реализма, стала книга американского теоретика Ганса Моргентау «Межгосударственная политика» (*Politics among Nations*), показавшая связь между национальными интересами, стремлением государств к максимизации своей силы и механизмами баланса сил. Практически сразу же политический реализм обрел множество сторонников и последователей.

Представители школы реализма полагали, что основным актором (действующим лицом) в международных отношениях выступают государства-нации, или, иначе, национальные государства (*Nation-states*), взаимодействующие друг с другом в ситуации анархии, т.е. отсутствия верховной власти. Иными словами, и политический реализм, и политический идеализм видят возможность обеспечения безопасности разными путями: реализм — через обеспечение баланса сил национальных государств, идеализм — через международные организации, гражданское общество, сетевые взаимодействия и т.п.

Позднее, в 1986 г., американский международник Роберт Кохейн сформулировал «триаду» «классического» политического реализма: 1) государства являются наиболее важными акторами в международных отношениях; 2) государства стремятся к силе (власти) либо во имя самой власти, либо ради каких-то других целей, которых можно добиться с помощью силы; стремление к обладанию властью (*power*) — фундаментальный принцип международной политики. Группы людей никогда не бывают равны ни с точки зрения своего влияния на политику, т.е. *контроля*, ни в плане *ресурсов*. Ключом к политике поэтому становится область взаимодействия между социальной и материальной силой — постоянное увеличение силы создает потенциальную возможность для подавления и принуждения противника к проведению нужной политики, соответствующей *национальным интересам* данного государства; 3) государства действуют как рациональные эгоисты, которые рассчитывают пользу альтернативных внешнеполитических курсов, для того чтобы максимизировать пре-

имущества для своей страны благодаря определенным действиям¹. Хотя эта формула и не стала универсально признанной со стороны самих реалистов, она широко цитируется в научной и учебной литературе, поскольку позволяет вычлениить «ядро» доктрины.

Поясним различия между реализмом и идеализмом с помощью популярной среди международных метафоры: систему международных отношений, если смотреть на нее глазами реалиста, можно представить как огромный бильярдный стол, на котором государства подобны одинаковым бильярдным шарам — по сути своей они совершенно идентичны друг другу, так как во внимание не принимается ни социальная природа государств, ни характер политических режимов. Какими бы государства ни были, они взаимодействуют именно как государства и время от времени приходят в столкновение. В свою очередь, либерально-идеалистическую систему миропорядка часто сравнивают с клубком или паутиной: нити взаимосвязей пересекаются, переплетаются, иногда запутываются, возникают узелки.

Из реалистического подхода вытекает важный для понимания мировой политики и международных отношений вывод: группы, с которыми люди идентифицируют себя (будь то племена, города-государства, империи или национальные государства), играют ключевую роль в политике, более важную, нежели универсальная мораль и этика, поэтому человечество вряд ли когда-нибудь сумеет преодолеть необходимость в политике силы. Соответственно, и национальный интерес был и будет всегда наиболее важной мотивацией в поведении национального государства, поскольку политика — скорее сфера выживания, нежели прогресса. В рамках этой школы работали Рейнхольд Нибур, Николас Спайкман, Ганс Моргентау, Джордж Кеннан, Реймон Арон, а также такие крупные политические деятели и одновременно теоретики международных отношений, как Генри Киссинджер, Збигнев Бжезинский и др.

Вместе с тем с самого начала в среде реалистов развивалось несколько течений, причем с годами количество течений внутри реализма значительно увеличилось. Например, так называемые *наступательные реалисты* развивали идею о том, что агрессия заложена в самую суть государств, а территориальная экспансия ограничивается только техническими и материальными возможностями страны. *Оборонные реалисты*, наоборот, доказывали, что государства интересуются преимущественно проблемами безопасности, большое внимание уделяют взаимовыгодному мирному сосуществованию. Они сформулировали «дилемму безопасности», предполагающую, что увеличение уровня собственной безопасности вызывает адекватный ответ со стороны противника, что в конечном итоге приводит к гонке вооружений и игре с нулевой суммой.

Неореализм, или структурный реализм. Он продолжает традиции «классического» реализма, хотя и с учетом изменяющихся международных

¹ *Keohane R. Neorealism and Its Critics. N.Y.: Columbia University Press, 1986. P. 7, 11.*

реалий. Несмотря на то что неореализм сохранил базовые реалистские категории государства, силы и конфликта, он также подчеркивает важную роль экономики в межгосударственных отношениях как инструмента государственной силы. Неореализм часто ассоциируют с работой Кеннета Уолтца «Теория международной политики», опубликованной в 1979 г. В отличие от своих предшественников он попытался рассмотреть главные черты мировой политики системно, а не ограничиваться отдельными элементами, как это делали Моргентау и другие «классические» реалисты. Анархия международной системы предполагает, с одной стороны, конкуренцию между государствами, а с другой — распределение потенциала и силы между ними. На основе анализа анархической структуры международных отношений неореалисты пытаются выявить причинно-следственные (каузальные) связи в поведении государств и стабильности системы. В такой ситуации ценность безопасности для национальных государств становится приоритетной, а международные отношения рассматриваются как особый тип распределения силы между государствами, т.е. как форма силовой политики. Но силу крайне трудно измерить, она подвижна и изменчива, более того, между государствами нет единства ни в том, как ее следует понимать, ни как она должна распределяться между ними. Поэтому международные отношения — сфера необходимости, а отнюдь не свободы. Не имеет значения, говорим ли мы о демократиях или диктатурах, — и те и другие должны действовать в интересах собственной безопасности, стремясь наращивать силу.

Неореализм вызвал не меньшее число критических замечаний, чем «классический» реализм. В частности, критики выступали против подчеркнуто позитивистских претензий неореализма на объективное описание реальности, его защиты идеи «биполярности» периода холодной войны как основания международного порядка, отказа от учета этических аспектов проблем и т.д.

Несколько особняком стоит так называемая «английская школа» исследования международных отношений. Это течение иногда называют «либеральным реализмом», или «школой мирового сообщества». По мнению ее представителей (Мартин Уайта, Хэдли Булла и др.), на международном уровне, несмотря на ситуацию анархии, сформировалось «сообщество государств». Наличие международного сообщества явственно ощущается в основных институтах международных отношений — в войнах, в самом факте существования великих держав, дипломатии, балансе сил, международном праве, в особенности во взаимном признании суверенных государств. Международное сообщество отчасти является продуктом одной цивилизации — христианского мира в средневековой Европе, а отчасти — результатом «общественного договора» (в духе трудов английского философа Джона Локка, XVII в.). В эпоху глобализации, по мнению представителей данной школы, идея международного сообщества должна быть распространена на более широкое глобальное общество, в котором государства — лишь одни из многих, а отнюдь не основные «игро-

ки», формирующие наш мир. Тем не менее, будучи реалистами, представители «английской школы» отрицают космополитическую справедливость.

В целом «английская школа», которую часто называют компромиссом или «третьим путем» между реализмом и идеализмом, исходит из того, что идеи в большей степени, чем материальные предпосылки, формируют развитие мировой политики и поэтому также заслуживают самостоятельного анализа и критики.

Такое разнообразие подходов с неизбежностью привело к тому, что теоретические дебаты развернулись не только между реализмом и другими теориями, но и внутри самого реализма.

Основные положения политического реализма

- Государства являются главными акторами на международной арене.
- Универсальные моральные принципы неприменимы к государствам.
- Государства определяют национальные интересы в категориях силы.
- Эффективность международного права и институтов вызывает сомнения.
- Международная политика по сути своей конфликтна.
- Развитие человечества не позволит ему преодолеть конфликт рациональными способами.
- Основой взаимодействия между государствами является баланс сил.
- Международная система анархична.
- Международная система сохраняет высокую степень неопределенности.
- Сила играет конструктивную роль в международных отношениях.
- Политика — не функция этики; государственная разумность выше этики.
- Государственным интересом является выживание.
- По своей природе человек конфликтен.

Составлено по: Foreign Policy: Theories, Actors, Cases / Ed. by Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne. Oxford: Oxford University Press, 2008. P. 38.

Некоторые критики высказывают сомнение в адекватности политического реализма в условиях глобализации, когда место межгосударственных войн во все большей степени занимает «структурное насилие». Они выступили в качестве резких критиков политики США в Ираке, Афганистане и других районах мира, причем по стратегическим основаниям, считая утрату баланса сил и утверждение «гегемонистской однополярности» США крайне опасной для них самих. Однако неореалисты не смогли предложить какую-то реальную альтернативу. Их главной слабостью является отказ от учета этических требований мировой политики в эпоху глобализации. С позиции национальных интересов, которой они продолжают придерживаться, этика оказывается неспособной дать конкретную ориентацию для действий. Кроме того, реалисты исторически отнюдь не руководствовались этическими соображениями в отношении других стран в своих расчетах. На фоне размывания национальных

государств и быстрого развития глобальных взаимосвязей приверженность реалистов идее национального государства также начинает вызывать сомнения. Однако следует признать, что реализм обладает высокой степенью адаптивности к изменяющейся ситуации. Так, политический реализм сумел пережить окончание холодной войны. Другое дело, что он существенно расширил сферу своих интересов. Некоторые из его сторонников даже попытались перенести принципы реализма на проблемы трансгосударственного насилия, которое, по их мнению, занимает в глобализирующемся и быстро изменяющемся мире то место, которое ранее занимали межгосударственные конфликты.

Как бы там ни было, политический реализм с момента своего появления долгое время оставался доминирующей школой в теории международных отношений. Несмотря на постоянные попытки сместить его с пьедестала, он продолжает находиться в центре практически всех дебатов. Более того, его влияние на специфику и характер дисциплины по-прежнему весьма велико.

Либеральный идеализм. Либеральный идеализм считает основной целью ТМО научное обоснование условий и принципов достижения мира. Не случайно идеалисты видят истоки своей доктрины в знаменитой работе Иммануила Канта «К вечному миру».

Идеализм в международных отношениях обычно связывается в американской дипломатической истории с именем Вудро Вильсона («вильсонизм»). Представители школы идеализма полагали, что государство должно сделать свою внутреннюю политическую философию целью внешней политики, в случае США это, безусловно, либерализм. Школа идеалистов в теории международных отношений, таким образом, сосредоточена преимущественно на проблемах обеспечения свободы, справедливости и взаимовыгодного сотрудничества на межгосударственном уровне и в принципе придает важное значение морализму во внешней политике.

В отличие от реалистов идеалисты рассматривают международные отношения как сферу позитивных изменений в направлении прогресса. Государства постепенно учатся сотрудничать друг с другом, несмотря на состояние анархии в международных отношениях: они вступают в переговоры, торгуются между собой, нередко жертвуя краткосрочными преимуществами во имя долгосрочных целей. С точки зрения внутренней политики они ограничены требованиями демократии, нормами права и потребностями рыночной экономики. Либералы видят свою задачу в обеспечении стабильности внешней среды и распространении либерально-демократических принципов среди других суверенных государств. Наивысшей ценностью для них является свобода индивида, соответственно государство должно воздерживаться от каких-либо действий, будь то внутри страны или вовне, которые потенциально могли бы подорвать и разрушить эту свободу.

В анализе внешней политики с либеральных позиций особое значение придается оценке соблюдения государствами индивидуальных прав человека, защите коммерческих интересов, республиканских институтов и т.д.

Либералы-идеалисты соглашаются с реалистами в том, что международная система находится в состоянии анархии, но анархию понимают по-другому. Если реалисты видят в ней гоббсовскую «войну всех против всех», то — сочетание позитивной и негативной игры, отдельно выделяемой либеральной «зоны мира» («свободный мир»). Отношения с другими либеральными государствами должны обладать абсолютным приоритетом для всякого либерального правительства, поскольку они не только не представляют угрозы друг для друга, а наоборот, создают условия для взаимовыгодной торговли и в случае необходимости — надежных союзов против нелиберальных государств: «либеральные демократии не воюют между собой».

Как и в политическом реализме, в идеализме имеется несколько течений, заметно различающихся между собой. Обычно выделяют три направления: индивидуалистическое, коммерческое и республиканское. *Индивидуалистическое течение* (иногда его называют по имени английского философа Дж. Локка — локковским) исходит из того, что анархическая система международных отношений базируется на представительстве и согласии. Задачей внешней политики является защита жизни, свободы и собственности рациональных граждан. Отсюда проистекает необходимость для содружества наций поддерживать мир, однако слабость международных институтов приводит к постоянным его нарушениям. Поэтому исследователи этого направления концентрируют свое внимание на искусстве переговоров, проблеме доверия и рационально-экономическом торге между государствами. *Коммерческие либералы* рассуждают о способностях свободного рынка и капитализма создавать условия для мирного взаимодействия государств. Демократический капитализм предполагает свободную торговлю и мирную внешнюю политику, поскольку они соответствуют интересам рационального большинства в капиталистическом обществе. Отсюда — энтузиазм по отношению к глобальной демократизации и капиталистической модернизации как единственному пути к миру и «концу истории» (Ф. Фукуяма). Наконец, *республиканские интернационалисты* как наиболее последовательные сторонники Канта видят возможность установления прочного мира между народами, развивая три положения, высказанные им еще в проекте договора «К вечному миру»: 1) представительское, республиканское правление, включающее избираемый законодательный орган, разделение властей и правовое государство; 2) уважение к правам каждого человека, отсутствие дискриминации; 3) социальная и экономическая взаимозависимость.

В конце XX столетия произошло возрождение *либерального институционализма*, особенно популярного в 1930-х и в первые послевоенные годы. Либералы-институционалисты полагают, что только международные институты могут позволить нациям успешно сотрудничать в современной системе международных отношений. Отсюда — идея создания Лиги Наций после окончания Первой мировой войны, Организации Объединенных Наций (ООН) в ходе и после окончания Второй мировой войны. Особое внимание

они уделяют также проблемам глобализации, деколонизации, демократизации и модернизации отсталых стран через развитие международного сотрудничества, укрепление транскультурных и трансграничных связей экономического, политического и культурного характера.

Таким образом, либеральный идеализм вносит важный вклад в теоретическое исследование международных отношений, объясняя, каким образом индивиды с их идеями и идеалами (права человека, свобода, демократия и т.д.), социальные силы (капитализм, рыночная экономика, торговля), а также политические институты (демократия, представительское правление, правовое государство) влияют на международные отношения. В то же время это не только не исключает, но даже предполагает агрессивное поведение по отношению к нелиберальным государствам в определенных обстоятельствах. Либерализм нередко преувеличивает напряженность в отношениях с нелиберальными государствами, что нередко провоцировало конфликты.

Коммунитаризм. В последние годы важное место в дискуссиях международников занял спор между сторонниками **коммунитаризма** и либеральной политической теории по ряду важных вопросов политической теории. Коммунитаристская критика либерализма выражается в следующем: 1) коммунитаристы считают, что формальный процедурный подход к правам человека затушевывает их содержательную сторону, т.е. не обращает должного внимания на ценности, — между тем реализация прав человека невозможна без учета ценностных ориентаций; 2) либерализм является формой индивидуализма, он не принимает во внимание то, в какой степени идентичность человека зависит от сообщества, в котором личность формируется; 3) коммунитаристы сомневаются в универсальности либерализма и возможности его применения в незападных культурах; наконец, 4) под сомнение ставится акцентируемый либералами моральный приоритет индивидуального выбора, коммунитаристы придают большое значение общему благу. Иными словами, коммунитаризм делает акцент на «сообществе», которое придает нашей жизни смысл, формирует личность человека, и в этом смысле они опираются на идею Аристотеля о человеке как «политическом животном» (*zoon politikon*).

Коммунитаризм, таким образом, пытается найти «средний путь» между индивидуализмом и универсализмом. Коммунитаристы верят в общее благо, признавая идею «общей воли», как ее формулировал французский философ XVIII в. Жан-Жак Руссо. Известный канадский теоретик Уилл Кимлика, например, считает, что общество создает представление о благе, которое, в свою очередь, предопределяет образ жизни и критерии, с которыми соотносятся индивидуальные предпочтения индивида. Отсюда вытекает приоритетность государства по отношению к его гражданам. Кимлика утверждает, что коммунитаризм — это идея совершенного государства, отражающего текущую практику данного сообщества.

В теории международных отношений идеи коммунитаристов пользуются успехом главным образом благодаря тому, что они создают моральный базис

для национального государства. Вопреки мнениям теоретиков космополитического направления, считающих источником морали индивида, коммунитаристы настаивают на том, что корни морали следует искать в национальном государстве — индивид не может быть человеком в полном смысле слова вне связи со своим сообществом. То, что мы понимаем под благом, имеет тесную связь с культурными традициями и образом жизни нашего сообщества. Таким образом, в некоторых отношениях коммунитаризм вполне совместим с политическим реализмом, по крайней мере в той части, где речь идет о роли национальных государств.

Как считают коммунитаристы, сообщество возникает *внутри* государства, в то время как сами государства вступают во взаимодействие с другими государствами *вовне* в ситуации анархии. Поэтому мировое и международное сообщество пока еще остается просто лозунгом. Более того, многие коммунитаристы отнюдь не считают, что мировое сообщество станет следующим шагом на пути развития после национального государства. В этом вопросе они также противостоят либералам-космополитам.

Однако такой известный американский коммунитарист, как Амитай Этциони, все же попытался применить коммунитаристские воззрения к анализу не внутригосударственных, а глобальных процессов. По его мнению, новая глобальная архитектура, включающая ООН, ВТО, ЕС, Киотский протокол и т.д., создает нормативный синтез между «западными» (преимущественно либеральными ценностями, исповедующими автономию и индивидуальные права человека) и «восточными» ценностями социального порядка и равенства, позволяя разрешать проблемы, с которыми не могут справиться отдельные государства. Он также призывает с большим уважением относиться к ценностям и культурам других народов, тем самым противопоставляя свои взгляды неолиберальным теориям глобализации.

Марксистская школа в теории международных отношений сегодня представлена классическим марксизмом, неомарксизмом, теорией зависимости, критической теорией, мир-системным подходом и т.д.

Классический марксизм опирается в своих исследованиях преимущественно на учение об историческом материализме. По Марксу, исторический материализм — это теория развития и познания общества, которая исходит из признания первичности материальной жизни общества — общественного бытия по отношению к общественному сознанию. Истмат выделяет производственные отношения как экономическую структуру (базис общества), определяющую надстройку (политику, право, мораль и т.д.); рассматривает историю как закономерный естественно-исторический процесс развития и смены общественно-исторических формаций (от первобытно-общинного строя через рабовладельческий и феодальный к капитализму, в результате краха которого должно утвердиться бесклассовое общество — коммунизм). Движущей силой этого эволюционного процесса является классовый конфликт, в случае капитализма — антагонизм между трудом и капиталом.

Несмотря на распад СССР в 1991 г. как главного носителя марксистской идеологии, влияние марксизма на исследование международных отношений осталось довольно сильным, в особенности в развивающихся странах. Сохраняется интерес к трудам таких марксистов-международников, как Гюнтер Франк, Фернандо Кардозо, Рауль Пребиш и др. Неомарксисты рассматривают международную систему как интегрированную капиталистическую систему, в основе которой лежит стремление к постоянному накоплению капитала.

В марксистскую парадигму может быть включен также *мир-системный подход* Иммануила Валлерстайна. Для него мир-система, эквивалентная системе капиталистических государств, — основная единица анализа, а отнюдь не национальные государства. Единство мир-системы носит исторический характер и сегодня обеспечивается разными политическими единицами, действующими на разных уровнях, включающими в том числе государственные структуры. Начало формирования мир-системы Валлерстайн относит к «долгому XVI столетию» — с 1450 по 1670 г. В силу кризиса феодализма и массовых эпидемий, уничтоживших значительную часть крестьянского населения, в Европе начинается развитие рыночной экономики. Валлерстайн выделяет два периода в этом процессе: 1) XVI–XVII вв. — развитие капитализма в Европе; 2) пространственная экспансия рынка, включение в зону обмена Азии и Африки, скачок в производстве товаров — в результате возникла новая мировая экономика, радикально отличающаяся от империй предшествующих эпох: с одной стороны, ей присуща множественность политической юрисдикции; с другой — единый тип разделения труда между «ядром» (местом концентрации капитала в наиболее развитых формах) и «периферией» (т.е. зонами, в которых отсутствует централизованное правление, преобладает принудительный труд, а не продажа своей рабочей силы за зарплату; основным источником экспорта является сырье, а не готовая продукция). Таким образом, предполагается, что капиталистические страны сумели преодолеть присущие им по определению противоречия, создав «ядро» капиталистической системы, которое, в свою очередь, безгранично эксплуатирует «периферию» — страны третьего мира. Буферное положение между ними занимает «полупериферия» — географически расположенные в зоне «ядра» страны, переживающие период упадка, или, наоборот, периферийные страны на подъеме. Их эксплуатирует «ядро», но и они также пользуются преимуществами «периферии». К началу XX в. мир-система приобретает глобальный характер.

Эти идеи были в дальнейшем развиты латиноамериканской «школой зависимости», а также многочисленными критиками современного глобализма преимущественно «левых» ориентаций.

Таким образом, марксистские концепции социального неравенства и эксплуатации широко используются теми исследователями международных отношений, которые выступают против глобального капитализма и империализма Запада. Можно предположить, что до тех пор, пока капитализм будет домини-

ровать в современном мире, марксизм будет оставаться влиятельным источником идей, противостоящих глобальному капитализму.

Критические теории. В основе трудов авторов так называемой «франкфуртской школы», возникшей в 1923 г., лежат критические теории. В фокусе внимания теоретиков этой «школы» находились проблемы демократии и революции, относительно которых они также стояли на позициях критики. Наиболее известными представителями «франкфуртской школы» были Теодор Адорно, Герберт Маркузе, Макс Хоркхаймер, позднее — Юрген Хабермас и др. Они занимались критическим анализом взаимосвязи между фашизмом и авторитарной личностью, а также влиянием науки и техники на развитие критического способа осмысления реальности. В целом под критической теорией понимается тип теории, которая формулируется исходя из сознательного критического анализа определенного социального устройства, его последствий и результатов. Часто такая теория строит свой анализ на основе изучения причинно-следственных (каузальных) факторов, которые привели к имеющемуся с ее точки зрения «несправедливому» состоянию дел. Или, иными словами, такая теория сочетает в себе и объяснение, и критичность. Например, этим требованиям отвечают многие феминистские, а также марксистские и неомарксистские теории международных отношений. В то же время современная критическая теория — это не некая завершенная доктрина, а скорее пространство напряженных дискуссий, охватывающее широкий спектр актуальных вопросов современного международного развития и диагностики нашего времени.

Представители критической теории (Р. Эшли, Р. Кокс, А. Линклейтер, Дж. Розенберг и др.) подвергают критике современные главенствующие теории международных отношений, в частности неолиберализм и неореализм, за их ограниченность и неполноту. Так, Роберт Кокс, сыгравший важную роль в применении критической теории к исследованию международных отношений, бросил вызов политическому реализму с позиции истмата. Он предложил метод «исторических структур», доказывая, что государственная власть не только не может быть единственным объясняющим национальный интерес фактором, она сама нуждается в объяснении и исследовании. Он также изучал влияние капитала на создание моделей государственной власти и через эту призму — на механизмы принятия внешнеполитических решений между государствами. Критическая теория оспаривает господствующий мировой порядок, ставит под сомнение легитимность политических и социальных институтов и изменения, которые они претерпевают с течением времени. Она сориентирована преимущественно на внешнеполитический процесс, а также изучение влияния социальных сил (классов, социальных движений и т.д.) на конкретные сочетания «исторических структур». Ее сторонники пытаются определить, какие именно элементы мирового порядка имеют универсальный характер, а какие обусловлены исторически.

Марксистские позиции также довольно сильны в феминистских теориях. Феминистская школа в теории международных отношений стала популярной в начале 90-х годов прошлого века. Прежде всего феминистов интересовала проблема женской идентичности. Поначалу она конструировалась по отношению к мужчине, основной акцент делался на биологических, культурных и социологических различиях. Причины подавления женщин выводились из гендерных (*гендер* — отношение между полом и властью) различий, а также исключения женщин из сферы публичной жизни, в том числе из анализа государства, международной политической экономики и международной безопасности, обычно с помощью противопоставления публичного и частного. Исключение женщин из политики привело к тому, что их голос перестал быть слышен, поэтому поначалу исследователи сосредоточились на роли жен первых лиц государств в неформальном влиянии на мировую повестку дня.

Но если феминисты «первой волны» (в 1980-х годах) преимущественно игнорировали гендерные аспекты международных отношений, то за последние десятилетия феминизм превратился в наиболее влиятельное направление критической теории. Современные сторонники данной школы утверждают, что гендерные отношения являются неотъемлемой частью международных отношений. Однако, по их мнению, признание фундаментальных прав человека на формальном международном уровне отнюдь не тождественно гендерному равенству в мировой политике, в которой, как считается, продолжают господствовать силовые факторы, а военная область остается прерогативой мужчин. Отсюда, как они полагают, вытекает необходимость фундаментальной структурной перестройки как всей системы международных отношений, так и ТМО. Так, известный специалист по данной проблеме Энн Тикнер пишет: «Феминисты, в общем, разделяют мнение других ученых, принадлежащих к критическому направлению, что культура, идентичность и интерпретирующие их способы анализа “снизу вверх” важны для понимания вопросов безопасности и что эмансипаторские видения безопасности находятся вне государственных ограничений. Они отличаются, однако, тем, что считают гендер центральной категорией анализа для понимания, как неравные социальные структуры, особенно гендерные иерархии, негативно сказываются на безопасности индивидумов и групп».

Феминизм — крайне разнородное течение, в котором присутствует множество направлений. Так, эмпирический феминизм прежде всего стремился сделать женский голос услышанным, поэтому он делает акцент на множестве функций, выполняемых женщинами в международной сфере. Аналитический феминизм обращается не к «биологическим» различиям между мужчинами и женщинами, а к социальным конструкциям мужской и женской идентичности, прослеживая гендерные отклонения в межпарадигмальных дебатах в социальных науках, включая и ТМО. Они доказывают, что само изучение международных отношений имеет гендерный акцент, который выражается в том, что маскулинный взгляд на вещи проецируется как универсальная точка

зрения (это имеет место, например, в идеализме и реализме и связано с такими понятиями, как автономия, независимость и сила). Маскулинные предположения, таким образом, по мнению феминистов, положены в основу наших представлений о межгосударственных отношениях, безопасности, прогрессе, экономическом росте и т.д. Кроме того, существует либеральный феминизм, радикальный феминизм, марксистский и постмарксистский, постмодернистский феминизм. Список можно продолжить.

Таким образом, феминизм — это очень богатое, сложное, зачастую противоречивое течение в современной ТМО, приобретшее сегодня большую популярность.

Марксистский вариант изучения ТМО нашел свое выражение также в структурализме (Г. Франк, И. Галтунг и др.). Структуралисты занимаются преимущественно выяснением источников неравенства, унаследованных международной системой из прошлого, а также возможными путями его преодоления, или, иначе, сглаживания противоречий в глобальной капиталистической системе. Важную роль в становлении этой школы сыграл марксизм, хотя будет неверно просто его с ним отождествлять. Идеи структуралистов часто впитывали представления и других школ и течений в теории международных отношений.

В отличие от либералов структуралисты не верят в реформы, регулирующие межгосударственные отношения, в особенности если они зависят от доброй воли великих держав. По их мнению, и политический либерализм, и политический реализм просто служат закреплению сложившейся системы распределения силы и богатства. Поэтому в центре их исследований оказываются проблемы глубинного неравенства между глобальными группами, а также материальные и идеологические силы, способные потенциально произвести революционные изменения ради утверждения более справедливого мирового порядка. По их мнению, капиталистическое вмешательство в странах третьего мира предопределяется главным образом потребностями их экономического роста в интересах наиболее развитых стран и фактически предопределяет экономическую недоразвитость развивающихся.

В отличие от структурализма постструктурализм выступает не в качестве парадигмы, а скорее как направление исследований в отношении новых вопросов и проблем. Рассматривая теорию как практику, т.е. отказавшись от противопоставления теории и практики, постструктурализм сосредоточивает свое внимание на отношениях знания и власти. Начиная с 1980-х годов он в лице своих наиболее ярких представителей (Р. Эшли, Дж. Дер Дериана, М. Шапиро и др.) занял важное место в теоретических дискуссиях ученых-международников. Их интерес заключался главным образом в том, чтобы представить метатеоретическую критику реализма и неореализма, для того чтобы продемонстрировать, как их теоретические постулаты формировали наши представления о мировой политике и международных отношениях. Они пытаются поместить ТМО в междисциплинарный контекст, привлекая все новые

и новые источники теории, а именно: этические интересы тех групп, которые традиционно исключались из анализа международных отношений. Тем самым они обратились к вопросу о том, каким образом внешнее и внутреннее взаимно конструируют друг друга. Если для реалистов (как мы помним) главным актором международных отношений было государство с его границами между внешним и внутренним, суверенитетом и анархией, мы и они, то для постструктуралистов объектом интереса становится само государство, его история, концептуализация, формирование и осуществление политики, экономическое устройство, специфика социального регулирования и т.д. Постструктуралисты неоднократно обращались к конкретным политическим событиям, стремясь исследовать их с теоретических позиций, например, к анализу корейской проблемы, событий в Боснии, положения в Ираке, Афганистане и др., выдвигая на первый план самые разные факторы — от миграционной политики до финансов и международной политической экономии.

Конструктивизм в последнее время стал довольно популярным подходом к изучению международных отношений. Его сторонники (А. Вендт, П. Каценштейн, Р. Джепперсон и др.) делают акцент на социальном аспекте мировой политики. По их мнению, международные отношения не могут быть сведены только к рациональным действиям государств, как полагают реалисты, или к созданию международных институтов, как считают либеральные институционалисты. Взаимодействие государств не сводится исключительно к национальным интересам, существенно важнее идентичность и то, как она понимается в определенное историческое время.

Конструктивизм может иметь множество форм. Для ТМО типичен такой тип конструирующей теории, который отвечает на вопрос, каким образом правила, нормы и идеи «конструируют» социальные объекты, например, национальные государства. В этом случае исследователи исходят из того, что социальный мир конструируется через идеи, дискурсы и теории, на которые опираются действующие лица международных отношений. В этом смысле институты и акторы взаимно обуславливают друг друга. Международные институты одновременно выполняют как регулирующие (установление определенных правил или стандартов поведения), так и конструирующие (поведение участников международных отношений) функции. Они не только объясняют правила игры, но и придают действиям участников смысл.

С точки зрения конструктивистов государства обладают идентичностью, сквозь призму которой формулируются их основные цели, например, обеспечение безопасности, стабильность, признание со стороны других государств, экономическая модернизация и т.д. А вот то, как именно они реализуют свои цели, зависит уже от их социальной идентичности, т.е. того, как именно государства видят себя по отношению к другим странам и мировому сообществу в целом. Например, в период холодной войны СССР и США позиционировали себя как противники, соответственно и национальные интересы определялись в антагонистическом духе.

Международная система состоит из социальных отношений, с одной стороны, и материальных потенциалов — с другой. Социальные отношения придают смысл материальному потенциалу. Социальные структуры находят воплощение в международных институтах. Под институтами конструктивисты понимают стабильную совокупность, или «структуру», идентичностей и интересов. Они не могут существовать отдельно от идей действующих лиц (акторов) в отношении того, что представляет собой окружающий мир. Поэтому институты и государства также взаимно обуславливают друг друга. Поэтому предметом особого внимания конструктивистов становятся институты международного сообщества, а именно: международное право, дипломатия, суверенитет, режимы и т.д.

Политэкономия международных отношений

Это междисциплинарное направление исследований международных отношений, использующее методологию различных общественно-научных дисциплин, ключевыми из которых являются политология и экономическая наука.

Междисциплинарность политэкономии международных отношений как научного направления предопределяет двойную природу ее предмета, к которому, с одной стороны, относится влияние политических факторов на международные экономические отношения, а с другой — влияние экономических факторов на мировые политические процессы и систему международных отношений.

Политэкономия международных отношений является одним из наиболее «молодых» теоретических направлений в науке о международных отношениях. Принято считать, что ее методологические основы были заложены еще в 1970-х. Однако как отдельная научная дисциплина политическая экономия международных отношений стала формироваться лишь с конца 1980-х годов, когда появились первые комплексные работы по данному направлению. К таким работам следует прежде всего отнести монографию Роберта Гилпина «Политическая экономия международных отношений» (1987 г.) и коллективную монографию под редакцией Джеффри Фридена и Дэвида Лейка (1987 г.).

За последние двадцать лет политэкономия международных отношений значительно обогатилась как теоретическим, так и эмпирическим материалом. Методологической основой направления стали работы таких исследователей, как Р. Гилпин, Т. Оутли, Т. Кон, Дж. Равенхилл, Р. Миллер, Дж. Фриден и Д. Лейк, Т. Леирсон и Д. Скидмор, Дж. Грико и Дж. Айккенберри и др. На сегодняшний день это целостный и сбалансированный аналитический инструментальный, характеризующийся относительно строгим методологическим ядром.

В течение 1970–1980-х годов экономические модели, нашедшие свое применение в теоретическом обосновании внутривнутриполитических процессов, были постепенно распространены и в сферу анализа МО. Это стало первой предпосылкой для появления нового направления в международных исследованиях — политической экономии международных отношений.

Второй предпосылкой стала эволюция методологии самой экономической науки применительно к международным отношениям. Последние никогда не

были отдельным направлением теоретического моделирования для экономистов. Многие годы их интерес был преимущественно ограничен проблемой согласования конкретных направлений макроэкономической политики государств. После Второй мировой войны и вплоть до 1970-х годов это были вопросы торговых отношений и платежного баланса. С 1970-х годов на первый план вышли вопросы согласования денежно-кредитной и валютной политики. С конца 1990-х годов актуальными стали вопросы степени открытости национальных экономик и регулирования международных потоков капитала (наряду с необходимостью реформирования международной валютно-финансовой системы).

Если традиционные теоретические подходы к исследованиям международных отношений уделяют основное внимание вопросам распределения влияния между странами и поддержания баланса сил в международной системе, то для представителей политэкономии наиболее актуальным является *вопрос эффективности взаимодействия на международной арене*. Последнее отчасти может быть объяснено тем, что одним из основных инструментов анализа здесь является теория игр, а отчасти — предпосылкой об изначально анархичной природе международных отношений. Основным результатом использования теории игр стало понимание необходимости координации действий на международной арене. Использование же предпосылки об анархии рационализировало стратегию сотрудничества: координация действий позволяет участникам международных отношений снизить издержки анархического взаимодействия.

Приоритетность вопроса эффективности при теоретическом обосновании международных отношений выводит на первый план их экономическую составляющую. Более того, экономика часто рассматривается представителями направления как системообразующий фактор, без признания реальности которого ни одна попытка объяснить современные процессы взаимодействия в международной системе не будет полноценной. Например, международный конфликт здесь может быть рассмотрен как продукт следования своим экономическим интересам (оппортунистического поведения), формируемого внутренними предпосылками, которые заставляют правительства использовать агрессивную внешнюю политику, чтобы соответствовать широкому спектру внутренних экономических интересов.

Следует также отметить еще одну методологическую особенность политэкономии, а именно ее многоуровневый подход к исследованию международных отношений. С одной стороны, как и традиционные политологические концепции международных отношений, политэкономическая литература характеризуется доминированием наднационального измерения проблематики. Основной акцент здесь делается на суверенных государствах и на последствиях их политики для других участников международных отношений (а также на том, как меняются позиции государств в ответ на изменения внешних условий). Эффективным при этом признается проведение национальными правительствами политики, которая способствует внутренней стабильности

и экономическому росту и одновременно не создает негативных внешних эффектов. А важным условием минимизации внешних последствий внутренней политики считается ее координация между странами.

Методология политической экономии международных отношений может быть сведена к определенному набору базовых предпосылок, которые в своей совокупности формируют методологическое ядро данного направления.

Во-первых, субъектом или участником международных отношений с точки зрения политэкономии может быть признан любой индивид, последствия решений (деятельности) которого не ограничены одним государством. В то же время в работах по международным отношениям принимаемые людьми решения принято обобщать, рассматривая коллективные результаты человеческой деятельности. В итоге в роли субъектов международных отношений обычно выступают группы индивидов, которые абстрагируются до уровня *суверенных государств* (в лице национальных правительств или межгосударственных организаций) или *негосударственных структур* (транснациональных корпораций, неправительственных организаций, террористических групп и т.д.).

Во-вторых, международные отношения имеют рациональную природу. Как процесс взаимодействия субъектов, действия которых являются результатом человеческих решений, они характеризуются *принципом субъективной рациональности*: действия участников направлены на получение результатов, которые максимально соответствуют их предпочтениям (или интересам).

В-третьих, поскольку все субъекты международных отношений уникальны по своим характеристикам (потребностям; материальным и нематериальным ресурсам, которыми они располагают; геополитическому и геоэкономическому положению и т.д.), то отличие последних формирует различные предпочтения (или интересы) на международной арене. Отличия интересов участников международных отношений ведет к возникновению *конфликта интересов* при их взаимодействии.

В-четвертых, поскольку международные отношения — одна из сфер человеческой деятельности, то, как и в других сферах деятельности людей, принцип рационального принятия решений требует от субъектов международных отношений согласования интересов путем урегулирования взаимных прав и свободы действий в отношении объекта конфликта. Такое согласование позволяет взаимодействующим сторонам снизить издержки взаимодействия (и тем самым остроту существующих разногласий) и перейти на более эффективный уровень взаимодействия. Сами же международные соглашения являются правилами, ограничивающими поведение субъектов международных отношений. Эти правила формируют в конечном итоге систему *международных институтов*.

В-пятых, *эффективность* любого *международного института* (как и системы международных отношений в целом) определяется через степень его соответствия предпочтениям (интересам) субъектов, действия которых он регламентирует. Предпочтения в отношении тех или иных институтов зависят от соотношения выгод и издержек, которые получает и несет каждый из субъ-

ектов при функционировании этих институтов, а также от издержек по их реформированию. Выгоды и издержки от действующих международных институтов могут распределяться между участниками международных отношений неравномерно. В результате между ними может возникнуть новый конфликт интересов — по поводу содержания тех или иных институтов.

В-шестых, наличие конфликта интересов ведет к тому, что в процессе формирования системы международных отношений доминирует не вопрос эффективности, а вопрос распределительной природы международных институтов. Учреждение любого международного института *a priori* преследует цель перераспределения каких-то благ (материальных или нематериальных) между взаимодействующими субъектами в более выгодную (предпочтительную) для них сторону. Другими словами, международные институты выступают инструментом *перераспределительной политики* в международных отношениях — т.е. инструментом выбора вариантов распределения какого-либо общего блага или благ между взаимодействующими субъектами международных отношений.

В-седьмых, вид институциональной системы международных отношений зависит от политического веса взаимодействующих субъектов. Другими словами, вопрос эффективности институтов во многом определяется интересами *политически доминирующих* в международных отношениях *субъектов*, т.е. тех субъектов, интересы (предпочтения) которых являются определяющими при действующей международной институциональной системе. Если даже функционирование определенных международных институтов подрывает благосостояние каких-то участников международных отношений, но при этом ведет к перераспределению благ в пользу тех или иных доминирующих в этих отношениях субъектов, то эти институты будут сохраняться и поддерживаться. Из-за высоких транзакционных издержек проигрывающие от функционирующих институтов участники международных отношений могут оказаться неспособными инициировать процесс их реформирования, в ходе которого они должны будут получить согласие на изменение существующих институтов заинтересованных в их сохранении субъектов (например, путем дополнительного перераспределения ресурсов). Кроме того, в такой ситуации вполне вероятно, что проигрывающие субъекты могут «подстроить» свои интересы к интересам политически доминирующих субъектов. Такая перестройка системы ценностей может привести в дальнейшем к изменению баланса сил в международных отношениях и к модификации институциональной системы, правда, в несколько ином направлении, отличающемся от первоначальных предпочтений бывших «аутсайдеров».

Усложнение быстро меняющегося мира, глобализация, развитие информационных технологий, распространение демократии и другие новые процессы и явления способствовали утверждению плюрализма в теории международных отношений. Плюрализм в этом смысле означает усиление внимания к проблемам идентичности, социальным и культурным аспектам взаимодействия государств и других участников международных отношений, в частности НПО,

различных социальных и местных движений, гражданского общества. На этом фоне разворачиваются дебаты между сторонниками позитивистских и постпозитивистских методологий исследования.

Позитивизм строится на основе трех факторов: 1) наука и научные методы рассматриваются как единственный источник знания, поскольку опираются на логическое рассуждение и эмпирический опыт (с этой точки зрения они противоположны мнению); 2) проводится жесткое противопоставление фактов и ценностей; 3) демонстрируется категоричное неприятие традиционной философии и религии. Позитивизм рассматривает мир в детерминистском ключе через причинно-следственные связи. Наука воспринимается механистически: используется метод дедукции, благодаря которому позитивистские гипотезы могут пройти проверку на истинность или ложность.

Позитивизм исходит из того, что всякое подлинное знание основывается на фактах, познаваемых с помощью человеческих чувств. Он также предполагает объективность, т.е. принципиальную беспристрастность исследователя-международника, предполагающую отсутствие предвзятости, заинтересованности в заранее определенном результате, или, иначе, она идентична открытости мышления. Большинство позитивистов стремится к объективному знанию, определяя для этого соответствующие методы и критерии и тем самым сводя к минимуму влияние ценностных суждений. Поэтому с точки зрения позитивистов систематизированные и выстроенные на основе четких правил процедуры исследования предпочтительнее, чем знание, полученное на основе несистематизированных и даже хаотичных или случайных процедур. Они считают, что только систематическое наблюдение и соблюдение прозрачных методологических процедур могут обеспечить истинное знание мировой политики. Отсюда делается вывод: научное знание может быть сочтено надежным только в том случае, если оно опирается на эмпирические данные и соответственно измеряемо: то, что не может стать объектом опыта, не обосновано научно. Таким образом, большинство теорий международных отношений, признающих позитивизм, следует определенным процедурам и стремится выявить причинно-следственные связи.

Постпозитивисты, в отличие от позитивистов, опираются на самые разные интеллектуальные традиции, к их числу принадлежат поздние политические реалисты, феминисты, постмодернисты, постструктуралисты и др. — по существу, при таком разнообразии точек зрения их объединяет лишь отказ от какого-либо или многих аспектов позитивизма. По-видимому, наилучшее определение постпозитивизма звучит как «стремление современных теоретиков расширить эпистемологические и методологические горизонты своей науки». И хотя некоторые исследователи считают, что благодаря этому теория международных отношений впала в хаос, большинство все же уверено, что движение в направлении постпозитивизма открывает новые возможности для анализа международных процессов. Что же касается содержательной стороны, то постпозитивисты сосредоточивают свое внимание преимущественно на ис-

следовании гегемонизма в мировой политике, а также таких концепций, как суверенитет, анархия, легитимность и т.д.

Постмодернизм. Особо важную роль в постпозитивистских исследованиях в последние десятилетия играет группа так называемых **постмодернистских** теорий международных отношений. Представители постмодернизма считают, что следует принимать во внимание не только знание о реальности, но и самого исследователя с его опытом, знаниями, предрассудками, склонностями, мифологическими представлениями и т.д. При этом постмодернисты впадают в некоторый релятивизм, объявляя об относительности любого дискурса. Постмодернисты не ищут причинно-следственные связи, т.е. объяснения, они пытаются *понять, интерпретировать*, часто развенчать доминирующий в том или ином обществе дискурс, чтобы показать, как с его помощью создается система властных (силовых) отношений.

Благодаря постмодернизму и в более широком смысле — постпозитивизму как направлению с его акцентом на социокультурном контексте деятельности постепенно преодолевается «западоцентризм» международных исследований как научной дисциплины. Не секрет, что международные исследования не избежали искушения универсализации «западных» по своей сути теорий. Например, при таком подходе Вестфальская модель, трактующая международные отношения как взаимодействие в условиях анархии суверенных государств-наций, — не что иное, как результат распространения «западной модели» на весь остальной мир. Однако такой анализ при всех его претензиях на объективность, рациональность и научность по сути своей нормативен, потому как позволяет себе оценивать незападные феномены в западной терминологии, сравнивая все международно-политические явления и процессы с моделями, построенными на основе западного опыта (например, теория демократического мира и концепции прав человека, теория интеграции). Во многом благодаря постпозитивистам в последнее десятилетие наметилась тенденция к переосмыслению существующих теорий на основе анализа незападного опыта путем изучения конкретных кейсов, региональных и страновых особенностей глобальных процессов; все больший акцент делается на изучении уникального, единичного, а не на поиске универсальных закономерностей. Можно предположить, что дальнейшее приращение знания в области международных отношений в ближайшее время будет происходить прежде всего благодаря междисциплинарному синтезу международных исследований, сравнительной политологии, регионоведения/страноведения и нормативной политической теории.

В любом случае дебаты между позитивистами и постпозитивистами стали поворотным моментом в развитии как философии науки, так и науки о международных отношениях.

Следует сделать важную оговорку, что аналитическое описание истории теории международных отношений придает ей большую стройность и стро-

гость, чем это имело место в действительности. Логически выстроенные связанные «большие» теории (парадигмы) международных исследований, предлагающие объяснения для всей совокупности феноменов и процессов в рамках международных отношений, по большому счету существуют только в учебниках. Более того, свои названия те или иные школы часто впервые получают в трудах представителей соперничающих с ними парадигм, которые пытаются обобщить и выделить основные положения в исследованиях своих оппонентов для удобства научной полемики. Поэтому так называемые *межпарадигмальные* большие споры, или дебаты, во многом аналитически реконструированы исследователями, которые пытаются через развитие дисциплины найти ответы на все еще не изученные вопросы. «Большие споры» в чем-то даже похожи на борьбу с ветряными мельницами: положения критикуемой теории часто излагаются оппонентами настолько упрощенно, что в ряде случаев вообще перестают отражать ее реальное содержание. При этом важно понимать, что *внутрипарадигмальные* споры внесли не меньший, если не больший вклад в развитие международных исследований, чем дебаты между разными парадигмами.

В любом случае споры между школами теорий международных отношений отнюдь не завершились, наоборот, они постоянно возникают по разным поводам и вокруг разных проблем. Например, сегодня разворачиваются дебаты о том, могут ли иметь значение для понимания международных проблем такие непарадигмальные подходы, как критическая теория, в частности, взгляды немецкого политического мыслителя Юргена Хабермаса? Некоторые исследователи даже считают, что это начало новых «великих дебатов», которые позволят соединить науку и критическое рассуждение и создать подход, направленный на обеспечение социальной справедливости. Однако даже сама постановка вопроса о будущей дискуссии, в свою очередь, вызывает споры.

Во второй половине 2000-х годов американский Институт теории и практики международных отношений провел ряд масштабных социологических и статистических исследований, нацеленных на выявление основных тенденций в преподавании международных отношений, научных разработках и их связи с практической политикой. Участники проекта провели опрос почти 2,7 тыс. политологов-международников из 10 западных стран, которые ответили на 90 вопросов о состоянии дисциплины. Результаты проекта получились неожиданными. В 2000-х годах по восприятиям опрошенных международных в рамках реалистской парадигмы создается около 30% литературы, в рамках либерализма — 27%, конструктивизма — 16%, марксизма — 6%, феминизма — 6%, вне парадигм — около 16%. Более того, в соответствии с проведенным анализом количество статей, написанных в рамках четырех основных парадигм, вместе взятых, начиная с 1980 г. ни разу не превысило половины от общего количества статей! Одновременно доля статей (без учета монографий), написанных вне рамок парадигм, выросла с 30 до 50%. В настоящее время около трети исследователей-международников считают, что их работы не вписываются в рамки ни одной из существующих парадигм.

«Матрица Джека Снейдера»

Теории	Реализм	Либерализм	Идеализм (конструктивизм)
Ключевые убеждения	Государства, руководствуясь собственным интересом, конкурируют за силу и безопасность	Распространение демократии, глобальные экономические связи и международные организации укрепят мир	Мировая политика определяется убеждениями, коллективными ценностями, культурой и социальной идентичностью
Ключевые акторы в международных отношениях	Государства, которые ведут себя одинаково, независимо от типа режима	Государства, международные институты и коммерческие интересы	Защитники новых идей, транснациональные сети активистов и негосударственные организации.
Главные инструменты	Военная сила и государственная дипломатия	Международные институты и глобальная торговля	Идеи и ценности
«Белые пятна» в теории	Отсутствие учета прогресса и изменений в международных отношениях или понимания, что легитимность может быть источником военной силы	Неспособность понять, что демократические режимы способны сохраниться только в том случае, если они заботятся о военной силе и безопасности; некоторые либералы забывают, что переход к демократии может сопровождаться насилием	Отсутствие объяснения, почему властные структуры и социальные условия допускают изменения в ценностях
Объяснение мировой ситуации после 11.09.2011 г.	Почему США среагировали столь агрессивно на атаку террористов; неспособность международных институтов ограничить военное превосходство	Почему распространение демократии стало интегральной частью современной международной стратегии безопасности США	Растущая роль полемики вокруг ценностей; значение транснациональных политических сетей (будь то террористы или защитники прав человека)
Что теория не смогла объяснить в мире после 11.09.2011 г.	Неспособность меньших стран сбалансировать военную силу США; значение негосударственных акторов, таких как «Аль-Каида»; более интенсивная концентрация США на демократизации	Почему США не смогли совместно работать с другими демократиями в международных организациях	Почему продолжают нарушения прав человека, несмотря на интенсивную деятельность в защиту гуманитарных норм и усилий в направлении международной справедливости

Отечественная школа международных исследований: основные тенденции современного развития.

В Советском Союзе первый факультет международных отношений был создан в 1943 г. в Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова, годом позже факультет был преобразован в самостоятельный институт — Московский государственный институт международных отношений (МГИМО). К 1970—1980-м годам ученые-международники от курсов и исследований преимущественно исторической направленности обратились к теоретическим проблемам международных отношений. В 1980 г. было опубликовано учебное пособие «Основы теории международных отношений», в котором было представлено систематическое изложение различных теорий международных отношений и сформулирован понятийный аппарат для международно-политических исследований. В 1976 г. в МГИМО по инициативе В. Б. Тихомирова для проведения прикладных исследований было создано специальное подразделение — Проблемная лаборатория, которая занималась как разработкой теоретических направлений, так и подготовкой аналитических материалов для Министерства иностранных дел и других ведомств. После В. Б. Тихомирова Лабораторию возглавил И. Г. Тюлин, на смену которому, в свою очередь, пришел М. А. Хрусталев.

Российская школа международных исследований отличается от западных в нескольких ключевых аспектах. Прежде всего, самоидентификация исследователей-международников, работающих в сфере прикладного анализа, проходит не по принадлежности к той или иной парадигме, а скорее по идеологической ориентации. Консервативное крыло представлено российской школой геополитики, более умеренную позицию занимают приверженцы «реальной политики», взгляды которых можно описать как государственно-центристскую парадигму. Либерально настроенные эксперты склонны считать, что Россия должна отойти от мышления категориями времен холодной войны и развивать свои конкурентные преимущества для полноценного включения в процессы глобализации, международного сотрудничества и международного разделения труда. Либеральный «экстремум» российского спектра международных отношений, который скорее смыкается с внесистемной оппозицией внутри страны, нежели ассоциируется с сообществом исследователей, продолжает настаивать на тезисе — «демократии не воюют», а те, кто не является демократией, автоматически попадают в категорию источников нестабильности.

На Западе абсолютное большинство исследователей (более 70%) при ответе на вопрос о своих идеологических предпочтениях считают себя в той или иной степени либералами, лишь около 10% — консерваторами и порядка 15% придерживаются средней позиции. В России не проводилось специальных исследований на этот счет, но в 2000-х годах можно проследить тенденцию к преобладанию в медийном пространстве скорее консервативно настроенных экспертов, «рациональные либералы» доминируют в академической среде.

Вместе с тем следует понимать, что медийный дискурс часто достаточно сильно расходится с оценками, представленными в научной среде. Непосред-

ственное воздействие исследователей на процесс принятия политических решений может быть осуществлено (и осуществлялось в России в 2000-х годах) тремя способами. *Во-первых*, при переходе исследователя из академической среды на государственную службу. *Во-вторых*, в ходе неформального взаимодействия между элитами и экспертным сообществом в ходе различных научно-практических конференций или «на полях» официальных мероприятий. Наконец, внешнеполитический истеблишмент восприимчив к новым идеям в период крупных изменений, кризисов, когда устоявшиеся в рамках ведомств алгоритмы принятия решений не работают или дают сбой.

Попытки классификации направлений, типологии и концептуализации международных исследований в постсоветской России предпринимались неоднократно.

Российские «систематизаторы» зачастую фиксируют исторически сложившееся разделение по дисциплинарному признаку, выделяя историко-регионоведческую и политико-социологическую школы международных исследований, а в другой интерпретации — школы международных отношений и мировой политики. Считается, что отличие историко-регионоведческой школы международных отношений от политико-социологической школы мировой политики состоит в используемом теоретико-методологическом инструментарии. Для школы международных отношений характерны скорее прикладные исследования на основе либо дескриптивно-фактологического подхода, либо системного подхода и теорий среднего уровня. Школа мировой политики ориентируется на более высоком уровне абстракции и занимается развитием и адаптацией к российской реальности западных «больших» теорий.

Вполне возможно, что в 1990-х годах такое деление было оправданным. Сейчас же оно представляется несколько искусственным и не объясняет должным образом современное состояние отечественных подходов к концептуализации мирового развития и внешней политики страны.

В случае, если автор-систематизатор принадлежал к западной исследовательской школе, классификация, как правило, строилась вокруг традиционного представления о теоретических школах международных исследований (реализм, либерализм, конструктивизм и т.д.).

При этом в число исследуемых попадали авторы, регулярно публикующие свои исследования на английском языке и выступающие на международных научных конференциях, ежегодных конвентах американской Ассоциации международных исследований и подобных им широкомасштабных форумах.

Фактически за пределами внимания классификаторов в этом случае оставались те теории и концепции, которые рождались вне рамок устоявшихся западных школ, а, например, в сегменте российского официального внешнеполитического сообщества (Е. М. Примаков, И. С. Иванов, С. В. Лавров) или попросту в режиме внешнеполитической дискуссии в российских средствах массовой информации (С. В. Караганов, Ф. А. Лукьянов, С. В. Кортуннов, С. А. Ознобищев). Наверное, как нигде на Западе, в нашем случае осо-

бое значение приобретали публикации, ориентированные на студенческую и преподавательскую аудиторию. Именно в рамках подготовки новых учебников в значительной степени происходила российская концептуализация современных международных отношений. Гораздо большая степень значимости таких публикаций в России объясняется сравнительно небольшим объемом — до десятка — учебников, появившихся в 2000-х годах и претендующих на высокий уровень самостоятельности и концептуализации. Это несравнимо с объемом англоязычной литературы схожего плана, и, как следствие, удельный вес каждого из таких учебников предельно высок. При этом мы видим, что помимо титульного университета, выпустившего учебник (МГИМО, МГУ, СПбГУ или ВШЭ), его авторами являются представители профильных исследовательских центров Академии наук — ИМЭМО, Института Европы, ИСКРАН, Института Дальнего Востока, Востоковедения и др. Два «залпа» университетских учебников — в 1999–2001 гг. и в 2009–2011 гг. выявили лидеров академической концептуализации современных международных отношений и внешней политики России. Эта плеяда в основном принадлежит к среднему поколению ученых, сложившихся в среде еще АН СССР и связавших два десятилетия назад свою карьеру (полностью или частично) с ведущими вузами, другая часть этой плеяды всегда работала или в ведомственных вузах МИД, или в центральном аппарате внешнеполитического ведомства, или во внешнеполитических подразделениях высших властных структур. Среди авторов, главных редакторов, руководителей исследовательских коллективов, внесших свой вклад в концептуализацию внешней политики страны и окружающего ее мира, можно назвать В. Г. Барановского, А. Д. Богатурова, А. А. Кокошина, С. В. Картунова, Н. А. Косолапова, В. Б. Кувалдина, В. М. Кулагина, М. М. Лебедеву, А. В. Торкунова, М. А. Хрусталева. Если большинство из вышеназванных ученых осмысливали международную среду с точки зрения традиционного для отечественной школы мир-системного подхода или работали в привычном для многих западных школ контексте анализа мировой политики, то на стыке философии политики, сравнительной политологии с анализом структурных проблем международных отношений возникают прецеденты более высокой (с точки зрения теоретического обобщения) работы. Среди наиболее известных авторов, формировавших понимание международной среды через категории общественно-политического транзита, социологии, социальной антропологии, общей теории систем, можно отметить А. Ю. Мельвиля, Т. А. Алексееву, Э. Я. Баталова, П. А. Цыганкова, А. И. Неклессу.

Появление в 1990-х годах целой плеяды ярких, как правило, на тот момент молодых исследователей в регионах, да и собственно региональных центров, работающих с международной тематикой, не преодолело доминирования столичных исследовательских структур в проблемном поле мировой политики и мировой экономики. Возможно, такое положение вещей можно критиковать, а можно принять как факт, объясняемый высокой степенью концентрации в международных исследованиях. Последнее приводит к внутрироссий-

ской научной миграции, аккумуляции специалистов по общей проблематике и широким региональным полям (Европа, АТР, постсоветская Евразия, американские исследования) в столичных центрах и наличию устойчивых связей между ведущими московскими институтами и коллегами из провинции. В результате формируются относительно устойчивые, но распространенные в географическом плане научные конгломераты. Университетская наука из Томска, Иркутска, Волгограда, Екатеринбурга, Краснодара, Ростова-на-Дону, Калининграда, Владивостока стала составным элементом общероссийского международно-политического дискурса.

Осмысление общих проблем международных отношений, системы и структуры современного мира в прошедшем десятилетии шло по нескольким направлениям. Некоторые напрямую ставили вопросы об элементах и соотношении их в новой системе постбиполярного мира, кто-то выходил на эти вопросы через анализ глобальных проблем или широких пространственных ареалов, а зачастую и через анализ политики России на конкретных стратегических направлениях. В отечественной школе международных исследований сложилась закономерность, когда изучение важнейшего контрагента — США подталкивало к осмыслению мира в целом. Американское направление и в 2000-х годах, в рамках традиционных споров с вашингтонскими теоретиками, и в рамках дискуссии о конкретных внешнеполитических шагах Белого дома привело к формированию пула исследователей, внесших кардинальный вклад в понимание системы и структуры современных международных отношений. В него, несомненно, входят С. М. Рогов, В. А. Кременюк, А. В. Кортунов, С. В. Караганов, Т. А. Шаклеина, В. И. Батюк, а также ушедшие от нас А. И. Уткин и Ю. П. Давыдов.

На не менее яркие обобщения наталкивала исследователей и восточная проблематика. Работы М. Л. Титаренко, А. М. Васильева, В. В. Наумкина, А. Н. Панова, Г. И. Мирского, А. Д. Воскресенского через систематизацию явлений регионального уровня выводят нас на понимание глобальных процессов.

Традиционно вопросы стратегической безопасности выводят на осмысление общей картины мировой политики. Именно такую эволюцию прошли исследования А. А. Кокошина, А. А. Коновалова, А. Г. Арбатова, В. М. Кулагина, А. В. Фененко.

Несмотря на то что методология экономической науки так и не была напрямую использована для концептуализации международных отношений, работы экономистов позволили заполнить тот вакуум, который образовался между традиционными теоретическими концепциями международных отношений и теми изменениями на международной арене, с которыми мир столкнулся в 2000-х годах. Огромную роль в экономизации современных концепций мировой системы сыграл задел созданный в ИМЭМО РАН еще в советский период. Именно через понимание экономических факторов мировой и внешнеполитической среды интерпретируют международные отношения академики Н. А. Симония, А. А. Дынкин.

Традиционно, как минимум начиная с Г. И. Морозова, в российской науке о международных отношениях, при рассмотрении механизмов глобального регулирования значительное место занимает правовая школа. Правовое измерение современного мира, проблем суверенитета, глобальной среды и мировой экономики представлено в работах Ю. М. Колосова, А. Е. Кутейникова, М. Л. Энтина, А. Н. Вылегжанина. Во всех современных российских учебниках хрестоматийными стали главы, посвященные правовой оболочке мировой политики, таким ее важнейшим составным частям, как система ООН или международный режим прав человека.

Рекомендуемая литература

Алексеева Т. А. Современные политические теории. М.: РОССПЭН, 2001.

Баталов Э. Я. Мировое развитие и мировой порядок (анализ современных американских концепций). М.: РОССПЭН, 2005.

Валлерстайн И. Миросистемный анализ: Введение / Пер. Н. Тюкиной. М.: ИД «Территория будущего», 2006.

Цыганков А. П. Социология международных отношений: Анализ российских и западных теорий. М.: Аспект Пресс, 2006.

Цыганков П. А. Теория международных отношений. М.: Гардарики, 2006.

International Relations Theories: Discipline and Diversity / Ed. by T. Dunne, M. Kurki and S. Smith. Oxford: Oxford University Press, 2007.

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Переходный период от биполярной системы. На рубеже двух столетий — XX и XXI — происходит грандиозная трансформация системы международных отношений. Переходный период в ее развитии занимает примерно четверть века — начиная с середины 1980-х годов, когда развернутый руководством СССР во главе с М. С. Горбачевым курс на радикальное обновление страны («перестройка») дополняется политикой преодоления конфронтации и сближения с Западом («новое мышление»).

Главное содержание переходного периода — преодоление биполярной дихотомии в международных отношениях, холодной войны как такого способа их организации, который на протяжении примерно четырех предшествовавших десятилетий доминировал в ареале Восток—Запад — точнее, по линии «социализм (в его советской интерпретации) *versus* капитализм».

Алгоритмом указанного способа организации международных отношений, который сформировался почти сразу по завершении Второй мировой войны, было тотальное взаимное неприятие стран с противоположным общественным строем. Оно имело три главные составные части: а) идеологическую нетерпимость друг к другу, б) экономическую несовместимость и в) военнополитическое противостояние. Геополитически это было противостояние двух лагерей, в которых вокруг лидеров (США и СССР) формировались группы поддержки (союзники, сателлиты, попутчики и т.п.), которые соперничали друг с другом как напрямую, так и в борьбе за влияние в мире.

Стоит отметить, что степень и жесткость такого противостояния никогда не были константой. В биполярную эпоху можно обнаружить и всплески обострения отношений (как во время берлинского кризиса в 1948—1949 гг. или после ввода войск стран Организации Варшавского договора в Чехословакию в 1968 г.), и периоды их «размягчения» (как в эпоху разрядки 1970-х годов). В 1950-х годах возникает идея «мирного сосуществования», которая становится концептуальным обоснованием кооперативных взаимоотношений между социалистическими и капиталистическими странами (конкурирующим с тезисом о разделяющих их антагонистических противо-

речиях). На этой основе в отношениях по линии Восток—Запад периодически происходит потепление.

Но провозглашенное Советским Союзом «новое мышление» и соответствующая реакция на него западных стран знаменовали собой не ситуативное и тактическое, а принципиальное и сориентированное на стратегическую перспективу преодоление ими конфронтационной ментальности и конфронтационной политики. Биполярную международно-политическую систему такое развитие расшатывало самым основательным образом.

Однако еще более сильный удар по этой системе был нанесен распадом «социалистического содружества», который произошел по историческим меркам в феноменально короткие сроки — его кульминацией стали «бархатные революции» 1989 г. в странах, являвшихся союзниками-сателлитами СССР. Падение Берлинской стены и затем объединение Германии (1990 г.) были повсеместно восприняты как символ преодоления раскола Европы, являвшегося воплощением биполярного противостояния. Самоликвидация Советского Союза (1991 г.) подвела под биполярностью окончательную черту, поскольку означала исчезновение одного из двух главных ее субъектов.

Таким образом, **начальная фаза переходного периода** оказалась спрессованной во времени до пяти—семи лет. Пик изменений приходится на рубеж 1980—1990-х годов, когда волной бурных перемен — как на международной арене, так и во внутреннем развитии стран социалистического лагеря — оказываются поглощенными главные атрибуты биполярности.

Потребовалось гораздо больше времени, чтобы им на смену пришли новые сущности — институты, модели внешнеполитического поведения, принципы самоидентификации, структурирование международно-политического пространства или его отдельных сегментов. Постепенное становление новых элементов в 1990-х и 2000-х годах нередко сопровождалось серьезными турбулентностями. Этот процесс составляет содержание *следующей фазы переходного периода*. Она включает в себя целый ряд событий и явлений, наиболее важными из которых представляются следующие.

В бывшем социалистическом лагере в центре развернувшихся изменений находится демонтаж Ялтинской системы, который происходит относительно быстро, но все же не одномоментно. Формального прекращения деятельности ОВД и СЭВ было для этого недостаточно. В обширном сегменте международно-политического пространства, который составляют бывшие участники социалистического лагеря, необходимо, по сути дела, создать новую инфраструктуру взаимоотношений как между странами региона, так и с внешним миром.

За воздействие на международно-политическую ориентацию этого пространства идет временами скрытая, а временами и открытая борьба — причем Россия участвовала в ней энергично и инициативно (хотя и не смогла добиться искомых результатов). Обсуждаются разные возможности касательно статуса указанной зоны: отказ от вхождения в военно-политические структуры, возрождение формулы «срединной Европы» и т.п. Постепенно выясняется,

что страны региона не горят желанием провозгласить нейтралитет или превратиться в «мост» между Россией и Западом. Что они сами стремятся стать частью Запада. Что они готовы сделать это на институциональном уровне, вступив в ЗЕС, НАТО, ЕС. И что они будут этого добиваться даже вопреки противодействию России.

Преодолеть российское геополитическое доминирование стремились и три новых балтийских государства, взяв курс на присоединение к западным структурам (включая и военно-политические). Формула «неприкосновенности» бывшего советского ареала — которую Москва никогда не провозглашала официально, но весьма заинтересованно продвигала в международный дискурс — оказалась практически нереализуемой.

На протяжении 1990–2000-х годов выявляется неприменимость к новым международно-политическим реалиям некоторых идей, казавшихся достаточно привлекательными. Среди таких «несостоявшихся» моделей — роспуск НАТО, превращение этого альянса в сугубо политическую организацию, радикальное изменение его характера с превращением в структурный каркас общеевропейской безопасности, создание новой организации для поддержания безопасности на континенте и т.п.

В переходный период возникает первая острая проблемная ситуация в отношениях Москвы как с западными странами, так и с бывшими восточноевропейскими союзниками. Таковой стала линия на включение последних в НАТО. Расширение ЕС также вызывает политический дискомфорт в России — хотя и выраженный в гораздо более мягкой форме. И в том, и в другом случае срабатывают не только руинированные инстинкты биполярного мышления, но и опасение на предмет возможной маргинализации страны. Однако в более широком плане распространение этих западных (по генезису и политическим характеристикам) структур на значительную часть европейского международно-политического пространства знаменует собой возникновение принципиально новой конфигурации в регионе.

На волне преодоления биполярности в переходный период происходят важные изменения и внутри указанных структур. В НАТО сокращаются масштабы военных приготовлений и одновременно начинается трудный процесс поиска новой идентичности и новых задач в условиях, когда исчезла главная причина возникновения альянса — «угроза с Востока». Символом переходного периода для НАТО стала подготовка новой Стратегической концепции альянса, которая была принята в 2010 г.

В ЕС переход в новое качество планировался с принятием «конституции для Европы» (2004 г.), однако этот проект не получил одобрения на референдуме во Франции (а затем и в Нидерландах) и потребовал кропотливой работы по подготовке ее «сокращенного» варианта (Договор о реформе, или Лиссабонский договор, 2007 г.).

В качестве своего рода компенсации произошло значительное продвижение в направлении создания собственного потенциала ЕС по решению за-

дач кризисного регулирования. В целом переходный период для ЕС оказался насыщенным крайне серьезными переменами, главными из которых стали: а) увеличение в два с половиной раза количества участников этой структуры (с 12 почти до трех десятков) и б) распространение интеграционного взаимодействия на сферу внешней политики и политики безопасности.

В ходе распада биполярности и в связи с этим процессом на протяжении почти двух десятилетий разворачиваются драматические события в территориальном ареале **бывшей Югославии**. Фаза многослойного военного противостояния с участием вышедших из ее лона государственных образований и субгосударственных акторов завершилась лишь в 2000-х годах. Тем самым обозначен важнейший качественный сдвиг в структуризации этой части международно-политического пространства. Больше определенности стало и в том, как она будет вписываться в глобальную конфигурацию.

Под переходным периодом будет подведена черта с завершением работы Международного трибунала по бывшей Югославии (которое намечается на 2014 г.), урегулированием отношений по линии Сербия—Косово и возникновением практической перспективы вступления постъюгославских стран в ЕС.

Вместе с тем значимость постъюгославских событий выходит за рамки регионального контекста. Здесь впервые после окончания холодной войны были продемонстрированы как возможности, так и пределы воздействия внешнего фактора на развитие этноконфессиональных конфликтов. Здесь же возник богатый и весьма неоднозначный опыт миротворчества в новых международных условиях. Наконец, эхо событий в регионе обнаруживается *post-factum* в самых разнообразных контекстах — то в отношении России к НАТО, то в перипетиях вокруг вопроса о военном измерении ЕС, то в кавказской войне в августе 2008 г.

Ираку выпала участь стать еще одним «полигоном» новых международно-политических реалий постбиполярного мира. Причем именно здесь их неоднозначность и противоречивость в условиях переходного периода была продемонстрирована самым наглядным образом — поскольку произошло это дважды и в совершенно разных контекстах.

Когда в 1991 г. Багдад совершил агрессию против Кувейта, ее единодушное осуждение стало возможным только в связи с начавшимся преодолением биполярной конфронтации. На этой же почве произошло формирование беспрецедентно широкой международной коалиции для осуществления военной операции с целью восстановления *status quo ante*. Фактически «война в Заливе» превратила еще недавних врагов в союзников. А вот в 2003 г. по вопросу о военной операции против режима Саддама Хусейна возник раскол, который разделил не только бывших антагонистов (США + Великобритания *versus* Россия + Китай), но также участников альянса НАТО (Франция + Германия *versus* США + Великобритания).

Но, несмотря на прямо противоположный контекст в обеих ситуациях, сами они стали возможными именно в новых условиях и были бы немыслимы при «старом» международно-политическом порядке. Вместе с тем возникно-

вание на одном и том же геополитическом поле двух абсолютно разных конфигураций — убедительное (хотя и косвенное) свидетельство переходного характера международной системы (по крайней мере, на тот момент времени).

На глобальном уровне важнейшей отличительной чертой переходного периода становится всплеск **американского унилатерализма** и затем — выявление его несостоятельности. Первое явление прослеживается еще в 1990-х годах, на почве эйфории от победы в холодной войне и статуса «единственной оставшейся сверхдержавы». Второе — примерно с середины 2000-х годов, когда республиканская администрация президента Дж. Буша-младшего пытается преодолеть эксцессы своего собственного наступательного энтузиазма.

Беспрецедентно высокий уровень поддержки США международным сообществом возникает в связи с террористической атакой против них в сентябре 2001 г. На этой волне американскому руководству удается инициировать ряд крупных акций — прежде всего по проведению военных операций против режима талибов в Афганистане (в 2002 г. с санкции Совета Безопасности ООН) и против режима Саддама Хусейна в Ираке (в 2003 г. без такой санкции). Однако Вашингтон не только не сумел сформировать вокруг себя нечто вроде «всемирной коалиции» на почве борьбы с терроризмом, но и поразительно быстро перечеркнул своей беззастенчивой политикой реальные и потенциальные выгоды от международной солидарности и симпатий.

Если сначала вектор американской политики подвергается лишь незначительной корректировке, то в конце 2000-х годов вопрос о смене парадигмы внешнеполитического курса был поставлен более решительно — это стало одной из составляющих победы Б. Обамы на президентских выборах, равно как и важным компонентом практической линии администрации демократов.

В известном смысле отмеченная динамика внешнеполитического курса Вашингтона отражает логику транзита, который переживает международная система. Начало переходного периода сопровождается «упоеанием силы». Но со временем бесхитростная простота силового подхода начинает уступать место пониманию сложностей современного мира. Развеиваются иллюзии касательно возможности и способности США выступать в качестве демиурга мирового развития, исходя только из своих собственных интересов и демонстративно пренебрегая таковыми у других участников международной жизни. Императивом становится не строительство однополюсного мира, а более многоплановая политика с ориентацией на взаимодействие с другими участниками международной жизни.

Россия, выйдя из биполярной конфронтации в новое состояние, тоже не избежала определенной эйфории. Хотя последняя оказалась для российского внешнеполитического сознания весьма скоротечной, все же потребовалось время, чтобы убедиться: триумфальное вступление в «сообщество цивилизованных государств» в повестке дня не стоит, поскольку не может быть только результатом политического выбора и потребует значительных усилий по преобразованию страны и обеспечению ее совместимости с другими развитыми странами.

Россия должна была пройти как через преодоление болезненного синдрома «исторического отступления», так и через фазу «внешнеполитического сосредоточения». Колоссальную роль сыграли грамотное выведение страны из дефолта 1998 г., а затем исключительно благоприятная конъюнктура на мировых рынках энергоносителей. К середине 2000-х годов Россия начинает все чаще демонстрировать наступательный активизм в сфере взаимоотношений с внешним миром. Его проявлением стали энергичные усилия на украинском направлении (с целью отыграть потери, которые Москва усматривала в «оранжевой революции» 2004 г.), а также — и даже еще более отчетливым образом — грузино-осетинский конфликт 2008 г.

На этот счет высказываются весьма противоречивые суждения.

Критики российской политики в Закавказье усматривают здесь проявление неоимперских амбиций Москвы, указывают на непривлекательность ее имиджа и снижающийся международно-политический рейтинг, отмечают отсутствие надежных партнеров и союзников. Сторонники позитивных оценок достаточно решительно выдвигают иной набор аргументов: Россия не на словах, а на деле продемонстрировала способность отстаивать свои интересы, четко обозначила их ареал (пространство бывшего Советского Союза за вычетом стран Балтии) и в целом сумела добиться того, чтобы с ее взглядами считались всерьез, а не ради дипломатического протокола.

Но независимо от того, как интерпретируется российская политика, достаточно широко распространены представления о том, что она также свидетельствует о завершающемся переходном периоде в международных отношениях. Россия, согласно этой логике, отказывается играть по правилам, в формулировании которых она не могла участвовать по причине своей слабости. Сегодня страна в состоянии в полный голос заявить о своих законных интересах (*вариант*: имперских амбициях) и заставить других считаться с ними. Сколько бы спорной ни была легитимность представлений о постсоветской территории как зоне «особых российских интересов», четко выраженная позиция Москвы на этот счет может трактоваться в числе прочего и как ее желание положить конец неопределенностям переходного периода. Здесь, впрочем, возникает и вопрос о том, не происходит ли в данном случае рекультивация синдромов «старого» международно-политического порядка (в частности, через нагнетание неприятия Запада).

Формирование нового мироустройства, как и любая перестройка социума, осуществляется не в лабораторных условиях и потому может сопровождаться появлением элементов дезорганизации. Таковые действительно возникли в переходный период. Разбалансированность международно-политической системы достаточно отчетливо просматривается по целому ряду направлений.

Среди старых механизмов, которые обеспечивали ее функционирование, немало таких, которые частично либо полностью утрачены, либо подвергаются эрозии. Новые пока не утвердились.

В условиях биполярной конфронтации противостояние двух лагерей было в какой-то степени дисциплинирующим элементом, приглушало меж- и внутристрановые коллизии, побуждало к осторожности и сдержанности. Накопившаяся энергия не могла не выплеснуться на поверхность, как только распались обручи холодной войны.

Исчез и компенсаторный механизм, действовавший по вертикали, — когда конфликтные темы могли по тем или иным причинам микшироваться на более высоких уровнях взаимодействия по линии Восток—Запад. Например, если США и Советский Союз находились в фазе взаимного сближения, это создавало позитивный импульс и для политики их союзников/клиентов в отношении стран противоположного лагеря.

Фактором, усложняющим современный международно-политический ландшафт, становится появление новых государств, сопряженное с противоречивым процессом их внешнеполитической идентификации, поиском своего места в системе международных отношений.

Практически все страны бывшего «социалистического содружества», которые обрели самостоятельность в результате разрушения «железного занавеса» и механизмов межблокового противостояния, сделали выбор в пользу радикального изменения вектора своего внешнеполитического курса. В стратегическом плане это имело стабилизирующий эффект, но в краткосрочной перспективе явилось еще одним импульсом для разбалансировки международной системы — по крайней мере, в части отношений соответствующих стран с Россией и ее позиционирования относительно внешнего мира.

Однако все это весьма далеко от теоретически наихудшего варианта развития событий, описывающего коллапс международно-политической системы. Хотя в некоторых комментариях относительно сложившегося сегодня положения дел на мировой арене встречаются сетования на предмет якобы утраченной или снижающейся «управляемости международными отношениями», такого рода оценки представляются безосновательными. *Во-первых*, потому, что такой управляемости в полном смысле слова никогда и не было — международная система анархична по самой своей сути, и в ее функционировании всегда есть значительный элемент непредсказуемости. *А во-вторых*, сколько-нибудь заметных признаков тотального вселенского беспорядка, как представляется, сегодня нет.

Это само по себе можно считать «хорошей новостью», поскольку достаточно легко представить множество альтернативных сценариев. Их с удовольствием рисовали авторы апокалипсических прогнозов, которые в изобилии появлялись в начале переходного периода. На его завершающей фазе можно констатировать, что они не оправдались: мир не рухнул, всеобщего хаоса не возникло, война всех против всех не стала новым универсальным алгоритмом международной жизни.

Несостоятельность драматических прорицаний выявилась, в частности, в условиях глобального финансово-экономического кризиса, разразившегося в конце 2000-х годов. Ведь его масштабы, по общему признанию, вполне

соизмеримы с серьезным экономическим потрясением прошлого века, затронувшим все крупнейшие страны мира, — кризисом и Великой депрессией в 1929–1933 гг. Но тогда кризис перевел вектор международно-политического развития на новую мировую войну. Сегодня же воздействие кризиса на мировую политику носит даже скорее стабилизирующий характер.

Это тоже «хорошая новость» — ведь в условиях трудных испытаний инстинкт национального эгоизма имеет довольно высокие шансы стать преобладающим, если не единственным драйвером внешней политики, и то, что этого не произошло, свидетельствует об определенной устойчивости формирующейся международно-политической системы. Но, констатируя наличие у нее некоторого запаса прочности, важно видеть и возможность дестабилизирующих выбросов, сопровождающих процесс изменений.

Так, например, полицентризм как антитеза биполярности далеко не во всем может оказаться благом. Не только по причине связанного с ним объективного усложнения международно-политической системы, но и потому, что в некоторых случаях — в частности, в сфере военных приготовлений и особенно в сфере ядерных вооружений — увеличение числа конкурирующих между собой центров силы способно привести к прямому подрыву международной безопасности и стабильности.

Перечисленные выше особенности характеризуют динамичное и полное противоречий **становление новой международной системы**. Не все наработанное в этот период выдержало испытание временем; некоторые алгоритмы оказались неадекватными (либо действенными лишь в краткосрочном плане) и, скорее всего, сойдут на нет; ряд моделей явно не выдержал испытания временем, хотя они и привлекали к себе внимание на заре переходного периода. Сущностные характеристики постбиполярности пока достаточно размыты, лабильны и хаотичны. Неудивительно, что и в ее концептуальном осмыслении есть некоторая мозаичность и вариативность.

Антитезой биполярности чаще всего считают многополярность (многополюсность) — организацию международно-политической системы на началах полицентризма. Хотя это наиболее популярная сегодня формула, о ее реализации в полной мере можно говорить лишь как о тенденции стратегического характера.

Иногда высказывается предположение о том, что на место «старой» биполярности придет новая. При этом существуют разные суждения касательно структуры нового бинарного противостояния:

- США *versus* Китай (чаще всего встречающаяся дихотомия), или
- страны золотого миллиарда *versus* обездоленная часть человечества, или
- страны *status quo versus* заинтересованные в изменении международного порядка, или
- страны «либерального капитализма» *versus* страны «авторитарного капитализма» и т.п.

Некоторые аналитики вообще не считают правильным рассматривать биполярность как референтную модель для оценки формирующейся системы международных отношений. Это могло быть уместным в 1990-х годах для подведения черты под Ялтинским международным порядком, но сегодня логика формирования международной системы следует уже совсем иным императивам.

Явно не оправдалась сформулированная Ф. Фукуямой идея «конца истории». Даже если либерально-демократические ценности получают все большее распространение, их «полная и окончательная победа» на обозримую перспективу не просматривается, а значит, и международную систему не удастся скроить по соответствующим лекалам.

Равным образом не подтвердилась универсалистская интерпретация концепции «столкновения цивилизаций» С. Хантингтона. Межцивилизационные коллизии при всей их значимости не являются ни единственным, ни даже самым значимым «драйвером» развития международной системы.

Наконец, встречаются (как отмечалось выше) представления о возникновении неупорядоченной и неструктурированной системы «нового международного беспорядка».

Задача, наверное, должна состоять не в том, чтобы найти емкую и все объясняющую формулу (которой пока нет). Важнее другое: зафиксировать процесс становления постбиполярной международной системы. В этом смысле начавшееся десятилетие (2010-е годы) можно охарактеризовать как *завершающую фазу переходного периода*. Трансформация международно-политической системы все еще не закончена, но некоторые ее контуры уже прорисовываются достаточно отчетливо.

Очевидна главная роль в структурировании международной системы крупнейших государств, образующих ее верхний уровень. За неформальное право войти в состав ядра международно-политической системы конкурируют между собой 10–15 государств.

Важнейшая новелла последнего времени — расширение их круга за счет стран, которые в предыдущем состоянии международной системы располагались достаточно далеко от ее центра. Это прежде всего Китай и Индия, укрепление позиций которых все больше сказывается на глобальном балансе экономических и политических сил и с большой вероятностью экстраполируется на перспективу. Касательно роли этих будущих суперзвезд международной системы возникают два основных вопроса: о запасе их внутренней устойчивости и о характере проецирования их влияния вовне.

В международной системе произошло (и продолжает происходить) перераспределение удельного веса между различными существующими и возникающими центрами влияния — в частности, в том, что касается их способности оказывать воздействие на другие государства и на внешний мир в целом. К «традиционным» полюсам (страны ЕС/ОЭСР, а также Россия), в динамике развития которых есть немало неопределенностей, добавляется ряд наиболее успешных государств Азии и Латинской Америки, а также ЮАР. Все более

заметно присутствие на международно-политической арене исламского мира (хотя по причине весьма проблематичной его дееспособности как некоей целостности вряд ли в данном случае можно говорить о «полюсе» или «центре силы»).

При относительном ослаблении позиций США сохраняются их огромные возможности влияния на международную жизнь. Роль этого государства в мировых экономике, финансах, торговле, науке, информатике уникальна и будет оставаться таковой на обозримую перспективу. По размерам и качеству своего военного потенциала оно не имеет себе равных в мире (если абстрагироваться от российского ресурса в области стратегических ядерных сил).

США могут быть для международной системы как источником серьезных стрессов (на почве унилатерализма, ориентации на однополярность и т.п.), так и авторитетным инициатором и агентом кооперативного взаимодействия (в духе идей ответственного лидерства и продвинутого партнерства). Критическое значение будут иметь их готовность и умение содействовать формированию международной системы, сочетающей эффективность с отсутствием ярко выраженного гегемонистского начала.

Геополитически центр тяжести международной системы смещается в направлении Восток/Азия. Именно в этом ареале находятся самые мощные и энергично развивающиеся новые центры влияния. Именно сюда переключается внимание глобальных экономических акторов, которых привлекают растущие рынки, впечатляющая динамика хозяйственного роста, высокая энергетика человеческого капитала. Вместе с тем именно здесь существуют наиболее острые проблемные ситуации (очаги терроризма, этноконфессиональные конфликты, ядерное распространение).

Главная интрига в формирующейся международной системе будет разворачиваться в отношениях по линии «развитый мир *versus* развивающийся мир» (или, в несколько иной интерпретации, «центр *versus* периферия»). Разумеется, есть сложная и противоречивая динамика взаимоотношений внутри каждого из этих сегментов. Но именно из их глобальной несбалансированности может проистекать угроза общей устойчивости мировой системы. Подрывать ее, впрочем, могут и издержки преодоления этой несбалансированности — экономические, ресурсные, экологические, демографические, связанные с безопасностью и иные.

Качественные параметры новой системы международных отношений. Некоторые особенности современных международных отношений заслуживают особого внимания. Они характеризуют то новое, что отличает формирующуюся на наших глазах международную систему от предыдущих ее состояний.

Интенсивные процессы глобализации относятся к важнейшим характеристикам современного мирового развития.

Они, с одной стороны, являются очевидным свидетельством обретения международной системой нового качества — качества глобальности. Но с дру-

гой — их развитие имеет для международных отношений немалые издержки. Глобализация может проявляться в авторитарных и иерархических формах, порождаемых своекорыстными интересами и устремлениями наиболее развитых государств. Высказываются опасения по поводу того, что глобализация делает их еще сильнее, тогда как слабые оказываются обреченными на полную и необратимую зависимость.

Тем не менее противодействовать глобализации не имеет смысла, какими бы благими мотивами при этом ни руководствоваться. Данный процесс имеет глубокие объективные предпосылки. Уместная аналогия — движение социума от традиционализма к модернизации, от патриархальной общины к урбанизации.

Глобализация привносит в международные отношения целый ряд важных черт. Она делает мир целостным, увеличивая его способность эффективно реагировать на проблемы общего характера, которые в XXI в. становятся все более важными для международно-политического развития. Взаимозависимость, возрастающая в результате глобализации, способна служить базисом для преодоления расхождений между странами, мощным стимулом для выработки взаимоприемлемых решений.

Вместе с тем некоторые связанные с глобализацией явления — унификация с ее обезличенностью и утратой индивидуальных особенностей, эрозия идентичности, ослабление национально-государственных возможностей регулирования социума, опасения касательно собственной конкурентоспособности — могут вызывать в качестве защитной реакции приступы самоизоляции, автаркии, протекционизма.

В долгосрочном плане такого рода выбор будет обрекать любую страну на перманентное отставание, оттесняя ее на обочину магистрального развития. Но здесь, как и во многих других областях, давление конъюнктурных мотивов может оказаться весьма и весьма сильным, обеспечивая политическую поддержку линии на «защиту от глобализации».

Поэтому одним из узлов внутренней напряженности в складывающейся международно-политической системе становится коллизия между глобализацией и национальной самобытностью отдельных государств. Все они, равно как и международная система в целом, сталкиваются с необходимостью найти органическое сочетание этих двух начал, совместить их в интересах поддержания устойчивого развития и международной стабильности.

Равным образом в условиях глобализации возникает необходимость скорректировать представление и о функциональном предназначении международной системы. Она, разумеется, должна поддерживать свою дееспособность в решении традиционной задачи сведения к общему знаменателю несовпадающих или расходящихся интересов и устремлений государств — не допускать между ними столкновений, чреватых слишком серьезными катаклизмами, обеспечивать выход из конфликтных ситуаций и т.п. Но сегодня объективная роль международно-политической системы приобретает более широкий характер.

Это обусловлено новым качеством формирующейся в настоящее время международной системы — наличием в ней весомого компонента глобальной проблематики. Последняя требует не столько урегулирования споров, сколько определения совместной повестки дня, не столько минимизации разногласий, сколько максимизации взаимного выигрыша, не столько определения баланса интересов, сколько выявления интереса общего.

Конечно, «позитивные» задачи не снимают и не подменяют собой всех остальных. Тем более что предрасположенность государств к сотрудничеству далеко не всегда превалирует над их озабоченностью конкретным балансом выигрышей и издержек. Нередко совместные созидательные действия оказываются невостребованными по причине своей низкой эффективности. Их, наконец, может сделать невозможными и масса других обстоятельств — экономических, внутриполитических и т.п. Но само наличие общих проблем порождает некую нацеленность на то, чтобы решать их совместно — придавая международно-политической системе некий конструктивный стержень.

Наиболее важными направлениями действий по глобальной позитивной повестке дня являются:

- преодоление бедности, борьба с голодом, содействие социально-экономическому развитию наиболее отсталых стран и народов;
- поддержание экологического и климатического баланса, минимизация негативных воздействий на среду обитания человечества и биосферу в целом;
- решение крупнейших глобальных проблем в области экономики, науки, культуры, здравоохранения;
- предупреждение и минимизация последствий природных и техногенных катастроф, организация спасательных операций (в том числе по гуманитарным основаниям);
- борьба с терроризмом, международной преступностью и другими проявлениями деструктивной активности;
- организация порядка на территориях, утративших политико-административную управляемость и оказавшихся во власти анархии, угрожающей международному миру.

Успешный опыт совместного решения такого рода проблем может стать стимулом для кооперативного подхода к тем спорным ситуациям, которые возникают в русле традиционных международно-политических коллизий.

В общем плане вектор глобализации указывает на становление глобального общества. На продвинутой стадии этого процесса речь может идти и о формировании власти в планетарном масштабе, и о развитии глобального гражданского общества, и о преобразовании традиционных межгосударственных отношений во внутриобщественные отношения будущего глобального социума.

Речь, однако, идет о достаточно отдаленной перспективе. В складывающейся сегодня международной системе обнаруживаются лишь некоторые проявления этой линии. В их числе:

- определенная активизация наднациональных тенденций (прежде всего через передачу отдельных функций государства структурам более высокого уровня);
- дальнейшее становление элементов глобального права, транснациональной юстиции (инкрементальным путем, но не скачкообразно);
- расширение сферы деятельности и повышение востребованности международных неправительственных организаций.

Международные отношения — это отношения по поводу самых разнообразных сторон развития общества. Поэтому далеко не всегда оказывается возможным выделить некий доминирующий фактор их эволюции. Это, например, достаточно наглядно демонстрирует **диалектика экономики и политики в современном международном развитии**.

Казалось бы, на его ход сегодня, после устранения гипертрофированной значимости идеологического противостояния, характерного для эпохи холодной войны, все возрастающее влияние оказывает совокупность факторов экономического порядка — ресурсных, производственных, научно-технологических, финансовых. В этом иногда видят возвращение международной системы в «нормальное» состояние — если таковым считать ситуацию безусловного приоритета экономики над политикой (а применительно к международной сфере — «геоэкономики» над «геополитикой»). В случае доведения этой логики до экстремума можно даже говорить о своего рода ренессансе экономического детерминизма — когда исключительно или преимущественно экономическими обстоятельствами объясняются все мыслимые и немыслимые последствия для взаимоотношений на мировой арене.

В современном международном развитии действительно обнаруживаются некоторые особенности, которые, казалось бы, подтверждают этот тезис. Так, например, не работает гипотеза о том, что компромиссы в сфере «низкой политики» (в том числе по экономическим вопросам) достигаются проще, чем в сфере «высокой политики» (когда на кону оказываются престиж и геополитические интересы). Этот постулат, как известно, занимает важное место в осмыслении международных отношений с позиций функционализма — но он явно опровергается практикой нашего времени, когда зачастую именно экономические вопросы оказываются более конфликтными, чем дипломатические коллизии. Да и во внешнеполитическом поведении государств экономическая мотивация не просто весома, но во многих случаях явно выходит на первый план.

Однако данный вопрос требует более тщательного анализа. Констатация приоритетности экономических детерминант нередко носит поверхностный характер и не дает оснований для сколько-либо значимых или самоочевидных выводов. К тому же эмпирические данные свидетельствуют о том, что экономика и политика не соотносятся только как причина и следствие — их взаимосвязь более сложна, многомерна и эластична. В международных отношениях это проявляется не менее отчетливо, чем во внутристрановом развитии.

Международно-политические последствия, возникающие по причине изменений внутри экономической сферы, прослеживаются на протяжении всей истории. Сегодня это подтверждается, например, в связи с упоминавшимся подъемом Азии, который стал одним из крупнейших событий в развитии современной международной системы. Здесь в числе прочего огромную роль сыграли мощный технологический прогресс и резко расширившаяся доступность информационных товаров и услуг за пределами стран «золотого миллиарда». Имела место и коррекция экономической модели: если вплоть до 1990-х годов прогнозировались чуть ли не безграничный рост сектора услуг и движение к «постиндустриальному обществу», то впоследствии произошла смена тренда в сторону своего рода индустриального ренессанса. Некоторым государствам в Азии удалось на этой волне выйти из нищеты и влиться в число стран с «поднимающейся экономикой» (*emerging economies*). И уже из этой новой реальности исходят импульсы к перенастройке международно-политической системы.

Возникающие в международной системе крупные проблемные темы чаще всего имеют и экономическую, и политическую составляющую. Примером такого симбиоза может служить возродившаяся значимость контроля над территорией в свете обостряющейся конкуренции за природные ресурсы. Ограниченность и/или дефицит последних в сочетании со стремлением государств обеспечить надежные поставки по приемлемым ценам — все это, вместе взятое, становится источником повышенной чувствительности в отношении территориальных ареалов, являющихся предметом споров относительно их принадлежности или вызывающих озабоченность касательно надежности и безопасности транзита.

Иногда на этой почве возникают и обостряются коллизии традиционного типа — как, например, в случае с акваторией Южно-Китайского моря, где на кону огромные запасы нефти на континентальном шельфе. Здесь буквально на глазах усиливается внутрирегиональная конкуренция КНР, Тайваня, Вьетнама, Филиппин, Малайзии, Брунея; активизируются попытки установления контроля над Парасельскими островами и архипелагом Спартли (что позволит претендовать на эксклюзивную 200-мильную экономическую зону); осуществляются демонстрационные акции с использованием военно-морских сил; выстраиваются неформальные коалиции с вовлечением внерегиональных держав (или же последним просто адресуют призывы обозначить свое присутствие в регионе) и т.п.

Примером кооперативного решения возникающих проблем такого рода могла бы стать Арктика. В этом ареале также существуют конкурентные взаимоотношения по поводу разведанных и эвентуальных природных ресурсов. Но вместе с тем есть мощные стимулы к развитию конструктивного взаимодействия прибрежных и внерегиональных государств — исходя из совместной заинтересованности в налаживании транспортных потоков, решении экологических проблем, поддержании и развитии биоресурсов региона.

В целом современная международная система развивается через возникновение и «распутывание» разнообразных узлов, образующихся на пересечении экономики и политики. Именно так формируются новые проблемные поля, равно как и новые линии кооперативного или конкурентного взаимодействия на международной арене.

На современные международные отношения значительное влияние оказывают ощутимые изменения, связанные с **проблематикой безопасности**. Прежде всего это касается понимания самого феномена безопасности, соотношения различных ее уровней (глобального, регионального, национального), вызовов международной стабильности, равно как и их иерархии.

Угроза мировой ядерной войны утратила свой былой абсолютный приоритет, хотя само наличие крупных арсеналов средств массового поражения полностью не устранило возможность глобальной катастрофы.

Но одновременно все более грозной становится опасность распространения ядерного оружия, других видов ОМУ, ракетных технологий. Осознание этой проблемы как глобальной — важный ресурс мобилизации международного сообщества.

При относительной стабильности глобальной стратегической обстановки нарастает вал многообразных конфликтов на более низких уровнях международных отношений, равно как и имеющих внутренний характер. Сдерживать и разрешать такие конфликты становится все труднее.

Качественно новыми источниками угроз выступают терроризм, наркобизнес, другие виды криминальной трансграничной деятельности, политический и религиозный экстремизм.

Выход из глобального противостояния и уменьшение опасности возникновения мировой ядерной войны парадоксальным образом сопровождалось замедлением процесса ограничения вооружений и их сокращения. В этой сфере даже наблюдался явный регресс — когда некоторые важные соглашения (ДОВСЕ, Договор по ПРО) перестали действовать, а заключение других оказалось под вопросом.

Между тем именно переходный характер международной системы делает особенно актуальным усиление контроля над вооружениями. Ее новое состояние ставит государства перед новыми вызовами и требует адаптировать к ним военно-политический инструментарий — причем таким образом, чтобы избежать коллизий во взаимоотношениях друг с другом. Накопленный в этом плане опыт нескольких десятилетий уникален и бесценен, и начинать все с нуля было бы просто нерационально. Важно и другое — продемонстрировать готовность участников к кооперативным действиям в сфере, имеющей для них ключевое значение, — сфере безопасности. Альтернативный подход — действия исходя из сугубо национальных императивов и без учета озабоченностей других стран — был бы крайне «плохим» политическим сигналом, свидетельствующим о неготовности ориентироваться на глобальные интересы.

Особого внимания требует вопрос о сегодняшней и будущей роли ядерного оружия в складывающейся международно-политической системе.

Каждое новое расширение «ядерного клуба» оборачивается для нее тяжелейшим стрессом.

Экзистенциальным стимулом для такого расширения становится сам факт сохранения ядерного оружия крупнейшими странами в качестве средства обеспечения своей безопасности. Не ясно, можно ли ожидать с их стороны каких-то значимых перемен в обозримом будущем. Их высказывания в поддержку «ядерного нуля», как правило, воспринимаются скептически, предложения на этот счет зачастую кажутся формальными, неконкретными и не вызывающими доверия. На практике же ядерный потенциал модернизируется, совершенствуется и «перенастраивается» на решение дополнительных задач.

Между тем в условиях нарастания военных угроз может утратить значение и негласный запрет на боевое использование ядерного оружия. И тогда международно-политическая система столкнется с принципиально новым вызовом — вызовом локального применения ядерного оружия (устройства). Это может произойти практически в рамках любого мыслимого сценария — с участием какой-либо из признанных ядерных держав, неофициальных членов ядерного клуба, претендентов на вступление в него или террористов. Такая «локальная» по формальным признакам ситуация могла бы иметь крайне серьезные глобальные последствия.

От ядерных держав требуются высочайшее чувство ответственности, подлинно новаторское мышление и беспрецедентно высокая мера взаимодействия, чтобы минимизировать политические импульсы для такого развития событий. Особое значение в этом плане должны иметь договоренности между Соединенными Штатами и Россией о глубоком сокращении своих ядерных потенциалов, а также придание процессу ограничения и сокращения ядерных вооружений многостороннего характера.

Важным изменением, касающимся уже не только сферы безопасности, но и вообще используемого государствами инструментария в международных делах, является переоценка фактора силы в мировой и национальной политике.

В комплексе инструментов политики наиболее развитых стран все более весомыми становятся невоенные средства — экономические, финансовые, научно-технические, информационные и многие другие, условно объединяемые понятием «мягкой силы». В определенных ситуациях они позволяют оказывать на других участников международной жизни эффективное несиловое давление. Умелое использование этих средств работает и на формирование позитивного имиджа страны, ее позиционирование как центра притяжения для других стран.

Однако существовавшие в начале переходного периода представления о возможности чуть ли не полностью элиминировать фактор военной силы или существенно сократить ее роль оказались явно завышенными. Многие

государства видят в военной силе важное средство обеспечения своей национальной безопасности и повышения своего международного статуса.

Крупные державы, отдавая предпочтение несилowym методам, политически и психологически готовы к избирательному прямому использованию военной силы или угрозы применения силы в отдельных критических ситуациях.

Что касается ряда средних и малых стран (особенно в развивающемся мире), то многие из них за недостатком других ресурсов рассматривают военную силу как имеющую первостепенное значение.

В еще большей мере это относится к странам с недемократической политической системой, в случае склонности руководства к противопоставлению себя международному сообществу с использованием авантюристических, агрессивных, террористических методов достижения своих целей.

В целом об относительном уменьшении роли военной силы приходится говорить достаточно осторожно, имея в виду развивающиеся глобальные тенденции и стратегическую перспективу. Однако одновременно происходит качественное совершенствование средств ведения войны, равно как и концептуальное переосмысление ее характера в современных условиях. Использование этого инструментария в реальной практике отнюдь не уходит в прошлое. Не исключено, что его применение может стать даже более широким по территориальному ареалу. Проблему будут скорее видеть в том, чтобы обеспечить достижение максимального результата в кратчайшие сроки и при минимизации политических издержек (как внутренних, так и внешних).

Силовой инструментарий нередко оказывается востребованным и в связи с новыми вызовами безопасности (миграция, экология, эпидемии, уязвимость информационных технологий, чрезвычайные ситуации и т.п.). Но все-таки в этой области поиск совместных ответов происходит в основном вне силового поля.

Один из глобальных вопросов современного международно-политического развития — соотношение внутренней политики, государственного суверенитета и международного контекста. Подход, исходящий из недопустимости внешнего вовлечения во внутренние дела государств, обычно отождествляется с Вестфальским миром (1648 г.). На условно круглую (350-ю) годовщину его заключения пришелся пик дебатов о преодолении «вестфальской традиции». Тогда, на исходе прошлого столетия, превалировали представления о чуть ли не кардинальных изменениях, назревающих в международной системе по этому параметру. Сегодня кажутся уместными более сбалансированные оценки — в том числе и по причине достаточно противоречивой практики переходного периода.

Понятно, что в современных условиях об абсолютном суверенитете можно говорить либо по причине профессиональной неграмотности, либо по мотивам сознательного манипулирования этой темой. Происходящее внутри страны не может быть отделено непроницаемой стеной от ее внешних взаимоотношений; проблемные ситуации, возникающие в рамках государства (этноконфессионального характера, связанные с политическими противоре-

чиями, развивающиеся на почве сепаратизма, порожденные миграционными и демографическими процессами, проистекающие из коллапса государственных структур и т.п.), становится все труднее удержать в чисто внутреннем контексте. Они влияют на взаимоотношения с другими странами, затрагивают их интересы, сказываются на состоянии международной системы в целом.

Усиление взаимосвязи внутренних проблем и взаимоотношений с внешним миром происходит и в контексте некоторых более общих тенденций мирового развития. Упомянем, к примеру, универсалистские предпосылки и последствия научно-технического прогресса, беспрецедентное распространение информационных технологий, растущее (хотя и не повсеместно) внимание к проблемам гуманитарного и/или этического плана, уважению прав человека и т.п.

Отсюда проистекают два следствия. *Во-первых*, государство принимает на себя определенные обязательства касательно соответствия своего внутреннего развития определенным международным критериям. В сущности, в формирующейся системе международных отношений такая практика постепенно приобретает все более широкий характер. *Во-вторых*, возникает вопрос о возможности внешнего воздействия на внутрисполитические ситуации в тех или иных странах, его целях, средствах, пределах и т.п. Эта тема уже носит гораздо более противоречивый характер.

В максималистской интерпретации она получает свое выражение в концепции «смены режима» как наиболее радикальном средстве добиться искомого внешнеполитического результата. Инициаторы операции против Ирака в 2003 г. преследовали именно эту цель, хотя и воздерживались от ее формального провозглашения. А в 2011 г. организаторы международных военных действий против режима Муаммара Каддафи в Ливии фактически такую задачу ставили открыто.

Однако речь идет о крайне чувствительном сюжете, затрагивающем национальный суверенитет и требующем весьма осторожного отношения. Ибо в противном случае может произойти опасная эрозия важнейших основ существующего миропорядка и воцарение хаоса, в котором будет господствовать лишь право сильного. Но все же важно подчеркнуть, что и международное право, и внешнеполитическая практика эволюционируют (впрочем, весьма медленно и с большими оговорками) в направлении отказа от принципиальной недопустимости воздействия извне на положение в той или иной стране.

Обратная сторона проблемы — весьма часто встречающееся жесткое противодействие властей какому бы то ни было внешнему вовлечению. Такая линия обычно объясняется необходимостью защиты от вмешательства во внутренние дела страны, а на деле часто мотивируется нежеланием транспарентности, опасением критики, неприятием альтернативных подходов. Может иметь место и прямое обвинение внешних «недоброжелателей» с целью перевести на них вектор общественного недовольства и оправдать жесткие действия против оппозиции. Правда, опыт «Арабской весны» 2011 г. показал, что исчерпавшим запас внутренней легитимности режимам дополнительных шансов это может

и не дать — тем самым, кстати говоря, обозначив еще одну достаточно примечательную новацию для формирующейся международной системы.

И все же на этой почве может возникать дополнительная конфликтность в международно-политическом развитии. Нельзя исключать и серьезных противоречий между внешними контрагентами охваченной волнениями страны, когда происходящие в ней события трактуются с прямо противоположных позиций.

Москва, например, видела в «оранжевой революции» на Украине (2004–2005 гг.) следствие происков внешних сил и активно им противодействовала — что создавало тогда новые линии напряженности в ее отношениях и с ЕС, и с США. Аналогичные коллизии возникли в 2011 г. в связи с оценкой событий в Сирии и в контексте обсуждения возможной реакции на них Совета Безопасности ООН.

В целом в становлении новой системы международных отношений обнаруживается параллельное развитие двух, казалось бы, прямо противоположных тенденций. С одной стороны, в обществах с преобладающей политической культурой западного типа происходит определенное возрастание готовности терпимо относиться к вовлечению в «чужие дела» по мотивам гуманитарного или солидаристского плана. Впрочем, указанные мотивы нередко нейтрализуются озабоченностью по поводу издержек такого вмешательства для страны (финансовых и связанных с угрозой человеческих потерь). С другой стороны, наблюдается растущее противодействие таковому со стороны тех, кто считает себя его фактическим или эвентуальным объектом. Первая из этих двух тенденций, как представляется, сориентирована на будущее, но вторая черпает свою силу в апеллировании к традиционным подходам и, вполне вероятно, имеет более широкую поддержку.

Объективно стоящая перед международно-политической системой задача — найти адекватные методы реагирования на возможные коллизии, возникающие на этой почве. Вполне вероятно, что здесь — учитывая, в частности, события 2011 г. в Ливии и вокруг нее — потребуется предусмотреть и ситуации с возможным применением силы, но не через волюнтаристское отрицание международного права, а через его укрепление и развитие.

Однако вопрос, если иметь в виду более долговременные перспективы, имеет гораздо более широкий характер. Обстоятельства, в которых сталкиваются императивы внутреннего развития государств и их международно-политические взаимоотношения, относятся к числу наиболее трудных для приведения к общему знаменателю. Здесь есть круг конфликтогенных тем, вокруг которых возникают (или могут возникать в будущем) наиболее серьезные узлы напряженности не по ситуативным, а по принципиальным основаниям. Например:

- взаимная ответственность государств в вопросах использования и трансграничного перемещения природных ресурсов;
- усилия по обеспечению собственной безопасности и восприятие таких усилий другими государствами;
- коллизия между правом народов на самоопределение и территориальной целостностью государств.

Простые решения для такого рода проблем не просматриваются. Жизнеспособность формирующейся системы международных отношений будет в числе прочего зависеть и от умения ответить на этот вызов.

Отмеченные выше коллизии выводят и аналитиков, и практиков на вопрос о роли государства в новых международно-политических условиях. Некоторое время назад в концептуальных оценках касательно динамики и направленности развития международной системы высказывались довольно пессимистические предположения о судьбе государства в связи с нарастающей глобализацией и усиливающейся взаимозависимостью. Институт государства, согласно таким оценкам, подвергается усиливающейся эрозии, и само оно постепенно теряет статус главного действующего лица на мировой арене.

В переходный период эта гипотеза была протестирована — и не подтвердилась. Процессы глобализации, развитие глобального управления и международного регулирования не «отменяют» государства, не задвигают его на задний план. Ни одной из значимых функций, которые государство выполняет в качестве основополагающего элемента международной системы, оно не утратило.

Вместе с тем функции и роль государства претерпевают значительную трансформацию. Таковая происходит прежде всего в контексте внутристранового развития, но ее влияние на международно-политическую жизнь также существенно. Более того, в качестве общей тенденции можно отметить возрастание ожиданий в отношении государства, которое оказывается вынужденным реагировать на них, в том числе и активизируя свое участие в международной жизни.

Наряду с ожиданиями в условиях глобализации и информационной революции возникают более высокие требования к дееспособности и эффективности государства на мировой арене, качеству его взаимодействия с окружающей международно-политической средой. Изоляционизм, ксенофобия, вызывающая враждебность к другим странам могут приносить определенные дивиденды конъюнктурного плана, но становятся абсолютно дисфункциональными на сколько-нибудь значимых временных отрезках.

Напротив, возрастает востребованность кооперативного взаимодействия с другими участниками международной жизни. А его отсутствие может оказаться причиной обретения государством сомнительной репутации «изгоя» — не как некоего формального статуса, но как своего рода клейма, которым негласно отмечены «нерукопожатные» режимы. Хотя по поводу того, насколько корректна такая классификация и не используется ли она в манипулятивных целях, существуют разные взгляды.

Еще одна проблема — возникновение недееспособных и малоееспособных государств (*failed states and failing states*). Этот феномен нельзя назвать абсолютно новым, но условия постбиполярности в какой-то степени облегчают его возникновение и вместе с тем делают более заметным. Здесь тоже нет четких и общепризнанных критериев. Вопрос об организации управления территориями, на которых отсутствует сколько-нибудь эффективная власть, относится к числу наиболее трудных для современной международной системы.

Крайне важной новеллой современного мирового развития является растущая роль в международной жизни наряду с государствами также и иных действующих лиц. Правда, в период примерно с начала 1970-х до начала 2000-х годов на этот счет существовали явно завышенные ожидания; даже глобализация часто трактовалась как постепенное, но все более масштабное замещение государств негосударственными структурами, что приведет к радикальному преобразованию международных отношений. Сегодня ясно, что этого в обозримой перспективе не произойдет.

Но сам феномен «негосударственных акторов» как действующих лиц в международно-политической системе получил значительное развитие. По всему спектру эволюции социума (будь то сфера материального производства или организация финансовых потоков, этнокультурные или экологические движения, правозащитная или криминальная активность и т.п.), везде, где возникает потребность в трансграничном взаимодействии, таковое происходит с участием возрастающего числа негосударственных структур.

Некоторые из них, выступая на международном поле, действительно бросают вызов государству (как, например, террористические сети), могут ориентироваться на независимое от него поведение и даже располагать более значимыми ресурсами (бизнес-структуры), проявляют готовность взять на себя ряд его рутинных и особенно вновь возникающих функций (традиционные неправительственные организации). В результате международно-политическое пространство становится поливалентным, структурируется по более сложным, многомерным алгоритмам.

Однако ни по одному из перечисленных направлений, как уже отмечалось, государство этого пространства не покидает. В одних случаях оно ведет жесткую борьбу с конкурентами — и таковая становится мощным стимулом межгосударственного сотрудничества (например, по вопросам противодействия международному терроризму и международной преступности). В других стремится поставить их под контроль или по крайней мере добиться того, чтобы их деятельность была более открытой и содержала более весомую социальную компоненту (как в случае с транснациональными бизнес-структурами).

Активность некоторых из числа традиционных неправительственных организаций, действующих в трансграничном контексте, может вызывать раздражение государств и правительств, особенно в тех случаях, когда властные структуры становятся объектом критики и давления. Но более конкурентоспособными в международной среде оказываются государства, умеющие наладить эффективное взаимодействие со своими конкурентами и оппонентами. Существенное значение имеет и то обстоятельство, что такое взаимодействие повышает устойчивость международного порядка, способствует более действенному решению возникающих проблем. А это выводит нас на рассмотрение вопроса о том, как функционирует международная система в современных условиях.

Функционирование международной системы. Один из популярных тезисов в наукообразной публицистике — о том, что управляемость международных отношений катастрофически снизилась. Его, как правило, выводят из рассуждений о разрушении старых структур и неспособности международного сообщества выстроить на их месте принципиально новые. Такие, которые отвечали бы духу времени, позволили бы подвести окончательную черту под реалиями прошлого, были устремлены в будущее и т.п.

Подобного рода риторике присущи хлесткий критицизм и надрывно-алармистский пафос. Между тем аргументы, к которым она апеллирует, как минимум не вполне корректны. Выше уже говорилось о том, что в переходный период на мировой арене не возникло вселенского хаоса. Вместе с тем стоит еще раз напомнить очевидное: управление международной системой (как способ организации ее функционирования) не может осуществляться так же, как это имеет место на уровне национально-государственного социума.

Потребность в придании международным отношениям большей структурной организованности, безусловно, есть. Но каркас международной системы существует и отнюдь не выглядит чем-то совершенно эфемерным и призрачным. Он образован практикой взаимодействия государств как главных участников международной жизни. Такое взаимодействие — имеющее более или менее регулярный характер, предметно сфокусированное, часто (хотя и не всегда) осуществляемое в устоявшихся институциональных формах — и обеспечивает функционирование международной системы.

Краткий обзор этой проблематики полезен с целью сфокусировать внимание на специфике формирующейся международной системы. Представляется уместным провести его в нескольких срезах:

- во-первых, отметив роль государств, осуществляющих функцию лидерства в международных делах (или претендующих на таковую);
- во-вторых, выделив постоянные многосторонние структуры, в рамках которых осуществляется межгосударственное взаимодействие;
- в-третьих, особо обозначив ситуации, когда результативность такого взаимодействия находит свое выражение в формировании устойчивых элементов международной системы (интеграционных комплексов, политических пространств, международных режимов и т.п.).

Хотя главными действующими лицами на мировой арене являются государства (общим числом порядка двухсот), далеко не все они реально вовлечены в регулирование международной жизни. Активное и целенаправленное участие в нем доступно относительно небольшому кругу **государств-лидеров**.

Феномен международного лидерства имеет две ипостаси. В одном случае подразумевается способность выражать устремления, интересы, цели некоторой группы государств (в теоретическом пределе — всех стран мира), в другом — готовность к инициативным, нередко затратным усилиям для решения тех или иных международно-политических задач и мобилизации с этой целью

других участников международной жизни. Возможно осуществление государством функции лидера как в одном из этих двух измерений, так и в обоих. Лидерство также может иметь разный характер по кругу выдвигаемых задач, числу затрагиваемых государств, пространственной локализации — от регионального и даже локального до глобального.

В рамках Ялтинско-Потсдамской международной системы претензии на глобальное лидерство выдвигали лишь два государства — СССР и США. Но были и страны с амбициями или реальным потенциалом лидерства меньшего масштаба — например, Югославия в рамках Движения неприсоединившихся стран, Китай в своих попытках бросить вызов международно-политическому истеблишменту биполярной системы, Франция времен голлистского фронтирования в отношении США.

После окончания холодной войны наиболее явным примером амбициозных притязаний на глобальное лидерство стала политика США, которые фактически сводили его к задаче упрочения своего эксклюзивного положения в международной системе. Эта линия достигла кульминации в период пребывания у власти неоконсерваторов (первая администрация Дж. Буша-младшего) и затем пошла на спад ввиду ее явной дисфункциональности. На исходе переходного периода США начинают практиковать менее прямолинейные методы, с преимущественным акцентом на «мягкую силу», несиловой инструментарий и при значительно большем внимании к союзникам и партнерам.

Объективные основания для лидерства США остаются весьма значительными. По большому счету на глобальном уровне никто не может им бросить открытый и полномасштабный вызов. Но относительное превалирование США размывается, тогда как возможности других государств постепенно начинают расширяться.

С обретением международной системой более полицентричного характера эта тенденция усиливается. Государств, имеющих потенциал лидерства, становится больше — пусть даже речь идет о лидерстве в ограниченных территориальных ареалах или применительно к отдельным функциональным пространствам. Впрочем, такое встречалось и раньше — например, в рамках ЕС, где иницилирующую роль в продвижении целого ряда интеграционных проектов играл тандем Франции и Германии. Сегодня уместно предположение, что феномен регионального лидерства будет встречаться значительно чаще.

Такое развитие в принципе работает на структуризацию международной системы и тем самым — на поддержание ее стабильности. Но это лишь констатация самого общего плана. На практике важны прежде всего качественные характеристики как самого лидерства, так и его субъекта. К примеру, эвентуальные притязания Ирана на региональное лидерство являются одной из причин настороженного отношения к Тегерану — а это способно при неблагоприятном раскладе стать дополнительным источником напряженности на Ближнем и Среднем Востоке и даже за его пределами.

Для государства, ориентирующегося на осуществление лидерских функций, большое значение имеет восприятие проводимого им курса междуна-

родным сообществом. И здесь используемая лексика оказывается не менее важной, чем практические действия. В России обнаружили это уже на ранней фазе переходного периода, когда сочли необходимым отказаться от термина «ближнее зарубежье» применительно к странам постсоветского ареала. И хотя объективные возможности и востребованность российского лидерства здесь фактически неоспоримы, перед Москвой возникает крайне серьезная задача — нейтрализовать его интерпретацию сквозь призму подозрений касательно «неоимперских амбиций» России.

В постбиполярном мире повышается востребованность лидерства для организации коллективных усилий участников международной жизни при решении возникающих перед ними задач. В эпоху холодной войны и биполярности разделение на «своих» и «чужих», а также борьба за поддержку тех, кто находился между ними, сами по себе были факторами мобилизации участников международной жизни. Это обстоятельство могло работать как на продвижение тех или иных инициатив, предложений, планов, программ и т.п., так и на противодействие им. Сегодня же такого «автоматического» формирования коалиции за или против определенного международного проекта не происходит.

Под проектом в данном случае имеется в виду любая проблемная ситуация, в отношении которой перед участниками международной жизни возникает вопрос о действиях с целью добиться некоего результата. Такими действиями могут быть оказание экономической помощи, использование политических рычагов, направление миротворческого контингента, осуществление гуманитарной интервенции, проведение спасательной миссии, организация антитеррористической операции и т.п. Кто такие действия будет осуществлять? Те из возможных участников, кого этот проект затрагивает напрямую, озабочены прежде всего своими непосредственными интересами — а они у разных стран могут быть не просто неодинаковыми, но и противоположными. Остальные могут не видеть причин для своего вовлечения, особенно если таковое сопряжено с финансовыми, ресурсными или человеческими издержками.

Поэтому продвижение проекта становится возможным только в случае весьма мощного импульса. Его источником должно стать государство, способное в данном конкретном случае выполнить функцию международного лидера. Условиями выполнения им такой роли являются:

- наличие у самого этого государства достаточно высокой мотивации к осуществлению намечаемого;
- значительная внутривнутриполитическая поддержка;
- понимание и солидарность со стороны основных международных партнеров;
- согласие пойти на финансовые издержки (иногда весьма масштабные);
- при необходимости — возможность и готовность использовать свой гражданский и военный персонал (с риском человеческих жертв и соответствующей реакции в своей собственной стране).

Детали этой условной схемы могут меняться в зависимости от конкретных проблемных ситуаций. Иногда с целью урегулирования последних создаются и многосторонние механизмы более постоянного характера — как это, например, имеет место в ЕС и пытаются сделать в ОДКБ. Но практика показывает, что даже созданные, протестированные и отоблагодотворенные структуры коалиционного взаимодействия отнюдь не всегда срабатывают в режиме автоматической реакции. Тем более не возникают сами по себе «коалиции желающих», т.е. стран, готовых принять участие в проекте. Так что проблема лидерства как «триггера» международно-политических усилий, особенно коллективных, приобретает ключевое значение.

Ясно, что на эту роль могут претендовать прежде всего крупнейшие и наиболее влиятельные страны. Но имеет значение и характер их притязаний. Из числа 10–15 государств, составляющих ядро современной мировой системы, рассчитывать на успешное лидерство могут прежде всего те, которые проявляют заинтересованность в укреплении международно-политического порядка, а также ответственность в плане уважительного отношения к международному праву и интересам других государств. Впрочем, эту проблему уместно рассматривать и под иным углом зрения — способность и готовность к «ответственному лидерству» может стать одним из неформальных, но важных критериев, по которым государство будут считать входящим в ядро современной международно-политической системы.

Особое значение для структурирования международной системы имеет совместное лидерство ведущих стран в осуществлении крупных политических проектов. Во времена холодной войны примером такового стало инициированное тремя державами — США, Советским Союзом и Великобританией — установление режима запрещения ядерных испытаний в трех средах (договор 1963 г.). Сегодня аналогичную роль могло бы сыграть совместное лидерство России и США в сфере сокращения ядерных вооружений и нераспространения ядерного оружия после «перезагрузки» их отношений на рубеже 2010-х годов.

Инфраструктуру современной международной системы образуют также **межправительственные организации и иные форматы многостороннего взаимодействия государств**. В целом деятельность этих механизмов носит в основном производный, вторичный характер относительно функций, роли, позиционирования государств на международной арене. Но их значение для организации современной международной системы, безусловно, велико. А некоторые многосторонние структуры занимают особое место в существующем международном порядке.

Прежде всего это относится к Организации Объединенных Наций. Она остается уникальной и незаменимой по своей роли. Это, *во-первых*, роль политическая: ООН придает легитимность акциям международного сообщества, «освящает» те или иные подходы к проблемным ситуациям, является источником международного права, не сравнима ни с какими другими структурами

по своей представительности (поскольку объединяет практически все государства мира). А *во-вторых*, роль функциональная — деятельность по десяткам конкретных направлений, многие из которых «осваиваются» только по линии ООН. В новой системе международных отношений востребованность ООН в обоих этих качествах только возрастает.

Но, как и в предыдущем состоянии системы международных отношений, ООН является объектом острой критики — за низкую эффективность, бюрократизацию, неповоротливость и т.п. Формирующаяся сегодня международная система вряд ли прибавляет какие-либо принципиально новые стимулы к осуществлению преобразований в ООН. Однако она усиливает настоятельность этих преобразований — тем более что возможность их осуществления в новых международно-политических условиях, когда ушло в прошлое биполярное противостояние, становится более реалистичной.

Речь не идет о кардинальном реформировании ООН («мировое правительство» и т.п.) — сомнительно, чтобы таковое могло оказаться сегодня политически возможным. Однако, когда в дебатах на этот счет устанавливают менее амбициозные ориентиры, две темы рассматриваются как приоритетные. *Во-первых*, это расширение представительства в Совете Безопасности (без нарушения принципиального алгоритма его функционирования, т.е. с сохранением особых прав за пятью постоянными членами этого ареопага); *во-вторых*, распространение деятельности ООН на некоторые новые сферы (без радикальных «прорывов», но с постепенным повышением элементов глобального регулирования).

Если Совет Безопасности представляет собой вершину международной системы, структурированной с помощью ООН, то пять стран, являющихся его постоянными членами (США, Россия, Китай, Франция и Великобритания), имеют эксклюзивный статус даже на этом высшем иерархическом уровне. Что, однако, отнюдь не превращает эту группу в некую «директорию», управляющую миром.

Каждый из «Большой пятерки» может заблокировать в Совете Безопасности решение, которое он считает неприемлемым, — в этом смысле они объединены прежде всего фактом обладания «негативными гарантиями». Что же касается их совместного выступления в поддержку того или иного «позитивного проекта», то таковое, конечно, имеет значительную политическую весомость. Но, *во-первых*, консенсуса внутри «пятерки» (особенно по трудной проблеме) добиться на порядок сложнее, чем остановить нежелательное решение, воспользовавшись правом вето. *Во-вторых*, нужна еще и поддержка других стран (в том числе и по процедурным правилам Совета Безопасности). *В-третьих*, сам факт исключительных прав крайне узкой по составу группы стран подвергается растущей критике в ООН — особенно в свете усиления мировых позиций целого ряда государств, не входящих в круг избранных. Да и вообще сама «избранность» стран постоянных членов СБ ООН проистекает из обстоятельств, которые были актуальными в период образования ООН.

Другим форматом высшего иерархического уровня стала «Группа восьми», или «Большая восьмерка» (G8), в составе США, Великобритании, Германии, Франции, Италии, Японии, Канады и России. Примечательно, что ее становление приходится как раз на начало переходного периода в международных отношениях — когда в существовавшую с 1970-х годов «Большую семерку» начинают постепенно вовлекать сначала Советский Союз, а затем, после его краха, — и Россию.

Тогда сам факт возникновения такой структуры свидетельствовал о значительных переменах в существующем международном порядке. Ее политическая легитимность была по этой причине весьма высока. Сегодня, два с лишним десятилетия спустя, она несколько потускнела, но все равно сохраняется. Повестка дня по-прежнему включает крупные, масштабные и проблемные темы — что сказывается на их освещении средствами массовой информации, разработке политики стран-участниц по соответствующим направлениям, достижении международных договоренностей и т.п., т.е. воздействие «Большой восьмерки» на международную систему, несомненно, имеет место — хотя, правда, косвенное и опосредованное.

И все же G8 представляет собой не столько механизм управления международными делами, сколько форум для обмена мнениями и многосторонних консультаций, осуществляемых высшими руководителями стран-участниц. Поэтому G8 еще в меньшей степени, чем СБ ООН, может рассматриваться как субститут или прообраз «мирового правительства». В формальном отношении легитимность «Большой восьмерки» и ее полномочия также выглядят менее основательными. Наконец, она не имеет в своем составе Китая, что явно сужает ее представительность и, соответственно, потенциал глобальных притязаний.

В качестве более адекватного ответа на требование времени возникает новый формат многостороннего взаимодействия — «Большая двадцатка» (G20). Примечательно, что он появляется в контексте поиска выхода из глобального финансово-экономического кризиса 2009–2010 гг., когда обретает широкую популярность идея формирования с этой целью более представительного пула государств. Они же должны были обеспечить более сбалансированное воздействие на мировое экономическое развитие в посткризисных условиях, чтобы не допустить его новых срывов.

«Большая двадцатка», безусловно, является более репрезентативным форматом в сравнении с СБ ООН и G8 и по количественным, и по качественным показателям. Формула «Большой двадцатки», безусловно, отвечает мотивам политической целесообразности, но в какой-то степени избыточна по критериям функциональной дееспособности. G20 — это еще даже не структура, а всего лишь форум, причем не для переговоров, а для обмена мнениями, а также принятия решений самого общего плана (таких, которые не требуют тщательного согласования).

Даже и в таком качестве «двадцатка» имеет более чем ограниченный опыт практического функционирования. Пока нет ясности, приведет ли ее деятель-

ность к каким-либо практическим результатам и будут ли они более весомыми, чем то, что предлагают другие структуры (например, рекомендации по линии МВФ).

Внимание «двадцатки» сфокусировано только на финансово-экономических аспектах международного развития. Захотят ли и смогут ли участники выйти за эти рамки — вопрос открытый.

К числу механизмов более традиционного плана, организующих многостороннее взаимодействие участников международной жизни на регулярной основе, относятся межправительственные организации. Они являются существенным структурным компонентом международной системы, однако в целом уступают по масштабам своего влияния крупнейшим государствам. Но примерно десяток наиболее значимых из них — межгосударственные организации общего (или весьма широкого) назначения — играют важную роль в своих регионах, выступают в качестве регулятора и координатора действий стран-членов, а иногда наделяются и полномочиями представлять их во взаимоотношениях с внешним миром.

Многостороннее взаимодействие, осуществляемое в тех или иных рамках на перманентной основе, в значимых масштабах и с достаточно глубоким проникновением в материю социума, может приводить к возникновению некоторого нового качества во взаимоотношениях государств-участников. В таком случае есть основания говорить о становлении более продвинутых элементов международной инфраструктуры в сравнении с тем, что представляют собой традиционные межправительственные организации, хотя разделяющая их грань иногда эфемерна или же вообще условна.

Наиболее значимым в этом плане является феномен международной интеграции. В самом общем виде он выражается в развитии между несколькими государствами объединительных процессов, вектор которых сориентирован на формирование более крупного целостного комплекса.

Активизация интеграционных тенденций в международной жизни носит глобальный характер, но наиболее заметным их проявлением стала практика Европейского союза. Хотя нет оснований изображать его опыт как череду сплошных и безусловных побед, достигнутые на данном направлении успехи неоспоримы. Фактически ЕС остается наиболее грандиозным международным проектом, унаследованным от истекшего столетия. В числе прочего он являет пример успешной организации пространства в той части мировой системы, которая на протяжении столетий была полем конфликтов и войн, а сегодня превратилась в зону стабильности и безопасности.

Опыт интеграции востребован также в ряде других регионов мира, хотя и со значительно менее впечатляющими результатами. Последние интересны не только и даже не прежде всего в экономическом выражении. Важной функцией интеграционных процессов становится возможность нейтрализации нестабильности на региональном уровне.

Однако на вопрос о последствиях региональной интеграции для формирования глобальной целостности очевидного ответа нет. Снимая конкурент-

ность между государствами (или канализируя ее в кооперативное русло), региональная интеграция может проложить путь к взаимному соперничеству более крупных территориальных образований, консолидируя каждое из них и повышая его дееспособность и наступательность как участника международной системы.

Здесь, таким образом, возникает более общая тема — соотношение глобального и регионального уровней в международной системе.

Формирование международной инфраструктуры, проистекающее из готовности государств возложить некоторые функции транснационального управления на межгосударственные или неправительственные организации соответствующего профиля, конечно же не замыкается региональными рамками. Ее конфигурация нередко обусловлена и другими факторами — например, отраслевыми, проблемными, функциональными особенностями и вытекающими из них задачами регулирования (как, например, в случае с ОПЕК). А результатом может становиться возникновение специфических пространств и режимов, которые по определенным параметрам выделяются из общего массива норм, институтов и поведенческой практики, присущих международной системе.

Некоторые режимы имеют практически глобальный характер (нераспространение ядерного оружия), другие не привязаны к каким-либо территориальным ареалам (контроль за ракетными технологиями). Но в практическом плане формирование специфических международных режимов проще осуществляется на региональном уровне. Иногда это — шаг, предвещающий более тесные и императивные глобальные обязательства и структуры, в других случаях — наоборот, средство коллективной защиты от проявлений глобализма.

Рекомендуемая литература

Баталов Э. Я. Мировое развитие и мировой порядок (анализ современных американских концепций). М.: РОССПЭН, 2005.

Валлерстайн И. Миросистемный анализ: Введение / Пер. Н. Тюкиной. М.: ИД «Территория будущего», 2006.

Современная мировая политика: Прикладной анализ / Отв. ред. А. Д. Богатуров. 2-е изд., испр. и доп. М.: Аспект Пресс, 2010.

Современные глобальные проблемы / Отв. ред. В. Г. Барановский, А. Д. Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2010.

Этциони А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям / Пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Ладомир, 2004.

Buzan B. From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Keohane R. O., Nye J. S., Jr. Power and Interdependence. 4th ed. Boston: Longman, 2011.

Rosenau J. N. The Study of World Politics. Vol. 2: Globalization and Governance. L. and N.Y.: Routledge, 2006.

The Oxford Handbook of International Relations / Ed. by C. Reus-Smit, D. Snidal. Oxford University Press, 2008.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Об определении «глобализации». На сегодняшний день существует большое разнообразие определений понятия «глобализация», но большинство из них отличается чисто формальным статистическим, а не сущностным подходом. О наличии феномена глобализации судят по росту объемов товарооборота между государствами, по удельному весу ТНК в мирохозяйственном производстве и обмене и т.п. При этом упускается главный научный критерий — качественные социально-экономические характеристики самого феномена глобализации, принципиально отличающие ее от предшествующих этапов интернационализации мировой экономики. В данной главе глобализация рассматривается как третий этап интернационализации мирового хозяйства, в основе которой лежит возникновение информационно-технологического уклада и формирование постиндустриальных производительных сил.

Первая историческая фаза (или этап) интернационализации связана с деятельностью торгового купеческого капитала и Великими географическими открытиями середины XV—XVII вв., открытиями новых торговых путей и стран. При этом уровень производительных сил в Европе и транспортных средств (парусные суда) был довольно низким. Важным отличием этого этапа завязывания торговых связей было не завоевание территорий и покорение народов, а получение того, что впоследствии стали называть колониальным товаром, — шелка, фарфора, пряностей, чая, драгоценных камней, металлов и т.п. местных традиционных товаров. В лучшем случае на новых территориях создавались торговые фактории.

Принципиальный сдвиг в процессе интернационализации связывают с началом промышленной революции в Европе (в XVIII—XIX вв.), в ходе которой произошел скачок в развитии производительных сил — переход от мануфактуры к машинному производству. Тогда же начались и колониальные завоевания, потому что фабрикам нужно было сырье и рынки сбыта, причем машинное производство требовало регулярности поставок и, соответственно, более совершенных средств доставки (пароходы, паровозы). Теперь интернационализация мирового хозяйства стала приобретать системный характер, только система эта — «метрополия—колония» была основана на

эксплуатации одних народов другими и жесткой привязке сырьевой колониальной экономики к промышленной метрополии. После Второй мировой войны с развалом колониальной системы развивающиеся страны стали политически независимыми, но старое разделение труда в мировом масштабе все еще сохранялось в течение длительного переходного периода, получившего название неокOLONиализм. Капитализм развивался в мире весьма неравномерно. Как формация и как международная система он складывался первоначально в сравнительно узкой группе европейских стран, и по мере его перехода от фазы к фазе эпицентр перемещался от одной из этих стран к другой. Это и породило феномен догоняющего развития, который вплоть до середины XIX в. происходил в основном в рамках этой передовой группы стран (Нидерланды, Англия, Франция). С 60-х годов XIX в. началось запоздалое, стимулируемое и направляемое государством развитие капитализма в еще одной группе стран (Германия, Италия, Россия, Япония и др.). По сути дела, это и явилось одной из главнейших глубинных причин возникновения обеих мировых войн.

В ходе послевоенного восстановительного периода, осуществлявшегося под эгидой США, в Европе началось постепенное стирание граней между первичной и вторичной моделями капитализма с последующей экономической консолидацией их в рамках Европейского сообщества, а потом и союза. Однако превращение США в подлинного формационного лидера началось в 1960-х — начале 1970-х годов с формированием в этой стране информационно-технологического уклада. (Особенно после того, как корпорация «Интел» разработала в 1971 г. интегрированную схему — компьютерный чип, положивший начало широкому распространению информационных технологий.) К. Маркс в «Капитале» блестяще проанализировал, как с каждой новой фазой и стадией развития капитализма расширялись рамки непосредственно общественного труда, оставаясь, правда, в частнособственнической оболочке. Но, конечно, ни Маркс, ни даже Энгельс, доживший до эпохи зарождения монополистической фазы, не могли себе представить сегодняшнего высокого уровня развития производительных сил, которые основаны на информационных технологиях и создают реальные предпосылки (пока только предпосылки!) для максимального расширения рамок непосредственно общественного труда, причем не только в национальных, но и в транснациональных масштабах.

Можно возразить, что и до этого времени ряд крупнейших западных монополий действовал одновременно во многих других странах мира, в связи с чем и появился термин «многонациональные корпорации» (МНК). Но они были всего лишь высшей формой развитого индустриализма. Эти корпорации лишь создавали в других странах автономные филиалы однотипных производств. В том-то и заключается принципиальное отличие ИТ от производительных сил, что они впервые создали широкие и эффективные возможности организации труда на трансграничной основе через использование различных форм аутсорсинга. Отсюда и их название — транснациональные корпорации (ТНК).

Возникновение ИТ-уклада в США прошло ряд этапов. На этапе зарождения (послевоенный период вплоть до начала 1970-х годов) это был, так сказать, «уклад в себе», анклав, изолированный (даже географически — Силиконовая долина) от остального массива высокоиндустриализированной экономики США. На этапе становления в качестве одной из активнейших структур американской экономики (начиная с 1970-х годов) этот уклад активно проникал сначала в наиболее «удобные», легкодоступные и восприимчивые сервисные сферы — связь, финансы, торговлю. Труднее всего было это проникновение в промышленность, отягощенную массивными капитальными инвестициями. Но когда информационно-технологический или постиндустриальный уклад сформировался и над ним даже возникла собственная виртуальная надстройка НАСДАК, Америку захлестнула волна всеобщей эйфории. Значительная часть экономистов и СМИ писали об американской экономике в целом не иначе как о «новой» и «постиндустриальной» (что не соответствовало действительности). В результате такого ажиотажа на виртуальной площадке НАСДАК в 1990-х годах стал надуваться огромный «пузырь», который в 2001 г. благополучно и лопнул. Тогдашняя рецессия сопровождалась спадом экономического роста и снижением производительности труда.

Несмотря на серьезную структурную перестройку американской экономики, она и сегодня остается двухслойной. Если судить по чисто экономическим показателям «долларового» вклада нового уклада в ВВП, то он быстро рос в последние годы и, безусловно, преобладал над вкладом традиционной, т.е. индустриальной, части экономики США. Это в долларовом исчислении. Но есть и социальная сторона проблемы, в центре которой оказывается не доллар, а человек. Огромные трудовые ресурсы сосредоточены в традиционной (индустриальной) национальной американской экономике, где производится немалая часть продукции страны, удовлетворяющей потребности основной массы американского населения. Конечно, в этих традиционных секторах американской экономики происходит модернизация, в том числе и с использованием компьютерной техники, но важно отличать инновационную «новую» экономику от модернизации индустриальных структур.

Понятие модернизации подразумевает, что где-то существует передовой образец, к которому следует подтягивать устаревшее оборудование и /или технологический процесс, в то время как «инновация» — это технологическое новшество, которое нигде пока не существовало и не применялось.

Вообще, рассуждая о глобализации, нельзя, очевидно, поддаваться чрезмерной эйфории. И не только потому, что мы имеем дело с чрезмерно сложным и многополярным феноменом, но и прежде всего потому, что процессы глобализации мирохозяйственных связей находятся пока в начальной стадии и уже проявили свойственную им диалектическую противоречивость. Сове-

менный мир все еще являет свою симбиозную структуру. Если судить по степени вовлеченности или причастности к процессам глобализации, то в нем можно условно выделить следующие группы стран:

- высокоиндустриальные страны, где уже существует или ускоренно формируется ИТ-уклад, от которого идут импульсы разной степени интенсивности в другие районы мира;
- некоторые крупные развивающиеся страны, которые весьма успешно развиваются в рамках индустриальной парадигмы и в которых уже возникают «вторичные» (заимствованные) элементы будущего ИТ-уклада;
- обширная группа развивающихся стран, просто занятых решением задач традиционной индустриализации;
- значительная часть развивающихся стран, которые все еще сталкиваются с проблемами выживания и которым оказывается Западом «официальная помощь развитию»;
- есть еще в мире и категория *failed states* — несостоявшихся государств, которым до сих пор не удалось решить проблему консолидации своей государственности (Афганистан, Сомали, Йемен и многие другие).

Даже из этой предельно краткой обобщающей картины мира очевидно, что для абсолютного большинства членов мирового сообщества пока еще наиболее актуальными и даже насущными являются проблемы модернизации индустриального типа, а не собственно глобализация, влияние которой ощущается ими лишь косвенным образом.

О диалектической противоречивости процесса глобализации. Эта противоречивость наиболее наглядно проявляется в последние годы как раз в Соединенных Штатах, положивших начало качественно новому витку научно-технического прогресса в мире. Причем чем более Америка втягивается в процесс глобализации, тем более турбулентной становится ситуация внутри ее собственной экономики. Парадоксально, но факт: чем больше «переливаются» успехи в формировании ИТ-уклада через национальные границы США в другие страны и районы, тем сильнее проявляются негативные тенденции в самом американском обществе и тем быстрее тускнеет в мире «образец» Америки как пример для подражания. (Не случайно об «американском образе жизни» — некогда предмете гордости среднего американца — теперь не пишут и не говорят в самой Америке.) На самом деле во всем этом нет ничего парадоксального. Мы являемся свидетелями объективной закономерности, проявлявшейся во всех обществах, вступивших в переходную фазу развития, во время которой происходило столкновение традиционного и современного, нарушалась экономическая, социальная и политическая стабильность. Обозначим лишь некоторые из важнейших факторов, не позволивших США, ставшим истоком процесса глобализации, использовать этот процесс для укрепления своего некогда доминирующего положения в капиталистических мирохозяйственных взаимосвязях.

К ним относятся ускорение расслоения американского общества и рост неравенства. Перу профессора Принстонского университета и лауреата Нобелевской премии по экономике за 2008 г. Пола Кругмана принадлежит книга «Кредо либерала», в которой многие негативные структурные изменения в социально-экономическом развитии в США прописаны особенно убедительно¹. Кругман приходит к выводу, что за последние три десятилетия страна вернулась к уровню неравенства, характерному для худших лет раннего индустриализма, что благами экономического роста Америки в основном воспользовалось наиболее богатое меньшинство, а остальные оказались на обочине экономического прогресса. Из-за высокой степени неравенства США превратились в государство с заметно ослабевшим средним классом, а прибыли корпораций демонстрируют стремительный рост (в настоящее время они достигли рекордной доли в ВВП за все время после 1929 г.), зато рост заработной платы большинства наемных работников едва поспевает за инфляцией. Одним из наглядных результатов нарастания неравенства в американском обществе является «непропорциональное» (относительно общего роста населения страны) рекордное увеличение числа миллиардеров в США: в 1968 г. их было всего 13, а сорок лет спустя, в 2008-м, уже 160. Причем в отличие от предыдущего поколения миллиардеров, строивших всеми правдами и неправдами индустриальную Америку и поэтому имевших все же некоторые серьезные основания сказать «Все, что хорошо для Форда, хорошо для Америки», новые миллиардеры в большинстве своем заботились лишь о личном обогащении, занимаясь бесконечными финансовыми спекуляциями, а то и просто махинациями (вспомним «Энрон»), и создавали неприглядный имидж своей страны.

Другая важная негативная тенденция, связанная с возникновением ИТ-уклада и сопутствующим ему структурным кризисом, заключается в специфическом характере безработицы. Она стала *хронической*. В предшествующей фазе капитализма по завершении кризисов и возобновлении экономического роста восстанавливались и рабочие места. Нынешний кризис 2007–2010 гг., особенно период начавшегося выхода из рецессии (2009–2010 гг.), показал иную картину: прибыли крупнейших корпораций в ИТ-секторе начали неуклонно расти, но вместе с тем росла и безработица, достигшая к концу 2010 г. рекордных 9,8%. Все это неудивительно. Ведь общий потенциал двухслойной американской экономики самый крупный в мире, но ИТ-уклад и в целом сектор «новой экономики», основанный на научном знании и высокой производительности труда, уже не нуждается в существующей массе индустриальных производительных сил. Переподготовка всей этой рабочей силы требует значительных расходов и немалого времени. Поэтому высокотехнологичные корпорации предпочитают решать свои кадровые проблемы двумя путями: а) частично привлекать квалифицированных работников-иммигрантов и б) частично выносить компоненты производственного цикла за рубеж, где они и зарабатывают основную часть своих растущих прибылей.

¹ Кругман П. Кредо либерала. М.: Европа, 2009.

Так, «Дженерал моторс» (*GM*) продает в Китае больше своих машин, чем в США. На ее предприятиях там занято 32 тыс. постоянных рабочих, а в Штатах — всего лишь 52 тыс., в то время как в 1970 г. на эту корпорацию работали 468 тыс. человек. *GM* инвестировала в Китае 250 млн долл. в создание современного технологического центра, специализирующегося на производстве электробатарей и других альтернативных источников энергии. Другой пример: *GM* уже преодолела более $\frac{2}{3}$ пути к своим рекордным (1999 г.) прибылям, но вследствие внедрения трудосберегающих технологий она в течение десяти лет уполовинила количество своих наемных работников. В целом корпорации, несмотря на кризис, тратят свои обильные прибыли на выплату дивидендов и на выкуп своих собственных акций, способствуя росту цен на них. Нет ничего удивительного поэтому, что все растущее число американцев стало выступать против глобализации, рассматривая ее как разрушительницу «национальной американской экономики».

Однако с точки зрения темы данной главы самое значительное заключается в том, что не только высокотехнологические промышленные корпорации, но и корпорации собственно ядра ИТ-сектора устремились за рубеж в стремлении оптимизировать свой бизнес через механизм аутсорсинга за счет как дешевизны квалифицированных работников, так и доступа к обширным рынкам для своей продукции. К 2000 г. издержки, связанные со стремительным ростом зарплаты персонала и расходов на здравоохранение, с одной стороны, и открытие китайской экономики, связанной со вступлением этой страны в ВТО, побудили американские ИТ-корпорации к перенесению части производственных процессов и даже сегментов инжиниринга сначала на Тайвань, а позже и на материковый Китай. В итоге с 2000 г. в США закрылось 49 фабрик по производству чипов, а в производстве компьютеров сегодня занято около 166 тыс. человек, т.е. намного меньше, чем в 1975 г., когда был собран первый персональный компьютер *MITS Altair 2800*. Но за это же время в Азии возникла индустрия по производству компьютеров, в которой теперь занято 1,5 млн человек. Разумеется, это были по существу не национальные предприятия, а составные части глобальной системы (*HOT*), которые производили для крупнейших западных ИТ-корпораций компоненты: компьютеры (для *Dell* и *Hewlett Packard*), мобильники (для *Nokia*) и другие технологические изделия для *Microsoft*, *Intel* и др. В Китае над производством технологических изделий для корпорации *Apple* работают 250 тыс. человек, т.е. в десять раз больше, чем в самих Соединенных Штатах. Разумеется, большая часть прибылей в такой глобализированной системе *HOT* достается западным корпорациям. Они же являются источником почти всех стратегических технологических инноваций (прежде всего *software* — программного обеспечения). На долю азиатских партнеров в подобной системе *HOT* достается пока только производство *hardware* («железа»), а также инноваций по части дизайнерского оформления продукта, адаптации его к местным потребительским вкусам на азиатских рынках.

Либеральная модель капиталистического развития, исторически сформировавшаяся в США, Бреттон-Вудские соглашения 1944 г., закрепившие ведущие позиции Америки в мировых финансовых организациях, ее статус главного мирового кредитора, сыграли злую «историческую шутку» со всеми американскими администрациями в переходный период начавшегося структурного кризиса. Обычно в такие периоды влияние государства, его регулирующая роль в финансово-экономической сфере по объективной необходимости должна возрастать. Государственное вмешательство необходимо для разрешения и смягчения противоречий, неизбежно возникающих между традиционными и современными структурами общества, обеспечения плавной смены укладов (в данном случае индустриальных и постиндустриальных производительных сил). И от выбора правильного стратегического курса зависит успех необходимых реформ. Но все американские администрации последних сорока лет уповали на то, что родившаяся в их стране глобализация автоматически сыграет на руку Америке, закрепит ее доминирующее положение в мировом хозяйстве. Они надеялись на чудодейственную силу свободного рынка и крупнейшие американские корпорации. Их главной заботой было наращивание военно-политического могущества и внешнеполитической гегемонии Америки. Результаты подобного стратегического курса известны: доля США в общемировой задолженности составила 22,6%. Вместе со своим союзником по англосаксонской модели — Великобританией эта доля увеличилась еще на 14,8%, составив в сумме 37,4%. Они были единственными странами в мире с двузначными процентными показателями задолженности и выделяются среди других стран также по процентному показателю отношения внешней задолженности к экспорту — 1182 и 2079% соответственно. Отношение госдолга к ВВП у США составляет, по разным оценкам, от 95,2 до 96,8% (у Великобритании — рекордные 404,34%). США — страна всевозможных дефицитов. Дефицит ее бюджета составил в 2009 г. 1413,6 млрд долл.

Ранее уже отмечалось, что процесс становления ИТ-уклада в США прежде всего и легче всего проникал в сферу услуг, в том числе финансовую. Позитивные плоды компьютеризации этой сферы уже ощутили сотни миллионов людей во многих странах мира. Но теперь, особенно после кризиса 2007–2009 гг., для многих людей по всему миру стало очевидно, что в условиях англосаксонской либеральной модели эта компьютеризация финансовой сферы является обоюдоострой и может не только послужить большим облегчением в работе и вообще в жизни массы людей, но и стать грозным оружием массового финансово-экономического разрушения.

Одной из институциональных жертв сплошной компьютеризации стали биржи — товарные и фондовые. Это некогда полезные механизмы, существенно облегчавшие и расширявшие кругооборот товаров и денег в ходе развития капитализма, в конечном своем развитии в таких странах, как США и Великобритания в период становления постиндустриализма, стали выходить из-под

какого-либо разумного контроля, начался все больший отрыв бирж от реальной экономики и превращение их в механизмы автономного приращивания спекулятивного финансового капитала. Общеизвестно, что биржи в этих странах стали площадками, на которых сегодня совершаются преимущественно сделки по не реальным, а виртуальным товарам и активам. Вместо реализации физических товаров здесь заключаются фьючерсные сделки по разного рода деривативам. При этом брокеры и дилеры, хедж-фонды, инвестиционные банки и даже пенсионные фонды оправдывают свою спекулятивную активность на бирже необходимостью хеджировать свои доходы от колебаний курсов, цен на сырье, процентных ставок по заемным капиталам и т.п. Но при этом они не хотят официально фиксировать сделки, избегая их прозрачности. Биржа стала неподконтрольной не только общественности, но и государству.

Между прочим, не случайно наибольшее количество подобных спекулятивных банков и фондов в мире концентрируется в странах с либеральной финансовой моделью. Так, в июле 2009 г. «Файнэншл таймс» привела интересную диаграмму географического распределения в мире количества хедж-фондов и «фондов фондов» (фондов, инвестирующих в другие инвестиционные фонды) по состоянию на II квартал 2009 г. (в скобках — удельный вес регионов от общего числа):

США	4 442 (45,2%)	Офшорные центры	684 (7%)
Великобритания	2 208 (22,5%)	АТР	419 (4,3%)
ЕС (без Великобритании)	849 (8,6%)	Америка (без США)	275 (2,8%)
Швейцария	821 (8,4%)	Остальной мир	126 (1,3%)

Таким образом, только на США и Великобританию (на считая офшорные центры) приходится 67,7% подобных фондов, а в материковой Европе одна только Швейцария почти сопоставима со всем ЕС.

Однако момент истины настал в дни глобального кризиса: никакие деривативы, никакое хеджирование с использованием специальных компьютерных программных продуктов не предотвратило сокрушительного краха всей этой вышедшей из-под контроля финансовой системы.

Было бы наивным упрощением заниматься здесь поиском персональных виновников или конкретных институциональных финансовых организаций. Все дело в данном случае в исторически сложившейся либеральной финансовой системе, при которой государство практически отстранилось от исполнения необходимых контрольных функций, особенно в сложный, переходный к новой экономике период. Не то чтобы в США вовсе не было регулирующих деятельность биржи органов. В США еще в рамках «Нового курса» Франклина Делано Рузвельта, пришедшего к власти на волне глубочайшего кризиса (*Grate Depression* 1929—1933 гг.), была, в частности, создана в 1934 г. Комиссия по ценным бумагам и биржам (*SEC — Securities & Exchange Commission*). Много позднее, после

энергетических шоков начала 1970-х, в 1974 г. была создана также Комиссия по срочной биржевой торговле — независимое федеральное агентство для регулирования срочных биржевых операций — фьючерсов, опционов. Дело, однако, в том, что именно в сложный период начавшегося процесса компьютеризации бирж эти комиссии не только оказались неспособными выполнять свои основные функции, но и фактически содействовали все более полной бесконтрольности их деятельности (возможно, под сильным давлением могущественного финансового капитала и по причине отсутствия «второго Рузвельта»).

Вот самый краткий перечень этапов на пути трансформации безусловно полезной и научно-технически прогрессивной компьютеризации финансовой сферы в механизм разрушения этой самой сферы.

— Начало 1960-х годов — Конгресс поручает SEC изучить феномен децентрализации внебиржевого финансового рынка. Комиссия предлагает внедрение электронной автоматизации на биржах.

— 1966 г. — после нескольких лет колебаний на Нью-Йоркской фондовой бирже (NYSE) началась эра компьютеризации, человеческий фактор продолжал функционировать, трейдеры принимали решения по ключевым вопросам.

— 1971 г. — создается НАСДАК (*The National Association of Securities Dealers*), и у NYSE теперь появляется реальный конкурент. Виртуальный НАСДАК действует по системе OTC (*over the counter*), в которой сделки заключаются через компьютерные сети, по телефону и телетайпу. Но человеческий фактор еще может вмешаться, если дела пойдут совсем уже по неправильному пути.

— 1974 г. — в Великобритании создается автоматическая инвестиционная биржа в режиме реального времени «Ариэль» (*Automated Real Time Investments Exchange*).

— В 1980-х годах — дробление биржевого бизнеса ускоряется, создается целая сеть (до 50) различных центров, соединенных между собой электронной системой информирования о котировках и продажных ценах. Впервые начинают обращаться деривативы (т.е. производные финансовые инструменты).

— В 1990-х годах при поощрении SEC расцветают хедж-фонды и HFT (*High frequency trading shops*). Через эти виртуальные каналы стало осуществляться все большее число сделок без всякого участия торговых посредников, что начало серьезно подрывать позиции не только NYSE, но и НАСДАКа. В 1996 г. была основана «Island ECN», полностью перешедшая на компьютерную электронную систему, а в 1998 г. SEC ввел новые инструкции по регулированию биржевой деятельности, поощряющие формирование все новых электронных центров. Эти изменения фактически трансформировали природу Нью-Йоркской фондовой биржи и НАСДАКа: если они были созданы и функционировали прежде как некоммерческие финансовые институты для оказания и взаимодействия услуг между инвесторами и потребителями, то теперь превратились в коммерческие институты и включились в борьбу за прибыли в целях выживания. Если в середине 1990-х через NYSE проходило в течение одного дня до 1 млрд акций, то уже к 2001 г. эта цифра удвоилась.

— В 2000-х годах стали возникать «темные пулы» (*dark pools*) (как, например, *Fidelity CrossStream* в Бостоне), чтобы скрыть от общественности свои манипуляции на финансовых рынках. Хедж-фонды и *HFT* стали расти как грибы после дождя, а доля сделок *NYSE* — быстро сокращаться. Если в 2005 г. через эту центральную фондовую биржу страны проходило 80% сделок, то уже в 2007 г. — только 50%, а в начале кризиса их количество и вовсе упало до 25%, в то время как через частные каналы проходило около 60% всех сделок.

Канун кризиса и кризисные 2007–2009 гг. В этот период рынок деривативов превратился в один из самых крупных в мире. По оценке Банка международных расчетов, номинальная стоимость контрактов, проходящих по всей мировой системе, оценивается более чем в 636,4 трлн долл. Но только 3,4% этой суммы проходит через биржи. Остальные 614,67 трлн, а это эквивалентно 10 годовым валовым продуктам всего мира, торгуется на частных рынках непосредственно между покупателями и продавцами в форме небиржевых деривативов. Таким образом, можно констатировать, что мировой финансовый рынок фактически ушел из залов традиционных бирж в компьютерные сети. И поэтому, глядя в очередной раз на демонстрируемую по телевизору картинку, изображающую Нью-Йоркскую биржу с ее залом, переполненным кричащими и размахивающими руками брокерами и дилерами, мы должны были бы ощущать себя некими «телевизионными туристами», разглядывающими эдакую экзотическую ретрокартинку, уходящую в историческое прошлое.

Завершая эту тему, видимо, нужно было бы отметить следующее: понадобился оглушительный раскат «грома» — глобального кризиса, чтобы в американском Конгрессе и администрации «перекрестились» и приняли решение в июле 2010 г. о биржевой реформе. Обеим комиссиям — *SEC* и *CFTC* — поручено за год (т.е. к июлю 2011 г.) подготовить законопроект, регулирующий деятельность бирж (и Уолл-стрит вообще), защищающий потребителей. Но какова будет эта реформа в действительности, не ограничится ли косметическим ремонтом, встречая мощное сопротивление огромного и укоренившегося за предыдущие десятилетия финансового истеблишмента, сегодня трудно предсказывать.

В свете вышесказанного возникает вопрос: не станет ли Китай в обозримом будущем мировым лидером формационного капиталистического развития, а не формальным «статистическим» его лидером?

О грядущем экономическом лидерстве Китая теперь уже заговорили и на Западе (даже в США). Расхождения по этому вопросу между сторонниками подобного мнения существуют лишь по поводу сроков (одни говорят, что через 10–12, другие — через 20–30 лет). Пока главным аргументом служат общие и формальные статистические данные. Китай действительно быстро наращивает ВВП и по этому показателю вышел на второе место в мире, вскоре обойдет и США. Происходит быстрый рост среднего класса и, следовательно, потребления предметов длительного пользования. Например, Китай уже стал крупнейшим рынком автомобилей. Показательно, что в 2010 г. японская компания «Ниссан» впервые

продала больше машин в Китае, чем в США. Ее примеру следуют *Toyota Motor Corp.* и американская *GM*. Китай обладает самыми крупными золотовалютными резервами в мире — 2,85 трлн долл. (сентябрь 2010 г.). К тому же в 2010 г. Китай вышел на второе место по иностранным инвестициям (420 млрд долл.) и, несмотря на кризис, сам выдал иностранным государствам и компаниям на 110 млрд долл. кредитов (тогда как кредиты Мирового банка в том же 2010 г. составили 100 млрд долл.). Еще не так давно США (в 2000 г.) потребляли вдвое больше энергии, чем Китай, а уже в 2009 г. Китай обогнал Америку. Показательно, что самый главный партнер США на Ближнем Востоке — Саудовская Аравия — продал своей нефти в том году больше Китаю, чем США.

Можно, наконец, указать на следующий многозначительный факт: до последнего времени первенство в разработке и изготовлении крупнейших в мире быстрых компьютеров монопольно принадлежало Соединенным Штатам. Но китайское руководство поставило в 2005 г. задачу нарушить эту монополию. И вот спустя 5 лет, в октябре 2010 г., на выставке HPC 2010 *China* был представлен суперкомпьютер *Tianhe-1A*. На данный момент это самый быстрый в мире суперкомпьютер с рекордным показателем в 2,507 петафлопса (1 петафлопс равен тысяче триллионов операций в секунду). Компьютер этот был создан в Национальном университете оборонных технологий (г. Тяньцзинь).

Перечень подобного рода успехов Китая можно было бы еще продолжить, но, очевидно, в этом разделе нет такой надобности. Важнее другое. Ведь сам по себе большой объем ВВП соответствует самому крупному в мире населению страны (более 1 млрд человек), и поэтому на душу китайского населения приходится не такая уж и большая сумма — 3700 долл. Это больше, чем в Индии (1030 долл.), но много меньше, чем в Бразилии (8200 долл.) и России (8700 долл.), и конечно же неизмеримо ниже Японии (39 700 долл.), Германии (40 900 долл.) и США (46 380 долл.).

Что касается значительного роста потребления энергии, то необходимо учитывать, что «отставание» США и особенно Германии и Японии связано с большими успехами в этих странах в сфере энергосбережения и эффективности ее использования. А успехи Китая в создании суперкомпьютеров основаны, в частности, на использовании графических процессоров *NVIDIA Tesla* американской корпорации *Intel*. Вообще нужно сказать, что значительная часть китайских достижений в производстве и экспорте высокотехнологической продукции является производной от различных форм — прямых и опосредованных — технологического заимствования у иностранных корпораций. Так, по сведениям китайского министерства финансов, 55% общего объема экспорта страны приходится на компании с участием иностранного капитала, и 22% общей суммы сбора налогов — на долю иностранных компаний. Существен и вклад предприятий с иностранным участием в решение проблем нехватки профессиональных кадров. На таких предприятиях занято 45 млн человек.

Тут мы подошли фактически к вопросу о главном критерии, по которому можно судить о возможных шансах на лидерство в процессе дальнейшего

формационного развития капитализма в условиях начавшейся глобализации, т.е. формирования структур непосредственно общественного труда (НОТ) на основе информационных технологий. Таких критериев по существу два: а) уровень формирующегося в национальных рамках ИТ-уклада и б) масштабы позитивного воздействия этого национального уклада на формирование глобальных транснациональных структур НОТ. Как же обстоит дело с этими критериями в Китае?

Китайское руководство давно уже (по крайней мере, с 1980-х годов) поняло значение информационных технологий для решения гигантских задач в стратегии догоняющего развития, и, судя по всему, после долгих дискуссий оно остановилось на модели открытости Китая мировому рынку (ВТО), интенсивного технологического сотрудничества с зарубежными ТНК, создания исследовательских центров в области высоких технологий и максимального использования ресурсов ареала «Большого Китая», т.е. Гонконга и Тайваня, а также китайской диаспоры (так называемые «хуацяо») в Юго-Восточной Азии (Сингапур, Малайзия и др.) и по всему миру (но в особенности Силиконовой долины в США). Самые крупные технологические центры были созданы в Ланфане — городе-спутнике Пекина, в Шанхае (в районе Пудона) и в Особой экономической зоне Шэньчжэнь (пограничная Гонконгу). Эти центры представляют собой комплексы, или кластеры, охватывающие ряд университетов, исследовательских институтов и предприятий ИТ-продуктов. Например, пекинский ZGC включает 7100 ИТ-компаний, 39 университетов и 200 исследовательских институтов.

Фактически, оценивая объем достигнутых успехов по части налаживания высокотехнологических производств и экспортной продукции, главную роль сыграл на начальном этапе Гонконг, а затем, после открытия доступа для тайваньского бизнеса на материк, основной вклад сделали ИТ-компании Тайваня.

В материковом Китае тайваньские ИТ-компании сыграли своеобразную роль «компраторов XXI в.».

В эпоху колониализма местные ростовщики и купцы в некоторых странах Азии сыграли роль посредников — компраторов — между западным капиталом и местным населением. Накопив капиталы и опыт, компраторы впоследствии стали заниматься собственным бизнесом. В дальнейшем из их рядов вышли первые представители национальной буржуазии.

Эти тайваньские ИТ-компании в свое время при поддержке правительства основывались теми тайваньцами, которые учились и работали обычно в Силиконовой долине, сохранили связи с тамошними ТНК и, вернувшись в Тайвань, создавали компании, которые по аутсорсингу имитировали продукцию ТНК. Инновации, которые они приносили в свой бизнес, были маргинальными, касались дизайна, адаптирования к местным рынкам, ускорения производства и доставки на рынок, но не создания нового продукта. Тем не менее некоторые из них добились региональной или даже всемирной известности (стали брендом). Тайваньский рынок был быстро освоен, стоимость рабочей силы также

росла, и при первой же возможности этот бизнес ринулся осваивать материковый рынок. В каждом технопарке и во многих крупных городах юго-восточной «приморской полосы» Китая они создавали свои предприятия, доминируя не только на местных рынках, но и в экспорте компьютеров, мобильных телефонов, чипов со встроенными микропроцессорами и т.п. продуктов. По подсчетам тайваньского Института информационной индустрии, около 80% тайваньского «железа» (*hardware*, т.е. собственно электронной аппаратуры, в отличие от *software* — программного продукта) производилось в Китае, в свою очередь до 60% стоимости «железной продукции» Китая производилось тайваньским бизнесом на материке. Для этого феномена появился даже броский, но все же далекий от реальности термин «Силиконовый треугольник», состоящий из звеньев Силиконовая долина — Синьчжу (город-техноград на Тайване) — Шанхай. Если это был треугольник, то явно не равнобедренный. Главные прибыли доставались первому звену — источнику технологии, значительная прибыль и слава присваивались вторым звеном, остатки прибыли и облегченные налоговые поступления приходились на Китай, поставляющий дешевую рабочую силу.

Вот только один пример крупнейшей, созданной в 1974 г. на Тайване, но выросшей на материковой почве подобной компании — *Foxconn Technology Group* (в Китае и на Тайване она известна еще под названием *Hon Hai*). «Империя *Foxconn*» владеет в 12 странах мира 25 фабриками по производству ИТ-продукции. Согласно планам ее руководства число работающих на этих производствах в 2011 г. достигло 1,3 млн человек, но главным объектом этого холдинга является КНР, где число работников уже составляет 920 тыс. Пока самое крупное из китайских предприятий находится в Шеньчжене (470 тыс. работников). Но так как китайские рабочие на восточном и южном побережьях уже научились отстаивать свои интересы и добиваться повышения зарплат, руководство холдинга решило построить крупное предприятие в центральной части страны в г. Ченчжоу (провинция Хэнань) (со 157 тыс. наемных работников).

Любопытна бизнес-оценка, которую дает руководитель холдинга г-н Терри Гоу условиям его проектов в разных странах, помещенная в газете «Уолл-стрит джорнал» в сентябре 2010 г.: «Бразильцы меньше успевают делать и требуют большей оплаты труда, чем китайцы; вьетнамцы хороши, но их мало, а про русских Гоу даже говорить не хочет. Так, в Чэньду от подписания бумаг до постройки фабрики проходит три месяца, а в Санкт-Петербурге фабрика строится уже два года и до сих пор не закончена».

Впрочем, ТНК действуют в Китае и без тайваньских посредников: 480 из 500 крупнейших транснациональных корпораций мира создали свои филиалы в Китае, в том числе 90 из 100 ИТ-корпораций. Однако нужно иметь в виду, что в последнем случае на этих предприятиях происходит лишь сборка готовой продукции, компоненты, содержащие *software* (чипы с микропроцессорами, панели *TV*, твердые диски и пр., поступают из Японии, США, Южной Кореи и того же Тайваня. Поэтому хотя Китай уже в 2006 г. вышел на второе (после

США) место по экспорту электронной продукции стоимостью 342 млрд долл., но 75% этого экспорта включал в себя предварительный импорт этих компонентов. В итоге реально добавленная стоимость в самом Китае составляла всего 85 млрд долл.

В 2009–2010 гг. ТНК в целях «оптимизации» своих расходов стали переносить в Китай, Индию и некоторые другие развивающиеся страны *R&D*, создавая там при своих предприятиях исследовательские центры. При этом помимо значительного уменьшения (в 3–4 раза) оплаты квалифицированных работников ставилась задача сбора и утечки инновационных идей местных кадров в центральный офис ТНК. Но круг исследовательских разработок ограничивался неизменно рамками *hardware*. Не случайно, например, преобладающая часть производства полупроводников в Китае базируется на старых поколениях технологии и более 80% патентов в этой области индустрии, зарегистрированных в Китае, приходится на ТНК, а китайские фирмы пока сфокусированы на периферийной продукции. (Все сказанное выше в целом относится и к индийским ИТ-корпорациям — *Infosys* или *Wipro*, созданным возвращенцами из США, где они ранее работали в американских ТНК. Эти компании не хотят заниматься рискованными ИТ-исследованиями и берутся за исследовательские проекты только по заказу западных ТНК.) Таким образом, Китай или Индия подключались к контролируемым ТНК структурам НОТ (т.е. к процессу глобализации), но в качестве второго или третьего маргинального звена. Это имитационная модель, и инновации в данном случае носят соответствующий характер, а именно: можно сделать продукцию лучше, красивее, удобнее в употреблении и даже быстрее и больше по количеству, но это в принципе будет тот же самый продукт, который не требует рискованных расходов на исследование и приобретение нового оборудования и усилий по созданию принципиально нового продукта. Короче, Китай пока в формационном плане всецело находится еще в фазе догоняющего развития (не говоря уже о латентном противоречии между коммунистической политической надстройкой и стремительно расширяющимся капиталистическим базисом).

И последнее (но не значимости!). Важнейшим препятствием для развивающихся и переходных стран, предпринимающих усилия по формированию ИТ-уклада, является проблема реформирования традиционной системы образования. «Индустриальное чудо» в таких странах, как Япония, Южная Корея, Тайвань, Сингапур, не говоря уже о самом Китае, в немалой степени опиралось на синтез современного (заимствованного у Запада) и традиционного конфуцианского наследия с его специфическими социальными установками. Но формирование полноценного национального ИТ-уклада оказалось невозможным без широкого и глубокого реформирования традиционной системы социальных отношений в обществе, сковывающих полет творческой мысли — основы инновационной ИТ-экономики. Япония потратила дюжину лет для осознания этого. Немалые трудности испытывает и Южная Корея. Оказалось, что нельзя вот так просто заимствовать и перенять образец модели из чужого опыта. Китайскому руководству очевидна необходимость пополнения бу-

душего ИТ-сектора новым поколением по-новому мыслящих людей. Чтобы заполнить эту брешь, они разработали целую систему (весьма детализированную) опеки и привлечения китайских студентов и аспирантов, обучающихся за рубежом. Согласно китайской статистике, около 600 тыс. научно-технических специалистов китайского происхождения учатся и работают в других странах. В одних только США их насчитывается 450 тыс. Разумеется, не все из них готовы вернуться, но все-таки это значительный источник накапливания необходимого нового человеческого потенциала.

Россия и глобализация. Наша страна после трагического перерыва снова включилась в процесс догоняющего развития. Но она не может быть отнесена ни к какой категории из догоняющих стран. Многие у нас (да и за рубежом) скептически воспринимают рассуждения о своеобразии России. Но факт остается фактом. Как, например, Япония или Южная Корея, не имея ни капли нефти и природного газа, сумели совершить собственное индустриальное чудо и создать в свое время вторую и одиннадцатую экономики мира. Россия, обладая огромным потенциалом энергетических ресурсов, умудрилась не распорядиться по-хозяйски этим богатством для создания высокотехнологической экономики, как это сделали Норвегия или Голландия. Или возьмем США. Это типично иммигрантская страна, которая и сегодня подпитывается интеллектуальным потенциалом со всего мира. А Россия за последние три-четыре десятилетия на наших глазах превратилась в крупнейшего экспортера интеллектуального потенциала.

Человек, путешествующий (по долгу службы или туристом) по странам и континентам от Западного побережья США и Канады до Японии и Южной Кореи, везде может встретиться с активностью выходцев из СССР. В январе 1980 г. один из популярнейших тогда общественно-политических журналов США вынес на свою обложку четырехзначное число, сенсационно сообщая о том, что тысячи «русских» работают в Силиконовой долине (тогда на Западе всех выходцев из СССР называли «*Russians*»). А г-н Чубайс поведал нам в своем интервью каналу «Вести» 22 декабря 2010 г. о том, что в Силиконовой долине трудятся уже до 40 тыс. россиян. Еще до установления дипломатических отношений СССР с Южной Кореей в штаб-квартире знаменитого конгломерата *Samsung Electronics* («Самсунг») уже работала группа советских программистов, сейчас же их более ста. И это не считая нескольких сотен «челноков», получающих заказы, привозящих платы в Сеул и получающих зарплату и новый заказ. В самой же России информационно-технологический уклад до самого последнего времени существовал в виде анклава, работающего преимущественно по аутсорсингу на зарубежного потребителя и почти не интегрирующегося в нашу полуразрушенную в предшествующие годы и насквозь коррумпированную экономику. Только ленивый из высокопоставленных чиновников не говорил в своих выступлениях о значении науки для возрождения России, но до сих пор наука финансируется по остаточному принципу и, естественно, по преимуществу деградирует. Этот процесс дошел до такой степени, когда про-

стое вливание дополнительных финансовых средств уже не поможет, если оно не будет сопровождаться глубокой институциональной перестройкой, а не косметическим и вредоносным «реформированием», как это делалось до сих пор. Не нужны нам и новые научные госкорпорации с вливанием в них миллиардных сумм. Недавно Росстат провел пилотное обследование компаний, продукция которых связана с нанотехнологиями, и выяснилось, что доля нанотоваров составила лишь 0,3% отгруженной продукции по экономике в целом. И в отличие от Китая нам нет нужды (пока еще) прилагать большие усилия по заманиванию обратно уехавших за рубеж студентов и молодых ученых. Несмотря на все прошлые и нынешние невзгоды, Россия пока все еще способна генерировать талантливую молодежь. Необходимо сделать лишь «самую малость» — перейти от слов к делу и создать наконец условия для учебы и работы молодым специалистам у себя дома.

Итак, на сегодняшний день в процессе развития капиталистической формации не просматривается какого-либо реального лидера. США уже давно прошли пик своего могущества, и настойчивые усилия сохранить свою сверхдержавность только ускоряют их движение по наклонной плоскости. Американский экономист из Северо-Западного университета Роберт Гордон опубликовал в 2010 г. свое исследование тенденций экономического развития Америки, в котором отметил затухающую тенденцию роста ВВП на душу населения. В период 1928–1972 гг. среднегодовой рост этого показателя составлял уверенные 2,44%, в 1972–2007 гг. он сократился до 1,93%. Гордон предполагает, что в течение 20 лет (с 2007 по 2027 г.) этот рост понизится до 1,5%. Окажется ли Гордон прав или нет, но очевидно, что нынешнее состояние американской экономики у трезвых и неангажированных ученых и специалистов не может вызвать большого оптимизма. В то же время и нарастающий оптимизм некоторых ученых и политиков по поводу внушительных экономических успехов Китая вряд ли оправдан. Что же нас ждет дальше?

Думается, что сложившаяся в мире ситуация неслучайна. В ней просматривается определенная закономерность в развитии человеческого общества. Глобализация — хотя она находится пока на своем раннем историческом этапе — тем и отличается от предыдущих фаз интернационализации мирового хозяйства, что ей имманентно присуще неприятие «единоличного» лидерства. В начале прошлого века много говорилось и писалось о «пробуждении Азии». Сегодня вследствие глобализации «пробуждаются» все народы мира. И хотя они находятся на разных уровнях развития, но многие уже осознали свое право на самостоятельное и равноправное (хотя пока и не равное) развитие. Отсюда и следующая закономерность: на начальном этапе глобализации неизбежно прохождение через ступени многополярности. Человечеству предстоит пройти через долгий и чрезвычайно сложный процесс преодоления глобальных вызовов и великих перемен. Но ведь историческое развитие никогда и не было легким для народов.

Рекомендуемая литература

Бабурин С. Н., Урсул А. Д., Мунтян М. А. Глобализация в перспективе устойчивого развития. М.: ИНФРА-М, 2011.

Глобальное экономическое регулирование: Учебник / Под ред. В. Н. Зуева. М.: Магистр, 2011.

Грани глобализации. Трудные вопросы современного развития. М.: Альпина Паблишер, 2003.

Лебедева М. М. Мировая политика: Учебник для бакалавров. М.: Кнорус, 2011.

Многоликая глобализация / Под ред. П. Бергера и С. Хантингтона; пер. с англ. В. В. Сапова; под ред. М. М. Лебедевой. М.: Аспект Пресс, 2004.

Стратегический глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант / Под ред. А. А. Дынкина. М.: Магистр, 2011.

Négociations multilatérales et gouvernance globale // Politique étrangère. 2010. No 2. Vol. 75.

ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Начиная с последнего десятилетия XX в. предложено немало теорий и сценариев политического развития мира. Это и «конец истории» вследствие победы либеральной идеи, и столкновение цивилизаций, и возвращение к социалистической идее (так называемый новый «левый поворот»), и ряд других. Существует много как сторонников, так и противников этих теорий, приводятся аргументы в их поддержку, и дается их критика. Но при этом обычно в стороне остается вопрос относительно причин столь интенсивных дискуссий о тенденциях мирового политического развития. Представляется, что в основе различных теорий и подходов лежат объективные явления, связанные с **кардинальной трансформацией политической системы мира**, которая началась со второй половины XX в. Вторым, хотя и менее существенным моментом, но лежащим на поверхности, стал **распад биполярной системы международных (межгосударственных) отношений в конце XX столетия**. Эти явления породили множество последствий, которые и воспринимаются как самостоятельные факторы развития. Одни авторы обращают внимание на одни из них, другие — на другие. Отсюда и «пестрота» современных теорий.

Политическая система мира: связи и отношения между различными государственными и негосударственными акторами, а также результаты этих связей и отношений (международные договоры, режимы, организации и т.д.).

Система международных отношений: связи и отношения между государствами, которые прежде всего определяются государствами-лидерами.

К трансформации политической системы мира привели три важнейших явления второй половины XX столетия. Первое связано с крушением колониальной системы, в результате чего в **единой политической системе мира, основанной на принципах национального суверенитета**, которые были заложены мирными договорами по окончании Тридцатилетней войны 1648 г. (Вестфальским миром), **оказались очень разные государства**. Разумеется, в Вестфальской системе государства никогда не были однородными. Однако в XX столетии ко всем прочим параметрам разнородности (размер территории, экономическое развитие и т.п.) прибавилось еще одно, причем важнейшее — различия по от-

ношению к самой политической системе, объединяющей все государства, которая к тому же стала впервые за историю своего развития глобальной.

Внутри единой политической системы мира стали формироваться и функционировать:

- государства, ориентированные преимущественно на вестфальские межгосударственные отношения, признающие и отстаивающие принцип национального суверенитета (государства модерна, или вестфальские государства);
- государства, которые в рамках интеграционных процессов в значительной степени перераспределили свой суверенитет в рамках наднациональных и внутринациональных институтов (государства постмодерна, или поствестфальские государства). Для них характерны прозрачность границ между внешней и внутренней политикой, усилия по построению наднациональной идентичности, взаимный контроль;
- государства традиционной культуры (государства премодерна, или довестфальские государства), строящие свои отношения в значительной степени на довестфальских принципах (прежде всего родо-племенных отношениях). Ранее многие эти государства были колониями и самостоятельно не выступали на мировой арене.

В современном мире ряд государств модерна и премодерна образуют группу «проблемных государств». *Во-первых*, это несостоявшиеся государства, институты власти которых были разрушены в результате либо гражданских войн, либо внешних вмешательств. Такие государства не обладают тем, что Ст. Краснер назвал «внутренним суверенитетом». Будучи плохо управляемыми, они порождают угрозу для других, становясь территориями, где располагаются базы террористов, производятся наркотики, развивается пиратство и т.п.

Во-вторых, к «проблемным государствам» следует отнести авторитарные государства, угрожающие другим, например, развитием своих ядерных программ и жесткой риторикой.

Наконец, в категорию «проблемных» попадают территории, которые вообще оказались вне мировой политической системы. Это так называемые непризнанные или частично признанные государства. Согласно Ст. Краснеру, они не имеют «внешнего суверенитета», хотя могут неплохо управляться. Несмотря на то что их численность не так уж велика (по разным оценкам, порядка 30 территориальных образований), проблема исключения из международного взаимодействия части территорий и проживающих на ней людей в современных условиях весьма значима.

Таким образом, в единой политической системе оказались принципиально различные государства. И различия между ними увеличиваются.

Следует отметить, что одновременно расслоение идет на уровне не только государств, но и их ресурсных потенциалов. Если ранее ведущим ресурсом была военная сила, затем экономика (послевоенное развитие Германии и Японии — яркий пример того, как государства становятся политически вли-

тельными за счет экономического развития), то сегодня ресурсный потенциал крайне разнообразен, что дает возможности значительно более гибкого поведения на международной арене.

Второе важное событие конца XX в. — **активный выход на мировую арену негосударственных транснациональных акторов (ТНА)** — НПО, ТНК и т.д. На этот факт еще в начале 1970-х годов указали Р. Кохэн и Дж. Най, которые писали об изменении политической системы мира, основанной на принципах Вестфалия, где единственным актором было государство. В дальнейшем активность негосударственных транснациональных акторов сопровождалась следующими сдвигами:

- увеличением количества каждого из ТНА на мировой арене. Так, наблюдается резкий рост числа международных НПО. По отдельным оценкам, их сегодня насчитывается более 30 тыс. Еще более впечатляют количественные параметры развития транснациональных корпораций, которых, по оценкам Всемирного банка, сегодня уже более 70 тыс. Аналогичные тенденции прослеживаются и по другим негосударственным транснациональным акторам;
- вовлечением большого количества людей в транснациональные отношения. Очевидно, что увеличение количества ТНА повлекло за собой и увеличение людей, вовлеченных в транснациональную деятельность;
- расширением географии деятельности ТНА. Если ранее ТНА базировались в развитых государствах и распространяли свою деятельность на развивающиеся, то в настоящее время картина стала намного более сложной, и различные транснациональные акторы и базируются, и действуют фактически по всему миру;
- охватом практически всех сфер деятельности, включая сферу безопасности, которая традиционно была государственной. В качестве примера можно привести активную деятельность неправительственных организаций по борьбе за запрет противопехотных мин или деятельность частных военных компаний (в частности, *Blackwater*) в зонах конфликта;
- появлением акторов, которые только становятся транснациональными. Например, приобретает собственные очертания в качестве ТНА актор «глобальных СМИ», т.е. СМИ, ориентированных на всемирную, главным образом англоязычную аудиторию. К их числу относятся такие, как *CNN*, *BBC*, *Sky News*, «Аль-Джазира», *Russia Today*, и другие каналы;
- «гибридизацией» акторов, невозможностью жесткого разделения их на государственных и негосударственных, созданием различного типа партнерства государства и бизнеса, НПО и государства, бизнеса и НПО и т.п.;
- пересечением функций транснациональных акторов. Каждый из них, расширяя свои традиционные функции, начинает заниматься «не своим делом»: государство — бизнесом, НПО — безопасностью и т.п.

Наконец, третьим важнейшим моментом, повлиявшим на политическое развитие мира во второй половине XX столетия, стала **научно-техническая революция**. В результате не слабому государству или даже небольшой группе людей оказывается под силу нанести другим ущерб, который ранее могли осуществить только ведущие государства-лидеры. Современный мир оказался зависимым от поведения не только сильных, но и слабых.

Перечисленные явления, связанные с размыванием политической системы мира, характеризуют **хаотизацию мировой политики**. Однако наряду с этим проявляется и другой тренд мирополитического развития — **регуляция (управление) мировой политикой**. Он проявляется в различных формах, в том числе в интеграционных процессах, формировании и развитии различных механизмов многостороннего сотрудничества, сетевой дипломатии, многоуровневого взаимодействия, которое предполагает совместную работу государственных и негосударственных акторов при решении той или иной проблемы (например, управления Интернетом, борьбы с терроризмом, экологии и т.п.).

В 1990-х годах на трансформацию политической системы мира наложился процесс распада биполярной системы международных отношений, т.е. изменения системы межгосударственных взаимодействий. Первоначально бурные споры об унилатерализме, многополярности и т.п. сегодня несколько стихли, и система межгосударственных отношений фактически начала выстраиваться, хотя и продолжает оставаться во многом пока «размытой». Но в целом ее основу составил принцип многосторонности решения различных международных проблем при лидерстве ряда наиболее крупных государств.

Большинство аналитиков и исследователей увидели именно в перестройке системы международных (межгосударственных) отношений основные политические перемены стыка веков, не заметив кардинальных сдвигов на уровне того, что составляет политический фундамент межгосударственных отношений, — принципиальных изменений политической системы мира.

До второй половины XX в. политическая система мира (тогда она еще не была глобальной, так как огромное число территории составляли колонии) и система международных (межгосударственных) отношений представляли собой тождественное образование. С появлением в политической системе мира разных государств по отношению к ней самой и активным выходом на мировую арену негосударственных акторов произошло разделение систем на две: политическую систему мира (охватывающую всю совокупность политических отношений между государственными и негосударственными акторами) и систему международных отношений, представленную конфигурацией государств на мировой арене. Политическая система мира лежит в основе системы международных отношений, хотя последняя более мобильна и оказывает значимое влияние на происходящее в мире, особенно в краткосрочной перспективе.

Таким образом, основной и одновременно результирующей тенденцией современного политического развития мира стала перестройка его политической системы.

В мировой политике наблюдается множество процессов развития. Тем не менее выделяются три из них: глобализация, интеграция и демократизация, которые определяют основные направления и динамику мирового политического развития, а также три противоположных: изоляционизм, дезинтеграция, авторитаризм.

Развиваются эти процессы неравномерно и нелинейно. Так, глобализация по-разному охватывает различные территории, а также акторов: некоторые из них больше вовлечены в процессы глобализации, другие — меньше. В результате мы сталкиваемся со своеобразной «мозаичностью» развития мира, его разделением на «глобальный Север» и «глобальный Юг». Но эти процессы оказываются вторичными по отношению к процессу глобализации.

Можно спорить о проблемах глобализации, но то, что из двух направлений развития — глобализация и изоляционизм — второй явно не является основным трендом мирополитического развития, пожалуй, не вызывает сомнений. Несмотря на множество различных попыток (успешных или нет) оградиться от тех или иных негативных последствий воздействия глобализации (распространение наркотиков, незаконная торговля оружием, распространение болезней и т.п.), изоляционизм не определяет мировое развитие в глобальном масштабе, хотя может оказаться важным фактором на отдельной территории и в отдельный отрезок времени.

Аналогичная логика рассуждений относится и к двум другим мировым политическим процессам. Хотя процессы интеграции и дезинтеграции, а также демократизации и образования авторитарных режимов не так просто измерить.

Глобализация и изоляционизм. Понятие «глобализация» прочно вошло не только в научную, но и в популярную литературу. Все это привело к тому, что глобализация превратилась в одно из наиболее обсуждаемых и в то же время наименее строго определяемых явлений, а сам термин нередко носит сильную эмоциональную окраску.

Первыми о глобализации заговорили экономисты, обратив внимание на формирование единого мирового рынка. Транснациональное взаимодействие, начатое в экономической сфере, впоследствии охватило практически все области человеческой деятельности. В немалой степени данному процессу способствовал новый этап научно-технической революции (развитие информационных и коммуникационных технологий, которые, по определению Дж. Розенау, «спустили глобализацию с поводка»).

Глобализация — явление неоднозначное и противоречивое, которое несет с собой как позитивные, так и негативные последствия. Так, предоставляя, например, огромные возможности общения между различными профессиональными ассоциациями, она также позволяет интенсифицировать деятельность наркобизнеса, террористических организаций и организаций, занимающихся незаконной торговлей оружием, и т.п. Нередко наименее развитым регионам, наименее благополучным социальным слоям недоступны позитивные плоды глобализации. У развитых стран и достаточно обеспе-

ченных слоев населения возникают свои проблемы. Высокие темпы деятельности, огромные объемы информации, повышение «цены ошибки» (ошибка, например, оператора, авиадиспетчера может стоить сотен и более человеческих жизней) ведут к психологическим перегрузкам, депрессиям, увеличению психических заболеваний.

Неравномерность глобализации проявляется и по отраслям экономики. Одни из них довольно легко адаптируются к новым условиям, воспринимают технические инновации (например, банковское дело, которое практически полностью компьютеризировано), другие в силу своей специфики в большей степени остаются традиционно ориентированными.

Все это дало основание М. Кастельсу говорить об асимметрии современного мира. Нередко те, кто остаются на «обочине» глобализационных процессов как в развитых, так и в развивающихся странах, сопротивляются этому, пытаются устранить расслоение. Это проявляется в различных формах деятельности антиглобалистов и альтерглобалистов.

Интересная идея в отношении неравномерности процессов глобализации высказана шведским исследователем О. Е. Андерссоном и его коллегами в книге «Ворота в глобальную экономику». Ее суть заключается в том, что глобализируются не государства, а отдельные территории, в которых завязываются межсетевые узлы. Авторы показали, что экономическая специализация, а также межсетевые экономические узлы открывают для регионов новые возможности и являются своеобразными «воротами» в глобальный мир. В результате разные географические образования (города и небольшие территории) по-разному «вписываются» в мир. Одни из них, в частности Нью-Йорк, Лондон, Токио, Большой Вашингтон, Южная Калифорния, Франкфурт, Милан, Майами, Ванкувер, Сингапур и др., оказываются на «передовом крае» глобализации, другие — на обочине. О. Е. Андерссон и его коллеги рассматривают глобализационные процессы в экономической плоскости, но аналогичные рассуждения вполне допустимы и для политики.

Наряду с глобализацией отмечаются еще две тенденции, сопутствующие ей, — **локализация** и **изоляционизм**. Если изоляционизм предусматривает стратегию на ограждение от глобализационного воздействия, то локализация предполагает адаптацию к местным условиям, к специфике своего региона.

Представление о локализации пришло в политическую науку также из экономики, Тьерри де Монбреаль отмечает, что, рассуждая о глобализации, мы вовсе «не подразумеваем унификацию и стандартизацию. Ведь и конструкторы автомобиля не стремятся создать универсальную “мировую” машину, способную удовлетворять всем вкусам. Это нереально. К примеру, продукция одной и той же французской фирмы *Danone* рассчитана на вкусы парижан, в Санкт-Петербурге — на петербуржцев, а в Шанхае — на китайцев... Различия во вкусах, как и в менталитете, никогда никуда не исчезнут».

Этот феномен одновременной глобализации и локализации получил название «глокализация» (от слияния и сокращения двух слов — *globalization* и *localization*).

П. Бергер и С. Хантингтон организовали проведение исследования для ответа на вопрос, как конкретно идет процесс глобализации в различных регионах мира. Его результаты представлены в книге «Многоликая глобализация». Было выделено четыре параметра глобализации:

- 1) массовая культура, включающая в себя музыку, фильмы, а также сети ресторанов, телевизионные каналы, товары известных фирм;
- 2) «давосская культура», т.е. деловая культура, характерная для бизнес-структур;
- 3) «клубная культура интеллектуалов» — наиболее распространенные идейные и теоретические течения;
- 4) важнейшие религиозные воззрения и связанные с ними движения.

Ориентируясь на эти четыре параметра глобализации, исследователи из разных стран, в частности, Китая, США, Германии, Индии, ЮАР, Чили и др., попытались проанализировать развитие глобализационных процессов.

Оказалось, что глобализация имеет очень большую местную специфику. Так, символ *McDonald's* — гамбургер — в Индии, где корова является священным животным, из говяжьей котлеты превращается в котлету с курятиной. В Японии, например, тот же *McDonald's* был изначально ориентирован на средние слои населения, а затем распространен и на менее обеспеченные.

Сложность и неоднозначность феномена глобализации, его многомерность порождает множество подходов к пониманию данного явления — от оценочных характеристик (положительных и отрицательных) до сложных концептуальных подходов. Так, глобализация порой понимается как исторический процесс, который не несет в себе нового результата, поскольку всегда была тенденция к «расширению» пространства, на котором происходило взаимодействие, — от отдельных деревень, городов, княжеств к государствам, регионам и, наконец, через эпоху Великих географических открытий к миру. Слабость такого подхода заключается в том, что он не отражает качественную специфику современного этапа политического развития.

При другом подходе результаты глобализации видятся в универсализации и гомогенизации мира, причем часто на основе западных норм и моделей (в этом случае говорят о вестернизации). Однако показано, что распространение получают не только западные нормы и ценности на Востоке, но и восточные — на Западе.

Наконец, суть третьего подхода к глобализации заключается в том, что ее последствия оцениваются как качественно иной этап в развитии, обусловленный прозрачностью национальных границ (транснационализацией). Такой подход отражает качественную трансформацию политической системы мира.

Процесс противоположный глобализации — изоляционизм — реже попадает в фокус внимания исследователей. Часто под этим термином подразумевается внешняя политика государства, направленная на отстранение от международных дел. В качестве примера нередко приводится внешняя политика США

в конце XIX — начале XX в. или политика самоизоляции Японии в период с середины XVII в. до середины XIX в. Смысл такой политики в том, чтобы сохранить свою самобытность, сосредоточиться на внутренних проблемах и т.п.

Насколько возможен изоляционизм в современных условиях? В целом современные технологии воздвигают преграды на пути изоляционизма. В то же время возможны различные ограничения, которые накладывает государство, в частности, политикой в области выхода в Интернет, например, за счет контроля над провайдерами. Хотя такая политика становится все дороже и в прямом, и в переносном смысле.

Изоляционизм как противоположность глобализации сегодня может относиться не только к политике государства, но и к поведению отдельных людей или групп. Очевидно, что далеко не каждый захочет оказаться в «глобализационных воротах», если воспользоваться метафорой О. Е. Андерссона. Глобализация требует от человека крайнего напряжения со всеми вытекающими последствиями, поэтому все чаще можно наблюдать своеобразное «бегство от глобализации». Оно может выражаться по-разному: от стремления провести отпуск на природе в лесу с рыбалкой и грибами, часто при этом сохранив все блага цивилизации, включая доступ в Интернет и т.п., до полного изменения образа жизни, переезда в глухие районы, отказа от телефонов, компьютеров, Интернета и т.п.

Интеграция и дезинтеграция в современном мире. Интеграция подразумевает сближение именно государств, что фиксируется в международных договорах. Это межгосударственный процесс. Отдельные люди, негосударственные акторы и т.д. интегрируются, условно говоря, вместе с государством.

Глобализация, в отличие от интеграции, не предполагает межгосударственных договоров. Они появляются лишь в тех или иных областях (например, связанных с информационными и коммуникационными технологиями, экологией и т.п.) для регулирования возникающих новых явлений. Кроме того, если глобализация может протекать по-разному для различных регионов одного и того же государства (одни внутригосударственные регионы становятся «воротами в глобальный мир», в то время как другие оказываются вне глобализационного пространства), то в интеграцию государство включается целиком. Хотя в самом интеграционном образовании могут выделяться государства, образующие интеграционное ядро, и государства, которые попадают на его периферию. Еще одно отличие интеграционных и глобализационных процессов — роль негосударственных акторов: в процессах глобализации они выходят на первый план, а в процессах интеграции играют важную, но все же вторичную роль.

Несомненно, глобализация, делая межгосударственные границы прозрачными, стимулирует процессы интеграции. Но в то же время порождает и противоположный процесс. Негативные моменты открытости границ заставляют граждан выступать против интеграции. Примером здесь могут служить сложности, возникшие с принятием Конституции ЕС.

Процессы интеграции, идущие с той или иной долей интенсивности, сегодня можно наблюдать в различных регионах мира, в частности, в Северной и Центральной Америке, в Азии — в АСЕАН. Однако наибольшей степени развития они достигли в рамках ЕС.

Что побуждает государства к интеграции? Прежде всего — наличие общих проблем, решить которые легче, а в ряде случаев только и возможно совместными усилиями. Еще одной причиной, побуждающей к интеграционным процессам, является заинтересованность «средних» и «малых» государств в увеличении своего международного влияния. Для этих стран объединенными усилиями воздействовать на международные процессы значительно легче, чем в одиночку.

Для развития интеграционных процессов необходимы следующие условия: географическая близость, стабильное экономическое развитие, сходство политических систем, поддержка общественным мнением интеграции, относительная однородность в области культуры, внутренняя политическая стабильность, сходство исторического и социального развития, сравнимые формы правления и экономических систем, близкий уровень военного развития и экономических ресурсов, сходное восприятие общих внешних угроз, сравнимая бюрократическая структура, наличие опыта сотрудничества.

Важным и пока малоизученным остается вопрос о том, каковы особенности интеграционных процессов в различных регионах мира. Работы в этом направлении ведутся в различных научных центрах, в том числе в МГИМО.

Сложились две теоретические школы, или два подхода к проблемам интеграции: функционализм (неофункционализм) и федерализм. Основателем функционализма считается Дэвид Митрани. Он проанализировал причины, по которым Лига Наций оказалась несостоятельной, и сделал вывод, что интеграционные процессы нельзя начинать с политических аспектов. В этом случае государства начинают опасаться за свой суверенитет. Д. Митрани делает акцент на изначальном развитии экономической, социальной, научно-технической интеграции. Политическая же интеграция остается на втором плане. Д. Митрани, а за ним и его последователи настаивали на том, что важно выработать у людей привычку к сотрудничеству и показать получаемые от совместной деятельности преимущества.

Представители федерализма, напротив, выдвинули на первый план политическую интеграцию, полагая, что межгосударственные отношения сразу должны строиться на передаче части полномочий надгосударственным образованиям изначальным. Для этого направления характерен особый акцент на создании политических институтов. Фактически если процесс интеграции у функционалистов идет по принципу «снизу вверх», то у федералистов, наоборот, «сверху вниз».

Федерализм, представителями которого являются, в частности, такие исследователи, как А. Этциони, А. Спинелли и др., в целом получил меньшее распространение. Тем не менее, как пишет П. А. Цыганков, «идеи федерализма стали заметными с первых всеобщих выборов в Европарламент в 1979 г.».

Под воздействием федерализма функционализм изменился и в современном мире существует в виде неофункционализма. Это направление, базируясь на основных посылах функционализма, включило в себя некоторые черты федерализма. В неофункционализме приоритет отдается практическим проблемам в области здравоохранения, технологическим изменениям, правовым и другим вопросам, которые имеют значение для всего человечества. При этом подчеркивается важность политических решений. Именно они — по вопросам, которые важны в общепланетарном масштабе, — способствуют, согласно данной точке зрения, интеграционным процессам и подталкивают участников к дальнейшему объединению. Неофункционалисты обычно используют в качестве модели для иллюстрации своих теоретических воззрений развитие ЕС.

Интеграционные процессы противоречивы. Национальные интересы одних государств сталкиваются с интересами других. Кроме того, участники интеграции часто находятся на разных стадиях экономического и социального развития. Поэтому, несмотря на взаимную выгоду от интеграции, вклад одних в той или иной сфере оказывается большим, чем других. Существуют и другие издержки интеграции. Как в случае с глобализацией, интегрируются не только положительные моменты, которыми обладают страны, но и отрицательные. Так, в начале 1990-х годов Венесуэла обнаружила, что после открытия границы с Колумбией ее территория стала использоваться для провоза наркотиков.

Все это заставляет наряду с традиционными теориями интеграции — функционализма, неофункционализма, федерализма — обсуждать вопросы и, соответственно, предлагать теоретические схемы, связанные с ограничением интеграционных процессов. Так, С. Хантингтон в 1996 г. выразил сомнение в возможности и целесообразности некоей мировой «интеграции». По его мнению, интеграционные процессы должны быть ограничены рамками цивилизации. Мир, как отмечает исследователь, не обязательно принимает ценности, присущие западноевропейской цивилизации. Поэтому США, полагает С. Хантингтон, должны тесно сотрудничать и, соответственно, входить в интеграционные образования со своими западноевропейскими партнерами, что поможет сохранению и развитию той цивилизации, к которой они все принадлежат, но держаться на расстоянии от других цивилизаций. В более узком плане, если говорить, например, о расширении НАТО, эта организация, согласно С. Хантингтону, должна тесно взаимодействовать и включать в состав своих членов такие близкие в цивилизационном отношении страны, как государства Балтии, Словения, но не те, которые ориентированы на ислам или православие. В будущем же, по его мнению, связи НАТО с «далекими» в цивилизационном отношении странами — Турцией и Грецией — ослабеют.

Действительно ли цивилизационный принцип является ограничительным моментом в развитии интеграции? Следует признать, что в современном мире интеграционные процессы идут прежде всего в рамках регионов и в каком-то смысле регионы утверждают свою специфику именно через региональное сотрудничество, поэтому все чаще можно встретить термин «регионализация»

как близкий понятию интеграции, но подчеркивающий именно региональную специфику. В то же время представляется упрощением утверждение, что интеграционные процессы вообще ограничены регионами. Ряд фактов противоречат этому. Например, активная роль Японии (принадлежащей, по С. Хантингтону, к отдельной цивилизации) в деятельности «Группы восьми» оказывается плохо объяснимой в рамках «цивилизационной» интеграции. И таких примеров много.

Явления, ведущие к противоположным по сравнению с интеграцией результатам — распаду государств или межгосударственных образований, — представляют собой **дезинтеграционные процессы**. Дезинтеграция, как и интеграция, относится к отношениям между государствами. Так, в 1991 г., когда произошел распад СССР, на месте которого образовались 15 новых государств, распались и некоторые международные организации, где СССР играл ключевую роль, в частности, СЭВ, ОВД. В 1990-х годах распалась Чехословакия. В отличие от мирного или, как его называют, «бархатного развода» Чехословакии бывшая Югославия распалась долго, с рядом вооруженных конфликтов.

Почему распад государств и межправительственных образований в конце XX — начале XXI в. оказался столь значимым даже для Европы, где уровень интеграционных процессов высок? Почему Чехословакии надо было сначала дезинтегрироваться на Чехию и Словакию, чтобы потом каждой по отдельности интегрироваться в ЕС? Удивительно, но вопросы дезинтеграции по сравнению с интеграционными процессами остаются практически неразработанными. Ими занимаются в основном специалисты в области конфликтов. В результате процессы интеграции и дезинтеграции оказываются плохо сравнимыми.

Демократизация и авторитаризм. В мировой политике понятие демократизации обычно используется для обозначения тенденции увеличения числа демократических стран в мире. Другое значение данного понятия относится к процессу усиления и развития демократических институтов и процедур в том или ином государстве. Такое понимание чаще встречается в рамках политологии, которая занимается анализом политических процессов внутри государства.

Вопрос о том, какое государство может называться демократическим, вызывает ожесточенные споры, а сама проблема демократии и демократизации, пожалуй, является одной из наиболее эмоционально окрашенных и политизированных. Несмотря на неоднозначность данного термина, существует понимание того, что демократическое государство предполагает: наличие избирательного права без ограничения по национальным, расовым, гендерным, имущественным показателям; развитие демократических институтов, обеспечивающих реализацию прав граждан; существование широкого спектра переговорных и согласовательных механизмов, дающих возможность учитывать разные интересы и мнения, в том числе меньшинств, и т.п. Соответственно, отсутствие этих характеристик, сосредоточение власти в руках небольшой группы людей свидетельствует о наличии **авторитаризма**.

Увеличение количества демократических государств в мире представляет собой нелинейный процесс. В 1991 г. С. Хантингтон выдвинул идею, что развитие процессов демократизации в мире происходит волнами: за периодами роста числа демократических государств (демократическая волна) следует волна «отката», когда часть государств оказывается неспособной удержаться в русле демократии и возвращается к авторитарным методам правления.

Первая волна демократизации, согласно С. Хантингтону, — самая длительная. Она продолжается столетие — с 1820 по 1920 г. Во время этой волны было образовано 29 демократических государств, в которых, в частности, избирательное право стало более широким. За первой волной последовал и первый «откат», продолжавшийся со второй половины 1920-х по первую половину 1940-х годов. Он связан с приходом к власти фашизма в ряде стран мира. В этот период число демократических стран сократилось до 12, т.е. более чем в два раза.

Вторая волна датируется С. Хантингтоном с середины 1940 г. до начала 1960-х годов и связана с поражением фашизма во Второй мировой войне, а также крушением колониальной системы. Количество демократических государств в этот период увеличилось до 36. После нее наступила новая регрессивная волна, во время которой сформировался ряд военных и авторитарных режимов (в том числе в 1967 г. в Греции и в 1973 г. в Чили). В целом второй «откат» длился с начала 1960-х по начало 1970-х годов. Количество демократических государств снизилось с 36 до 30.

Наконец, третья волна началась с первой половины 1970-х годов. Демократические процессы сначала охватили Западную Европу, Латинскую Америку, в конце 1980-х годов — Азию, а на стыке 1980-х и 1990-х годов — Восточную Европу, СССР, а затем и ЮАР. За этот период происходит примерно удвоение числа демократических стран.

Исследования С. Хантингтона по демократизации породили целое направление в науке. Одни авторы называют несколько иные даты демократических волн, другие выделяют большее количество волн демократизации, приводят иные цифры относительно того, сколько стран стали демократическими во время каждой из волн или сколько осталось после очередной «откатной» волны, и т.д. Тем не менее общими моментами, которые практически не вызывают споров, является признание волнообразного и поступательного характера демократизации, что подразумевает увеличение количества демократических стран с каждой новой волной, несмотря на «откаты».

Современный мир претерпевает серьезные изменения, выражающиеся в изменении политической системы, в ее качественном усложнении, что стало основной тенденцией мирового политического развития. Сдвиги происходят на фоне действия таких основных политических процессов, определяющих вектор мирового развития, как глобализация, интеграция и демократизация, которые развиваются противоречиво и сопровождаются процессами, име-

ющими противоположную направленность, но не являющимися ведущими, — изоляционизмом, дезинтеграцией, развитием авторитарных режимов.

Трансформация мировой политической системы наряду с развитием глобальных процессов порождает новые формы международного взаимодействия, характеризующиеся многосторонностью, участием государств и негосударственных акторов и сетевыми принципами.

Рекомендуемая литература

Ворота в глобальную экономику / Под ред. О. Е. Андерссона, Д. Е. Андерссона; пер. с англ. под ред. В. М. Сергеева. М.: Фазис, 2001.

Многоликая глобализация / Под ред. П. Бергера, С. Хантингтона; пер. с англ. М.: Аспект Пресс, 2004.

«Приватизация» мировой политики: Локальные действия — глобальные результаты / Под ред. М. М. Лебедевой. М.: Голден Би, 2008.

Современные глобальные проблемы / Под ред. В. Г. Барановского, А. Д. Богатурова. М.: Аспект Пресс, 2010.

Современные глобальные проблемы мировой политики / Под ред. М. М. Лебедевой. М.: Аспект Пресс, 2009.

РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Теоретико-прикладные аспекты регионального измерения МО. Из всего многообразия теоретических подходов к исследованиям международных отношений одним из наиболее продуктивных «макроподходов» при анализе региональных измерений является системный, который благодаря своей комплексности позволяет теоретически выделять региональный уровень и региональные подсистемы в качестве самостоятельных аналитических объектов исследования. Этот подход позволяет решать наряду с теоретическими и вполне практические, прикладные задачи: вычленять и сравнивать ключевые макрорегионы мира и уже на региональном уровне анализировать, как модифицируются глобальные закономерности применительно к макрорегиональным и региональным образованиям, региональным организациям различного типа, собственно странам, трансграничным и внутривосточным регионам.

Вопросы о региональных и субрегиональных подсистемах, связанные с новейшими трендами современных международных отношений — глобализацией, регионализацией и фрагментацией, как и само понятие региона и в связи с этим конкретное региональное членение мира, являются предметом дискуссий.

В условиях биполярного мира подчиненный характер проблематики региональных и субрегиональных подсистем не вызывал сомнений, поскольку объяснялся логикой системного биполярного противостояния. После распада биполярной структуры отношений ситуация усложнилась и возникло много вопросов, на которые пока нет однозначного ответа: если биполярная система исчезла, а ей на смену пришел полицентричный мир, то корректно ли утверждать, что мир распался на относительно компактные территориально-экономические регионы и субрегионы, «соответствующие» тому или иному центру международной системы, т.е. географически, экономически, культурно-исторически «привязанные» к нему, а значит, нет и не будет общих/глобальных закономерностей, а есть только сочетание мегарегионального и субрегионального уровней взаимодействия.

В 1990-х годах теоретики международных отношений в полный голос заговорили о настоятельной необходимости разграничить общие и частные проблемы систем международных отношений и выделить региональный уровень

международных отношений как самостоятельный уровень анализа. Связано это было с нарастанием тенденций к глобализации, с одной стороны, и регионализации и фрагментации — с другой. Таким образом, теоретики международных отношений отметили, что ряд международных взаимодействий, помимо взаимодействий глобального уровня, обладает определенной автономией, нуждающейся в объяснении и концептуализации. Они обратили внимание на то, что существуют частные закономерности, связанные с определенной спецификой (прежде всего географической, территориально-экономической, цивилизационной, культурной, этнопсихологической, этноконфессиональной и т.д.) функционирования частей международной системы, т.е. подсистем международных отношений. Эти более узкие (частные) закономерности описывают функционирование региональных и субрегиональных подсистем, т.е. совокупности специфических международных взаимодействий, в основе которых лежит общая географическая, экономическая, культурно-цивилизационная, политическая, т.е. пространственная (в широком смысле) принадлежность. При этом тенденции последних десятилетий позволяют констатировать следующее.

В настоящее время складывается принципиально новое качество влияния региональных процессов на глобальный уровень международных отношений.

Глобальная повестка дня переформируется и актуализируется по-разному в разных региональных подсистемах.

Региональные процессы (региональное понимание мировых процессов) могут выдаваться за глобальные или альтернативные глобальным; региональные процессы могут оказывать влияние на глобальные или переформатировать их.

Иерархия глобальных проблем и угроз разная в различных региональных подсистемах.

Различные элементы региональной подсистемы или разные комбинации акторов регионального уровня по-разному влияют на глобальный уровень: они могут поддерживать и усиливать глобальный порядок, способствовать его радикальному слому и ниспровержению или эволюционной трансформации в новое качество.

Относительное обособление регионального уровня международных отношений (регионализация) позволяет ставить вопрос о корректировке существующих теоретических подходов к международным отношениям, «достройке» общей теории с учетом регионального уровня или же (более радикальное предложение) построении «незападной» (корректнее — незападноцентричной) теории международных отношений в соответствии со спецификой крупнейших сегментов макрорегионального уровня (макрорегиональных комплексов).

Относительное обособление регионального уровня международных отношений (регионализация) «реабилитирует» категорию пространства в международном политико-экономическом анализе и приводит к образованию суб-

дисциплинарных полей «на стыках» международных отношений/мировой политики и политологии (мировое/зарубежное сравнительное/комплексное регионоведение, сравнительный макрорегиональный политический анализ/кроссрегиональный политический анализ, региональная политология, политическая регионалистика, политическая география, геополитика), в которых категория пространства становится центральной или играет стержневую роль.

В течение последних десятилетий происходит трансформация глобальной системы международных отношений, в которой существенную, если не определяющую роль играют процессы перераспределения регионального влияния и региональной мощи, новые конфигурации макрорегиональных союзов и блоков, которые в конечном счете определяют конфигурацию новых региональных порядков второй четверти XXI в.

Сегодняшние дебаты по вопросам идейно-философских основ современного мирового порядка напрямую связаны с проблематикой регионального уровня (подъем новых мировых держав незападного мира, подъем Азии, дискуссия о роли Запада и месте Востока, «реинтерпретации» основ западной цивилизации, последствиях перераспределения влияния между регионами мира, сущностном содержании проектов незападного мирового порядка или западной (незападноцентричной) теории объяснения существующего порядка, путей его эволюционного развития, роли исламского, китайского факторов в мировой политике, роли стран БРИКС и т.д.).

Неверный или неадекватный анализ мировых глобальных и региональных тенденций и проектов, приблизительное понимание алгоритма взаимодействия глобального и регионального уровней отношений, их взаимовлияний, неумение адекватно концептуализировать настроенную в соответствии с глобальными закономерностями, но удачно адаптированную к региональной специфике конкурентную региональную модель модернизации и развития увеличивает цену внешнеполитической ошибки, ускоряет отставание стран и регионов, приводит к фрагментации части мирового пространства и образованию «неудавшихся», «неуспевающих», стагнирующих или автаркических государств и депрессивных регионов, причем выход из этого состояния через стратегию догоняющего развития становится все более и более затруднительным.

Макрорегионализация и практика мирополитического взаимодействия. Регионализация в ее современном виде является относительно новым феноменом. Не случайно до сих пор четко не разработаны критерии и параметры понятия «регион» и существует бесчисленное множество вариантов прикладной классификации регионального членения мира. Это касается как масштабов регионов, так и принадлежности конкретных стран к тому или иному географическому/политическому/цивилизационному региону.

Понятие «регион» достаточно многозначно. *Во-первых*, данный термин может относиться как к внутристрановому делению пространства (административно-юридическое понимание региона, частично синонимичное понятию «рай-

он»), так и к делению мирового пространства (внешнеполитическое, или международно-политическое понимание региона). *Во-вторых*, регион может определяться по группе признаков¹ либо по базовой функции, которая является основной для того или иного исследования (географические, экономические, геополитические, социокультурные регионы). Следовательно, региональное деление как «средство отбора и изучения пространственных сочетаний сложных комплексов явлений», как правило, будет зависеть от поставленных исследовательских задач и носить характер социального конструкта.

Регион — однородная часть пространства, обладающая устойчивой обособленностью в силу специфики ее физико-географических и культурных характеристик. (*Дж. Энью*)

Регион — определенная территория, представляющая собой сложный территориально-экономический и национально-культурный комплекс, который может быть ограничен признаками наличия, интенсивности, многообразия и взаимосвязанности явлений, выражающихся в виде специфической однородности географических, природных, экономических, социально-исторических, национально-культурных условий, служащих основанием для того, чтобы выделить эту территорию. (*А. Д. Воскресенский*)

Регион — сегмент или часть земной поверхности, выделенная в результате применения установленных критериев и отмеченная определенной степенью единства. (*Д. Уилси*)

Регион — территория (геотория), по совокупности насыщающих ее элементов отличающаяся от других территорий и обладающая единством, взаимосвязанностью составляющих элементов, целостностью, причем эта целостность — объективное условие и закономерный результат развития данной территории. (*Э. Б. Алаев*)

Регион — совокупность явлений международной жизни, протекающих в определенных территориально-временных координатах и объединенных общей логикой таким образом, что эта логика и координаты ее существования являются взаимообусловленными. (*А. В. Мальгин*)

Как аналитический конструкт региональное деление мира обладает также особенностями образной репрезентации: регион может представлять собой политико-географический образ определенной территории и тем самым демонстрировать характерные черты и закономерности ее развития². В отечественной науке анализ специфики регионального уровня с точки зрения системного подхода выразился в идее **международно-политического региона**, который рассматривался как «относительно самостоятельная подсистема межгосударственных отношений, объединенных прежде всего общностью определенных, присущих именно данному региону политических проблем

¹ К примеру, ландшафтный регион, в выделении которого сочетаются несколько факторов: климатический, гидрографический, почвенный и т.д.

² Подробнее о структуре политико-географических образов см.: *Замятин Д.* Мета-география: Пространство образов и образы пространства. М.: Аграф, 2004. С. 83–91.

и соответствующих им отношений»¹. Это определение основано, в свою очередь, на определении **политического регионализма** как взаимоотношений географической группы смежных национальных государств, которые обладают рядом общих характерных черт, высоким уровнем взаимодействия и институционализированной кооперацией, осуществляемой посредством формальной многосторонней структуры.

Попытки аналитически выделить отдельные региональные пространства/регионы/региональные подсистемы имели несколько оснований. *Во-первых*, представлялось очевидным, что анализ целого ряда международных процессов с точки зрения основной конфликтной оси биполярности не дает полного представления о них, а сами эти процессы либо генерируются отнюдь не взаимодействием супердержав, либо имеют к этому взаимодействию лишь опосредованное отношение. *Во-вторых*, анализ взаимосвязей в рамках того или иного региона позволял расширить рамки классического страноведения (*area studies*) и получить более широкие возможности для сравнительного анализа, в том числе межрегионального уже в рамках международных отношений, мировой политики, мирового комплексного регионоведения/зарубежного регионоведения (*global/world comprehensive regional studies*), кросс-регионального политического анализа. *В-третьих*, анализ соотношения глобального, регионального и национально-локального уровней давал новые возможности для рассмотрения той или иной проблемы в рамках международной системы.

Регионализация подразумевает самую тесную политическую, экономическую и культурологическую взаимозависимость соседних стран. Под термином «**регионализация**» в литературе и жизни в действительности понимаются три различных по содержанию явления:

- **возрождение / подъем региональных держав** (неформализованное понимание регионализации в мировой политике);
- **формирование региональных интеграционных группировок, в том числе и преференциального типа** (классическое политико-экономическое определение регионализации);
- **политическую основу, мотивы, импульсы и движущие силы регионализма и/или регионализации** в первом и втором значениях этого понятия (формирующееся направление в международной политэкономии, экономической политологии, зарубежном комплексном регионоведении).

Таким образом, понятия регионализма и регионализации могут выступать как в качестве синонимов, подчеркивая взаимозависимость стран и выход

¹ Система, структура и процесс развития международных отношений / Под ред. В. Гантмана. М.: Наука, 1984. С. 363. См. в этой связи расширительную трактовку международно-политического региона: *Воскресенский А. Д.* Сравнительный анализ политических систем, политических культур и политических процессов на Востоке как часть дискурса мирового комплексного регионоведения: Общие закономерности и специфика их региональной трансформации / А. Д. Воскресенский // Политические системы и политические культуры Востока. М.: Восток—Запад, 2006. С. 7.

ряда страновых проблем за рамки национальных государств, но на региональном уровне, так и в качестве разных, лишь частично совпадающих понятий (в частности, в экономической и международно-политической области). В этом случае международный регионализм («макрорегионализм», или «мини-глобализация») выступает в качестве реализации национальных интересов на новом, более высоком уровне, чем локальный или страновой, но в региональных рамках.

В биполярный период региональные державы появлялись в первую очередь в тех районах, где существовала конфликтная взаимозависимость и крайне медленно происходила интеграция (Восточная Азия). Противоположная картина наблюдалась в регионах, где комплементарная взаимозависимость значительно перевешивала конфликтную. Здесь начались активные интеграционные процессы (Европа), в основе которых лежали:

- рост экономической взаимозависимости и сближение экономических интересов;
- наличие общего внешнеполитического противника;
- отсутствие явного доминирующего центра либо наличие доминирующего «ядра», состоящего из двух-трех государств.

После краха социалистической системы противостояние двух региональных процессов стало не столь очевидным.

Таким образом, глобализация и регионализация являются взаимосвязанными, взаимодополняющими друг друга, но в то же время могут стать в определенной степени противоречащими тенденциями, поскольку все страны являются как объектами, так и субъектами глобализации и регионализации. Процессы глобализации вызываются прежде всего неограниченной конкуренцией и требуют от экономических субъектов повышения эффективности всех видов операций, и именно поэтому она ущемляет интересы менее развитых стран. Действия же в рамках регионализации в большей мере отвечают интересам отдельных стран — не только экономическим, но и политическим, социальным, историческим, культурным и т.п. Промежуточным, а поэтому весьма вероятным вариантом глобализации является объединение «старых» регионов в макрорегиональные комплексы (макрорегионализация), начальным этапом которого является региональная интеграция, прежде всего экономическая, а потом и политическая (различающаяся по формам, характеру и степени). Подобный процесс дает возможность различным странам:

- участвовать в глобализации в щадящем варианте, не испытывая давления со стороны всей мировой экономики;
- резко подтягивать менее развитые государства макрорегиона, предоставляя им преференции и инвестируя в их экономику;
- улучшать позиции бизнеса более развитых стран, получающего расширение географической зоны действий в льготном варианте;

- укреплять геополитические позиции, поскольку с увеличением масштаба рынков интеграционная группировка способна гораздо лучше коллективно защищать своих членов от иностранной конкуренции.

По существу, с учетом теории регионального уровня можно считать, что макрорегиональный комплекс (а не отдельное государство, по версии одного из классических и до сих пор наиболее влиятельных подходов в теории международных отношений — реализма) представляет собой прообраз одного из центров формирующейся полицентричной мировой системы. По данному пути уже пошла Европа, создав Европейский союз, и частично — США, создав группировку НАФТА. Такой же путь пытается нащупать Китай, формируя так называемый «Большой Китай» на основе массовой эмиграции и нового качества экономико-политической зависимости «периферийного пространства» от «новой метрополии» и пытаясь стать единственным государством-лидером в Восточной Азии. По всей видимости, в связи с мировой дискуссией о подъеме Восточной Азии будет правомерно говорить о формировании макрорегиона или макрорегионального комплекса «Большая Восточная Азия» (Северо-Восточная и Юго-Восточная Азия, Центральная и Южная Азия) прежде всего с экономической и культурно-цивилизационной точки зрения. В этом же ключе происходят дискуссии о «возрождении» СНГ, структурировании Центрально-Восточной Евразии и т.д.

Позитивными факторами, способствующими образованию макрорегионов, являются:

- 1) полная или частичная экономическая взаимодополняемость в макрорегионе, когда комплементарная взаимозависимость в целом перевешивает конфликтную, т.е. если в регионе существует экономическая взаимозависимость и взаимодополняемость и происходит существенное сближение экономических интересов;
- 2) начало и развитие интеграционных экономических процессов, когда доля торгового оборота стран друг с другом приближается к половине общего торгового оборота. Все региональные организации (от формата «АСЕАН +» до Восточно-Азиатского сообщества) ставят своей целью постепенное снижение тарифов во внутрирегиональной торговле и снятие ограничений на импорт — вплоть до образования зоны свободной торговли (НАФТА и ЕС давно сформировали единые рынки);
- 3) движение в сторону валютно-финансовой интеграции (у НАФТА в качестве таковой выступает мировая валюта — доллар), ЕС ввел единую региональную валюту — евро (обсуждался и вопрос о единой азиатской валюте на базе иены или юаня, но он не перешел в практическую плоскость как недостаточно созревший);
- 4) новые формы кооперации;
- 5) выступление крупных или крупнейших государств макрорегиона за расширение экономического сотрудничества в рамках макрорегиона (МЕРКОСУР, БРИКС, ССАГПЗ, ШОС, АСЕАН + и т.д.);

- 6) определенная культурно-цивилизационная близость стран региона и их отличие от других макрорегионов. Цивилизационное поле, на котором осуществляется социально-экономическое развитие в разных регионах, обширно — от индивидуализма, основы западного общества, до коллективизма, свойственного традиционному восточному обществу, с существованием огромного количества промежуточных вариантов;
- 7) в макрорегионе появилось теоретическое обоснование специфики развития государств макрорегиона как целого (у ЕС есть единая экономическая политика, общее понимание основ внутренней политики, формируется единая внешняя и оборонная политика);
- 8) началось формирование региональной идентичности (европейцы это давно осуществили, в других макрорегионах она находится на разных стадиях формирования).

(Макро)региональное членение мирового пространства. Пространственное (спатальное или плоскостное) членение мира в международных отношениях исходит из внутренней цивилизационно-географической и культурно-политической логики развития стран, т.е. из определения международно-политического макрорегиона как привязанной к территориально-экономическому и национально-культурному комплексу (основывающемуся на специфической однородности географических, природных, экономических, социально-исторических, политических, национально-культурных условий, служащих основанием для его выделения) региональной совокупности явлений, объединенных общей структурой и логикой таким образом, что эта логика и историко-географические координаты ее существования являются взаимообусловленными. Такое определение региона как базового понятия мирового комплексного/зарубежного комплексного регионоведения (*global/world regional studies*) и одновременно вспомогательного в международных отношениях позволяет расположить материал в определенной пространственной (спатальной/плоскостной) системе координат.

Если исходить главным образом из географических параметров, то можно выделять географические макрорегионы, мезорегионы (средние регионы), а также отдельные регионы и субрегионы, основываясь на их физико-географических характеристиках. Так, мы выделяем мировые континенты: Америку (Северную и Южную), Африку, Евразию, Австралию, Антарктиду — подразделяя их, в свою очередь, на субконтиненты (Европа, Азия) и более мелкие таксономические единицы (географические регионы и субрегионы): Северную, Центральную и Южную Америку, Северную, Центральную, Западную, Восточную и Южную Африку, Северную, Центральную, Западную, Восточную и Южную Европу, Северную, Центральную, Восточную, Юго-Восточную, Южную, Юго-Западную и Западную Азию.

Под **регионом** в широком смысле понимается определенная территория, представляющая собой сложный территориально-экономический и нацио-

нально-культурный комплекс, который может быть ограничен признаками наличия, интенсивности, многообразия и взаимосвязанности явлений, выражающихся в виде специфической однородности географических, природных, экономических, социально-исторических, национально-культурных условий, служащих основанием для того, чтобы выделить эту территорию.

Международно-политический регион — привязанная к территориально-экономическому и национально-культурному комплексу (основывающемуся на специфической однородности географических, природных, экономических, социально-исторических, политических, национально-культурных условий, служащих основанием для его выделения) региональная совокупность явлений, объединенных общей структурой и логикой таким образом, что эта логика и историко-географические координаты ее существования являются взаимообусловленными.

Исходя из историко-культурных параметров, можно выделять историко-культурные регионы: китайский, корейский, вьетнамский (Вьетнам, Лаос, Камбоджа), индийский (Индия, Непал, Бутан, Шри-Ланка), индо-иранский (Пакистан, Афганистан, Иран, Таджикистан), тюркский, арабский, российский (Россия, Украина, Белоруссия или, в другой интерпретации, страны СНГ), европейский (состоящий из тринадцати стран). Североамериканский, латиноамериканский, африканский регионы объединяются в соответствующие региональные общности по таким параметрам, как геополитическая традиция (принадлежность к единому государственному образованию), современная тенденция к интеграции (межгосударственному взаимодействию), этнолингвистическое, этнокультурное или этнопсихологическое единство. К культурно-религиозным макрорегионам обычно относят: конфуцианско-буддийский, индуистский, мусульманский, православный, западнохристианский и др.

Геополитические параметры позволяют разделить зарубежную Азию на Центральную, Южную, Юго-Восточную и Восточную (или Дальний Восток), Ближний Восток и Средний Восток. При этом нередко возникает проблема «пограничных» государств, не принадлежащих в полной мере ни одному региону или принадлежащих сразу нескольким геополитическим регионам. Так, некоторые исследователи полагают, что Афганистан принадлежит не к Средневозосточному, а к Южно-Азиатскому региону, поскольку эта страна входит в число государств Ассоциации регионального сотрудничества Южной Азии (СААРК). В соответствии с той же логикой сочетания исторических и геоэкономических параметров десять стран, образующих Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), — Бруней, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаос, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд и Филиппины, — относят к Юго-Восточно-Азиатскому региону, при этом исключая из него «пограничные» государства Папуа—Новую Гвинею и Тимор-Леште. Другие считают, что логика политического развития позволяет отнести страны Центральной Азии скорее к Ближневозосточному региону, чем к какому-либо другому, а при характеристике политического развития Монголии, относящейся географически

к Центральной Азии, с точки зрения цивилизационной специфики целесообразнее рассматривать ее вместе с государствами Восточной Азии.

В рамках системного подхода к международным отношениям была предусмотрена возможность рассмотрения частей системы как подсистем, в том числе региональных, обладающих собственными закономерностями международного взаимодействия. Взгляды на функционирование **региональных подсистем** представлены следующими подходами:

- 1) параметры международной политической динамики едины для всего мира, региональные подсистемы формируют международное взаимодействие более низкого уровня, однако идентичное по своим характеристикам глобальной системе;
- 2) регионы уникальны, изучение параметров функционирования одной региональной подсистемы может иметь ограниченное значение для понимания функционирования других региональных подсистем;
- 3) регионы рассматриваются как отдельный уровень анализа, понимание структуры и особенностей функционирования одной региональной подсистемы может помочь в понимании других регионов, даже если процессы, происходящие в их рамках, принимают различные формы.

Соответственно этим рассуждениям, по-видимому, сегодня с той или иной степенью определенности можно говорить о латиноамериканской, североамериканской (иногда их условно объединяют в панамериканскую или межамериканскую), европейской, африканской, азиатской региональных подсистемах международно-политических отношений и соответствующих этим подсистемам международно-политических макрорегионах, а также о некоторых более или менее четко определяемых субрегиональных подсистемах (международно-политических регионах) — западноевропейской и восточноевропейской как частях европейской подсистемы (причем специфика этих субрегиональных подсистем стирается на наших глазах), североамериканской и южноамериканской (или латиноамериканской) как частях панамериканской (межамериканской) подсистемы, ближне- и средневосточной, центральноазиатской, южноазиатской, юговосточноазиатской, восточноазиатской как частях азиатской (или, в ряде случаев, азиатско-тихоокеанской) подсистемы международных отношений и т.д.

Региональная подсистема МО — это совокупность специфических политико-экономических, культурно-цивилизационных, историко-социальных и социокультурных взаимодействий в пространственном кластере системы МО, т.е. региональная подсистема МО — это совокупность специфических взаимодействий подсистемного типа, в основе которых лежит общая регионально-географическая, социально-историческая и политико-экономическая принадлежность.

Ясно, что отдельные страны могут входить в соответствии с различными параметрами не в один, а в два или даже три перекрещивающихся ре-

гиональных кластера. Кроме того, часто выделяются и другие культурно-географические агломерации государств, которые могут строиться по принципу экономической кооперации и совместной системы безопасности и/или «скрепляться» историческими конфликтами, спорными проблемами, традиционной враждой, т.е. возможно и правомерно деление мира на геоэкономические и геополитические регионы, к тому же и некоторые исторические регионы в последнее время приобретают довольно четко выраженные геоэкономические черты. Эти перекрещивающиеся принципы цивилизационно-пространственного членения, позволяющие выделять «базовые» или «структурообразующие» регионы, и послужили основой определения наиболее важных международно-политических макрорегионов. В рамках границ этих макрорегионов имеет смысл проводить параллели и строить различного рода сравнения и сопоставления. Такие сопоставления могут послужить основой и для более широких кроссрегиональных сравнительных моделей универсального характера. Одновременно они являются основой традиционного практического историко-дипломатического и структурного политико-экономического анализа и используются МИД разных стран в своей организационной деятельности.

Кроме цивилизационно-пространственной (спатальной/плоскостной) существует, как мы отмечали выше, и возможность содержательной (аналитической) группировки стран (классификация *versus* типология). Она так же в принципе конвенциональна и субъективна, как и использованная нами спатально-плоскостная. Однако аналитическая модель, как правило, при этом не позволяет акцентировать внимание на общности исторического/цивилизационного/политического развития стран региона, т.е. не позволяет в полной мере осмысливать историческую/цивилизационную общность и одновременно специфику политических процессов конкретных стран в рамках региона. Спатальный принцип подачи содержательного материала позволяет проследить региональную динамику международно-политического развития, судьбу местных и импортированных политических институтов, появление возможных «политических разломов» и политических конфликтов в регионах, имеющих общие цивилизационные (исторические) корни и сходные принципы формирования и эволюции политической культуры, сходные формы реакции на явления международной жизни. Такой методологический подход более практикоориентирован и в некотором смысле, конечно же, более утилитарен. В то же время и в аналитических моделях есть свои сильные стороны, они позволяют вычленять общие типологические/структурные черты, увидеть закономерности, нередко скрывающиеся пространственными или «страновыми» характеристиками, поэтому продуктивным представляется разработка комплексных спатально-аналитических принципов дифференциации, позволяющих сочетать элементы пространственного анализа (классификации) с аналитическими принципами построения типологий.

Эволюция концепции регионализации и понятие регионального комплекса. Еще в конце 1980-х годов исследователи отметили тенденцию к проявлению в рамках региональных пространств таких проблем безопасности и связанных с ними политико-экономических процессов, которые вели к формированию «региональных комплексов безопасности», т.е. групп государств, чьи первичные интересы безопасности тесно связаны друг с другом в настолько значительной степени, что их национальная безопасность не может рассматриваться в отрыве друг от друга. Исследователи Б. Бузан и О. Вевер предложили свой вариант применения концепта регионального комплекса безопасности как практической проблемы макрорегионализации в рамках всей международной системы, при этом понимая, что в новых условиях уже нельзя ограничиться рассмотрением исключительно военно-стратегических вопросов, предполагая, что такого рода анализ может послужить основой для дальнейших теоретических концептуализаций регионального уровня международных отношений. В то же время они не стали формулировать расширительное понятие регионального комплекса. В связи с этим региональный комплекс формулировался как группа единиц, чьи основные дискурсивные процессы, в рамках которых политическое сообщество формирует представление о том или ином факторе как о существенной угрозе, или, наоборот, понижает значимость угрозы (секьюритизация и десекуритизация), или оба этих процесса настолько связаны между собой, что проблемы безопасности данных единиц не могут быть адекватно проанализированы или решены в отрыве друг от друга. Региональный комплекс при таком понимании фактически представляет собой встроенную в политико-экономическую структуру макрорегиона комплексно структурированную проблематику безопасности и развития. Результатом исследования регионального измерения проблем безопасности стала общая концепция **региональных комплексов безопасности**, нацеленная на то, чтобы объединить достоинства неореалистического, глобального и постмодернистского направлений в международных отношениях и вместе с тем предложить достаточно операциональную теорию регионального уровня.

После окончания холодной войны процессы регионального уровня проявляются гораздо более отчетливо, что дает достаточные основания для их самостоятельного теоретического анализа на новой стадии обобщения. Причинами **усиления региональной динамики** конфликтности или сотрудничества стали:

- 1) снижение вмешательства глобальных держав в процессы, протекающие в других частях мира;
- 2) переход многих великих держав в «легковесную» категорию, что означало существенное ограничение их намерений быть вовлеченными во внешние военные конфликты.

Как уже отмечалось, процессы глобального и регионального уровней стали разделяться исследователями за счет определения различных категорий ведущих акторов, доминирующих на том или ином уровне (супердержавы, государства-доминанты, великие державы, государства-лидеры, региональные державы, государства первого и второго и других эшелонов), и механиз-

мов их взаимодействия, а также путем анализа региональной динамики проблем безопасности в рамках региональных комплексов.

Великие державы (в другой терминологии — государства-лидеры), в отличие от сверхдержав и/или государств-доминантов, не обязательно обладают исключительными возможностями во всех сферах международной деятельности, однако их отличает то, что их экономические, военные и политические возможности вполне достаточны для того, чтобы в краткосрочной или среднесрочной перспективе попытаться претендовать на статус супердержавы/государства-доминанта или пытаться форматировать или переформатировать мировой порядок. Великие державы активно вовлечены в процесс формулирования повестки дня безопасности и могут действовать в нескольких регионах мира, при этом являясь региональными лидерами по крайней мере в одном регионе, т.е. они активно участвуют в форматировании макрорегионального уровня. Различие терминологии связано с различным пониманием и различными градациями этой категории у разных исследователей в разных странах (китайцы употребляют термин «великие» (досл. «*даго*» — большие) государства, который используется некоторыми российскими исследователями по аналогии с англоязычным термином «*the great powers*», употребляемым американцами и англичанами, которые, в свою очередь, выделяют «*the great powers*» — «старые великие державы, т.е. страны Запада (США, Францию, Германию, Японию, Великобританию), и «*aspiring powers*» — новые «великие» («поднимающиеся») державы, стремящиеся изменить статус-кво в международной системе (Китай, Россию, Индию, Иран, Бразилию). Подъем великих держав (иногда также используется термин «великие региональные державы», «новые великие державы» или «сверхкрупные страны»/«новые сверхкрупные индустриальные державы») происходит либо за счет того, что какие-то страны в силу определенных политических и экономических причин повышают свой статус в международной иерархии, либо за счет упадка бывших сверхдержав.

Региональные державы обладают значительными возможностями действовать в пределах своих регионов, определяют параметры региональной полярности, однако, как правило, не выходят на глобальный уровень и не могут успешно действовать в нескольких регионах, хотя иногда пытаются, даже довольно успешно, это делать (к примеру, война Великобритании с Аргентиной за Фолклендские острова).

Таким образом, становится ясна взаимосвязь и иерархия понятий «региональный комплекс безопасности», «региональный комплекс», «региональная подсистема», «региональный порядок», «регион». Понятие регионального комплекса в его экономической ипостаси обозначается разными этапами/формами «зрелости» региональной интеграции (зоны свободной торговли, таможенный союз, платежный союз, общий рынок, экономический и валютный союз, военно-политический и экономический союз), а в ипостаси безопасности связано с понятием регионального комплекса безопасности. Понятие региональной подсистемы шире понятия регионального комплекса, одновременно оно является «плоскостным» понятием, а региональный комплекс —

«объемным» (т.е. оно уже, но комплексно и многомерно). Понятие региональной подсистемы акцентирует внимание прежде всего на макрорегионе как субъекте международных отношений вообще, а региональный комплекс может являться асимметричной частью, центром (стержнем) региональной подсистемы, а может полностью совпадать с ней. При этом для всех понятий базовым для выделения является понятие «регион».

Региональный комплекс — группа государств, обладающая достаточно высокой степенью функциональной и географической комплексной взаимозависимости, отграничивающей ее от других регионов и определяющей тип регионального комплекса. Иными словами, **региональный комплекс** — это многомерный сегмент международного пространства регионального уровня, выделяемый на основе существования относительно устойчивой системы региональных взаимосвязей и взаимозависимостей структурно-пространственного характера разного типа (политических, экономических, культурно-исторических) и разной степени интенсивности, позволяющих отграничить его от среды или выступить подсистемным объединением различной степени цельности по отношению к международной среде.

Понятие регионального комплекса аналитически уже, чем понятие региональной подсистемы, с другой стороны, может рассматриваться как элемент региональной подсистемы.

Региональный порядок — это способ организации внутренней структуры региональной подсистемы или регионального комплекса.

Великие державы (государства-лидеры) и особенно глобальные державы (супердержавы и государства-доминанты) обладают существенными возможностями оказывать влияние на ситуацию в региональных комплексах и даже в предельном выражении определять динамику их безопасности, подменяя региональные и локальные процессы (к примеру, в период холодной войны). С другой стороны, существуют также «буферные» пространства, которые «изолируют» динамику процессов, происходящих в сопредельных региональных комплексах.

Рекомендуемая литература

«Большая Восточная Азия»: Мировая политика и региональные трансформации / Под ред. А. Д. Воскресенского. М.: МГИМО-Университет, 2010.

Восток/Запад. Региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений / Под ред. А. Д. Воскресенского. М.: МГИМО-РОССПЭН, 2002.

Кулматов К. Н., Митрофанова А. В. Региональные аспекты международных отношений: Учебник / Под общ. ред. А. Н. Панова. М.: Восток—Запад, 2010.

Транснациональное политическое пространство: Новые реальности международного развития / Отв. ред. М. В. Стрежнева. М.: ИМЭМО РАН, 2010.

Хелд Д., Гольдблатт Д., Макгрю Э., Перратон Д. Глобальные трансформации. М.: Практикс, 2004.

Buzan B. Regions and Powers: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Основные параметры постсоветского пространства. Прекращение существования СССР привело к появлению на пространстве Евразии относительно устойчивого постсоветского региона¹.

Термин «постсоветский» очерчивает географическое пространство, занимаемое государствами, входившими в состав бывшего СССР в качестве союзных республик, за исключением трех стран — Латвии, Литвы, Эстонии. Прибалтийские государства как в силу специфики выхода из состава Союза ССР, так и в силу последующей однозначно иной, чем у их соседей, внешнеполитической ориентации оказались включены в тесное взаимодействие и стали членами ЕС и НАТО. Они не предпринимали в отличие от других бывших советских республик попыток включиться в какие бы то ни было институциональные отношения на пространстве некогда единого государства.

Понимая всю условность и, наверное, конечность применения термина «постсоветский», осознавая весьма критичное, хотя и не всегда аргументированное, отношение к нему со стороны известных российских политологов, следует исходить из того, что этот термин достаточно четок и является устоявшимся для описания рассматриваемого международно-политического региона.

Вместе с тем термин «постсоветский» не исключает использования в качестве синонимичных или близких в ряде случаев определений — «новые независимые государства» («политкорректный» западный термин, популярный в 1990-е годы); «страны, пространство СНГ» (важно помнить о выходе Грузии из состава СНГ, равно как и неучастии в нем вновь возникших государств — Абхазии и Южной Осетии, ассоциированном статусе Туркменистана); «евроазиатское/евразийское пространство» (термин является расширительным и несет определенные концептуально-философские коннотации); «страны бывшего СССР» (в этом термине присутствует неопределенность в отношении стран Прибалтики, к тому же использование названия не существующего уже почти двадцать лет государства представляется несколько искусственным); «ближнее зарубежье» (российскоцентричный термин, использующийся в рабочем внешнеполитическом лексиконе, но зачастую вызывающий раздражение у самих стран, определяемых этим термином) и др.

Принимая во внимание высокую динамику международной ситуации на рассматриваемом пространстве, вряд ли в настоящий момент можно требовать излишней

¹ Регион в данном контексте понимается как совокупность явлений международной жизни, протекающими в определенных территориальных (ареал бывшего СССР с изъятием стран Балтии) и временных границах.

терминологической строгости. По мере вызревания полноценной региональной системы или систем выкристаллизуется и терминология для описания сложившихся реалий.

В силу объективного экономического, инфраструктурного единства, гуманитарной общности и схожести политических культур, равно как и внешнеполитических устремлений крупнейшего актора этого ареала — России на постсоветском пространстве, в его отдельных субрегионах и функциональных сферах сформировались элементы интеграционного взаимодействия и военно-политического союза.

Наиболее успешными примерами таких отношений могут служить ЕврАзЭС с плотным ядром Таможенного союза, ОДКБ и поддерживающее сложившийся статус-кво Союзное государство России и Белоруссии.

В целом можно говорить о наличии на постсоветском пространстве специфических взаимно преференциальных режимов многостороннего взаимодействия. Часть этих режимов была унаследована из советского периода, часть — создана специально для новых реалий. Одной из попыток систематизации части этих режимов является новый Договор о создании Зоны свободной торговли в СНГ, заключенный странами Содружества в октябре 2011 г.

Грузино-югоосетинский конфликт 2008 г., в который с самого начала оказалась втянута Россия, привел к территориальным изменениям на постсоветском пространстве. Бывшие автономии Грузинской ССР провозгласили свою полную независимость и безоговорочное отделение от Грузии. Эти шаги получили поддержку руководства России, и на постсоветском пространстве возник феномен частично признанных государств. Другим результатом событий августа 2008 г. стало разрушение политического статус-кво и признанного мировым сообществом сценария поддержания стабильности в конфликтных зонах Закавказья.

Двадцать лет развития постсоветской региональной системы международных отношений включают две принципиальные фазы развития этой системы — фазу становления и консолидации региональной системы и фазу прекращения консолидации и структурной перестройки, ведущей к оформлению все более самостоятельных субрегиональных компонентов. Переходный период между двумя этими фазами охватывает 2004–2008 гг. Началом перехода от одной фазы к другой можно считать «оранжевую революцию» на Украине, а завершением — августовский конфликт в Закавказье, который привел к фиксации новых реалий на постсоветском пространстве¹.

¹ Очевидно, что переход из одной фазы в другую не был одномоментным, а каждая фаза включает в себя более дробные периоды, имеющие собственную специфику. Характеристики этих периодов, их хронологические границы, основные события изложены в параллельно вышедшем учебнике МГИМО: Внешняя политика России. 1992–2012 / Под ред. А. В. Торкунова, А. В. Мальгина. М.: Аспект Пресс. 2012.

В 2000-е годы происходило дальнейшее усложнение структуры международных отношений в постсоветском ареале. На настоящий момент постсоветская система состоит из трех субрегиональных компонентов:

1) оформившегося в целостную подсистему центральноазиатского регионального компонента, который все больше по своим параметрам смещается к региону Южной Азии. «Страной-шарниром», удерживающим этот компонент внутри постсоветского ареала, является Казахстан. Важнейшими внешними факторами для этой подсистемы являются политика Китая и нестабильность в Афганистане;

2) закавказского компонента — географически компактного и, со стратегической точки зрения, достаточно гомогенного, с развитыми внутренними, в том числе конфликтными, связями и с уравновешенными внешними влияниями. Закавказский ареал в силу культурно-исторических предпосылок, специфики отношений с Россией, плотности контактов с другими постсоветскими странами имеет серьезный центростремительный потенциал по отношению к постсоветскому ареалу в целом. Отличительной особенностью этой подсистемы является наличие в ней трех частично признанных/непризнанных образований — Абхазии, Южной Осетии и Нагорного Карабаха;

3) восточноевропейского компонента, включающего Украину, Белоруссию и Молдавию. При этом Россия также отчасти выступает в качестве внутреннего актора этой системы. Принципиальную роль в восточноевропейском компоненте играет Украина, значение которой возрастает. Восточноевропейский компонент в значительной степени развивается при параллельном значительном воздействии политики России и Европейского союза. Специфика восточноевропейского компонента состоит в том, что он находится на стыке двух региональных подсистем — европейской и постсоветской. В результате этого взаимодействия формируется феномен «новой Восточной Европы».

Феномен «новой Восточной Европы» формируется в результате факторов, связанных с историко-культурной близостью, поиском международной идентичности постсоветскими и постсоциалистическими странами, участием соседних государств в общих региональных и субрегиональных институтах, объективной потребностью в более тесном экономическом взаимодействии. В настоящее время феномен «новой Восточной Европы» объединяет восточноевропейские страны СНГ — Белоруссию, Украину, Молдавию, географически приближенную и логически предельно связанную с развитием ситуации в этих странах Польшу, страны Прибалтики, а также пограничные, но перспективно предельно важные для этого ареала Словакию, Венгрию, Румынию, Болгарию. По своим историко-культурным параметрам, особенностям социально-экономического развития и географической локализации Россия также принадлежит к региону «новой Восточной Европы», хотя одновременно с этим может выступать по отношению к нему и в качестве фактора внешнего влияния.

Использование определения «новая» к этому широко понимаемому пространству Восточной Европы можно считать временным явлением, так как большинство стран, формирующих указанный ареал, подпадает под традиционное географиче-

ское определение «Восточной Европы», которое по сугубо идеологическим соображениям было подменено в 1990-е годы термином «Центральная Европа».

В то же время в западной публицистике термин «новая Восточная Европа» стал употребляться исключительно (в таком понимании его используют и некоторые российские авторы) по отношению к трем постсоветским странам — Украине, Белоруссии и Молдавии. Представляется, что это не несет ничего, кроме терминологического неудобства, и искусственно ограничивает три указанные страны от России.

Следует отметить, что ни один из вышеперечисленных компонентов постсоветского пространства не имеет согласованной субрегиональной стратегии развития или устойчивых механизмов субрегиональной координации. Региональные подсистемы выстраиваются на основе классических межгосударственных отношений. Попытки субрегиональной координации (Союз славянских государств, Центральноазиатский союз, Кавказская четверка) можно рассматривать только в ретроспективе, но они были изначально неудачными либо прекратили свое существование, не выдержав испытания реальностью. Минимальное согласование и координация многосторонних интересов и усилий субрегионального характера спорадически осуществляется или посредством контактов внутри структур СНГ, или через форматы ЕврАзЭС/Таможенного союза, ОДКБ, ШОС. Создать субрегиональное взаимодействие за счет внешнего импульса пытается ЕС в рамках «Восточного партнерства», но это пока тоже не дало серьезных результатов.

Экономико-социальные характеристики постсоветского ареала и усилия по его интеграции. С экономической точки зрения на постсоветском пространстве в целом в качестве объективной доминанты можно однозначно выделить Россию, на которую приходится более $\frac{2}{3}$ ВВП всего региона. Бесспорное лидерство России на этом пространстве в значительной степени определяет качественное состояние и траектории развития связанных с ней средних и малых стран. В целом же дифференциация национальных экономик в СНГ является одной из самых значительных в сравнении с другими регионами, претендующими на создание собственных устойчивых схем многостороннего экономического взаимодействия или полноценной интеграции. Следующие за Россией экономики Украины, Казахстана и Белоруссии составляют соответственно порядка 10,4, 4,8 и 3,7% совокупного ВВП региона. Зачастую к этой группе средневесовых по международным меркам экономик относят и Узбекистан, исходя из его потенциальных возможностей роста, населения, территории и имеющихся природных ресурсов. В целом постсоветский регион аккумулирует чуть больше 4,5% совокупного мирового ВВП.

Сравнение общего экономического профиля и доли в мировой экономике постсоветских стран с последним десятилетием советского периода оставляет надежду на увеличение значимости рассматриваемого региона в мировой экономике. Доступным индикативным показателем можно считать 8–9% мирового ВВП. 2000-е годы продемонстрировали, что практически все страны

рассматриваемого региона способны к росту ВВП, превосходящему средние мировые показатели.

Возвращение к докризисным (по состоянию на 2008 г.) темпам роста позволило бы достигнуть этого показателя через десять — пятнадцать лет. При этом наиболее серьезный рывок пришлось бы совершить таким странам, как Украина, Грузия, Молдавия, Киргизия, которые так и не восстановили валовых показателей советского периода.

В 1990-е годы особенно значительное падение ВВП (от 30 до 60% позднесоветского уровня) фиксировалось в таких странах, как Азербайджан, Грузия, Таджикистан и Украина. В трех первых этому способствовали развернувшиеся на территории этих стран военные конфликты.

Отрицательный или крайне слабый экономический рост 1990-х годов привел к ситуации, при которой подушевые показатели ВВП и реальные доходы граждан оказались сопоставимы с новыми странами — членами ЕС только в таких государствах, как Россия, Белоруссия, Казахстан. Достигнут советский уровень душевого ВВП и созданы условия для его роста и увеличения реальных доходов граждан на Украине, в Азербайджане, Армении, отчасти в Узбекистане. Перед такими странами, как Молдавия, Грузия, Киргизия и Таджикистан, все еще стоит задача повторного выхода на рубеж двадцатилетней давности.

Последние два десятилетия показали, что степень либерализации (или, наоборот, огосударствления) экономик не является главенствующим фактором экономического развития. Так, относительный экономический либерализм в Молдавии и государственный капитализм в Узбекистане дают примерно одни и те же показатели — примерно 2450–2650 долл. ВВП на душу населения при пересчете по паритету покупательской способности.

С точки зрения форм собственности и их представленности в различных секторах экономики постсоветские страны представляют собой гомогенную в своей мозаичности картину. Среди экономистов распространено мнение о недостаточном развитии среднего бизнеса, неустойчивости частных хозяйствующих субъектов в сравнительно низкорентабельных отраслях экономики — машиностроении, производстве сложных потребительских товаров, сельском хозяйстве и производстве продуктов питания. Общей тенденцией, которую можно выделить, является значительная роль крупного частного бизнеса в экономиках России, Украины и Казахстана.

Для ряда постсоветских экономик — Таджикистана, Киргизии, отчасти Узбекистана, Армении, Молдавии — характерной чертой остается доля неформального, ненаблюдаемого сектора экономики.

Практически во всех постсоветских странах можно было наблюдать несколько периодов взаимной смены либерализма на большее присутствие государства в экономике. Вместе с тем везде основной этап приватизации пришелся на первую половину 1990-х годов. Исключением является экономика Белоруссии, где процесс разгосударствления и либерализации шел медленно, хотя и по-

ступательно. Вопросы о коренных реформах, связанных с более эффективными организационно-правовыми формами устройства экономической жизни, перед Белоруссией поставил экономический кризис в 2011 г. Модель государственно-го социально ориентированного патернализма исчерпала себя.

Изменения в структуре экономики большинства постсоветских стран, произошедшие в последние двадцать лет, ставят вопрос о перспективах этих государств в мировом разделении труда. Отдельные направления, связанные с высокотехнологичным производством, или сохраненные элементы машино-строительного комплекса не решают проблемы переориентации экономик на преимущественно сырьевой сектор, переработку первичного сырья и транспортировку энергоносителей. Положительным элементом, присутствующим практически во всех странах региона, стало создание «с нуля» инфраструктуры банковско-кредитных учреждений, фондового рынка или его элементов, современной сети связи и передачи данных, нарастающее развитие транспортной инфраструктуры.

Одной из особенностей, унаследованных от советского периода, но все больше преодолеваемой в последнее десятилетие, является радиальная организация транспортных и энерготранспортных артерий в постсоветском регионе. В определенной степени пригодная для плановой экономики и сохранения единства постсоветского пространства, эта схема стала препятствием для субрегионального экономического развития, для трансграничного взаимодействия в новых условиях.

Сейчас наблюдается постепенный отход от радиальной схемы организации транспортных потоков. Возникают новые или модернизируются старые межреспубликанские транспортные артерии, в целом они следуют логике европейской системы интермодальных коридоров, опираются на многосторонние проекты типа ТРАСЕКА. Многим наблюдателям кажется, что такая транспортная диверсификация является угрозой для экономических интересов России, но на самом деле идет объективное восполнение недостатков экономической автаркии советского периода. Геоэкономическая специфика России, ее инвестиционный потенциал, ресурсы крупных частных и госкомпаний, например РЖД, дают нашей стране возможности разноформатного участия во вновь создаваемой инфраструктуре.

В целом нужно отметить, что уже к 1998–1999 гг. постсоветскими странами был достигнут необходимый уровень диверсификации и налажены связи с внешними странами-контрагентами, не входящими в СНГ. Некоторые ученые-экономисты полагают, что объем внерегиональных экономических связей настолько значим, что он объективно препятствует планам внутрирегиональной интеграции стран Содружества.

В течение 2000-х годов новой большой волны диверсификации не наблюдалось, и доля внутрирегиональной торговли в общем товарообороте оставалась фактически неизменной. Исключением являются такие страны, как Казахстан, Туркменистан, Таджикистан, где в общем объеме внешнеэконо-

мических связей продолжает возрастать доля Китая. Значительная часть роста присутствия восточного соседа связана с его долгосрочными инвестициями в реальный сектор экономики центральноазиатских стран, особенно заметными на фоне сравнительного снижения деловой активности западного и российского бизнеса в кризисные 2009–2011 гг.

В целом огромные возможности роста постсоветских экономик скрываются в инвестиционной активности как национальных, так и иностранных инвесторов. Пока способность высвободить инвестиционный потенциал на должном уровне продемонстрировали такие страны, как Азербайджан, Казахстан и в определенной степени Россия. При этом стоит отметить, что подавляющая, а в России значительная часть этой активности была связана с топливно-энергетическим комплексом. По формальным признакам инвестиционный климат постсоветских государств остается недостаточно благоприятным. Вместе с тем, ведя переговоры о вступлении в ВТО и ОЭСР, принимая рекомендации Совета Европы в области улучшения гражданско-правового регулирования, участвуя в работе Всемирного банка и Международного валютного фонда, наращивая взаимодействие с Европейским союзом и АТЭС, постсоветские страны имплементируют в свою экономическую практику современные стандарты ведения бизнеса, инвестирования, управления экономикой. Огромное значение имеет вступление в ВТО России — системообразующей страны постсоветского пространства.

Свою положительную роль играют и многосторонние механизмы СНГ, ЕврАзЭС, Таможенный союз, которые ориентированы на создание рамочного законодательства — унифицирующего лучшее из практики стран региона.

Очевидно, что особая роль здесь принадлежит Таможенному союзу — как наиболее успешному интеграционному проекту на постсоветском пространстве. Наиболее развитые страны региона ставят перед своими экономиками задачу повышения инвестиционной составляющей в прорывных, высокотехнологичных отраслях. По сути, речь идет об инвестициях в модернизацию.

Несмотря на одни из самых интенсивных в мире миграционных потоков, трудовые ресурсы на постсоветском пространстве, составляющие порядка 150 млн человек, остаются неравномерно распределенными. Трудовые ресурсы таких постсоветских стран, как Россия, Украина, Белоруссия, отличаются высоким качеством — доля молодежи, получающей высшее и среднее профессиональное образование, составляет в них более 70%. В таких странах, как Армения, Грузия, Казахстан, Киргизия, доля получающих высшее и среднее профессиональное образование также почти в два раза выше общемировой. Парадоксально, но процент учащихся вузов и техникумов не связан напрямую с уровнем доходов. Так, сравнительно высокий процент получающих образование в Киргизии (43%) является своеобразной формой занятости при недостаточном предложении рабочих мест. Небольшая же доля студентов университетов и колледжей (15%) в Азербайджане объясняется бурным ростом строительства, освоением новых нефтегазовых месторождений, занятостью в сфере транспорта

и торговли, что требует массового притока кадров именно в рабочие специальности. При этом очевидно, что уже через несколько лет этой стране для качественного перелома в экономике понадобятся более подготовленные кадры.

При том, что трудовые ресурсы, равно как и население в целом, сокращается в трех странах — в России, Белоруссии и на Украине, главным фактором притяжения для трудовых мигрантов является Россия. В Центральной Азии субрегиональным центром притяжения миграции является Казахстан. В отличие от 1990-х годов, когда в миграционных потоках преобладали русскоязычные граждане, вынужденные мигранты из зон конфликтов, покидавшие регионы, ставшие некомфортными и опасными для проживания, в настоящее время важнейшим миграционным мотором является стремление к получению более высоких доходов. Достижение этой цели в России, Казахстане, а до кризиса и на Украине для выходцев из ряда среднеазиатских стран СНГ было относительно простым делом. Размер средней заработной платы в России и Таджикистане до сих пор отличается в десять раз.

Важнейшей особенностью постсоветского региона является его ресурсообеспеченность (имеются в виду природные ресурсы) или даже ресурсоизбыточность, что, с одной стороны, подчеркивает уникальную роль этого региона в международном разделении труда, а с другой — провоцирует сырьевую направленность и упрощенную отраслевую структуру национальных экономик. Россия и большинство стран СНГ на официальном уровне ставят задачу конвертирования доходов ресурсной экономики в экономику высокотехнологичную.

Только в энергетической сфере (по совокупным запасам углеводородов, урановой руды, гидроресурсов) такие страны, как Россия, Азербайджан, Казахстан, Туркменистан, Узбекистан, Украина, являются крупнейшими игроками на мировых рынках.

Изменение роли постсоветского пространства на мировых энергетических рынках в значительной степени было связано с освоением углеводородных ресурсов Каспия и прикаспийских стран. До 1991 г. это море-озеро находилось фактически в режиме кондоминиума СССР и Ирана, которые помимо каспийских ресурсов имели значительное число иных нефтегазоносных провинций. Появление новых независимых государств на его берегах привело к повышению значимости каспийских углеводородов, их ускоренной разведке и разработке с привлечением значительного числа инвесторов и компаний-операторов из стран Западной Европы, Китая, США, арабского мира. На основе старых межреспубликанских разграничительных линий к 1998 г. Азербайджаном, Казахстаном и Россией была найдена юридическая формула, позволявшая осуществлять эксплуатацию каспийских энергоресурсов. Помимо использования традиционной системы трубопроводной транспортировки энергоресурсов через территорию России из зоны Каспия в постсоветский период были протянуты новые энергетические маршруты: Тенгиз—Новороссийск, Баку—Супса, Баку—Джейхан. Были проложены и продолжают расширяться новые трубопроводы из Казахстана и Туркменистана в направлении Китая. При сохране-

нии темпов разработки каспийских энергоресурсов можно прогнозировать замещение Каспием места североморских запасов в энергобалансе Западной Европы. Зачастую проекты, связанные с транспортировкой энергоресурсов из зоны Каспия и Центральной Азии, получают излишнюю политическую и эмоциональную окраску, что особенно заметно в связи с проектами «Набукко» и «Южный поток». Если принять во внимание проложенный по дну Черного моря из России в Турцию газопровод «Голубой поток», планы модернизации газотранспортной системы Украины, то можно констатировать, что факторы, исходящие из постсоветского региона меняют весь «энерготранспортный ландшафт» Евразии.

1990-е годы характеризовались усилиями по интеграции постсоветских государств в рамках «большого» СНГ — с участием всех двенадцати государств-участников. Наиболее значимой инициативой стал договор о создании экономического союза государств Содружества¹, который уже на первых этапах своей реализации должен был привести к появлению зоны свободной торговли и возникновению специфических механизмов принятия решения на наднациональном уровне. Вместе с тем падение взаимного товарооборота, различия во внешнеэкономических и внешнеполитических приоритетах стран СНГ не дали возможности осуществить столь широкомасштабный проект.

По инициативе России — в рамках ее председательства в СНГ в 2010 г. — был подготовлен проект нового Договора о зоне свободной торговли (ЗСТ), базирующийся на принципах Всемирной торговой организации и нацеленный на полномасштабное снятие разного рода барьеров. На заседании Совета глав правительств СНГ, состоявшемся 18 октября 2011 г. в Санкт-Петербурге, уже в третий раз, после попыток начала 2000-х годов, провалившихся из-за экономического эгоизма бурного развивавшегося национального бизнеса стран СНГ, руководство государств Содружества приступило к конкретным шагам по формированию зоны свободной торговли. Руководители правительств стран СНГ полностью согласовали и подписали Договор о ЗСТ². В нем зафиксированы все существующие на сегодня изъятия из режима свободной торговли и закреплена договоренность о нерасширении его перечня и неувеличении ставок пошлин, а также зафиксированы даты отмены существующих на сегодня изъятий из режима свободной торговли по импорту. Определено, что в течение полугода после вступления Договора в силу его участники приступят к переговорам по поэтапной отмене экспортных пошлин. Согласно Договору сокращается количество действующих соглашений (многосторонних и двусторонних), которыми сегодня руководствуются государства СНГ. Одним из важных положений Договора является закрепление в нем механизма разрешения споров в соответствии с процеду-

¹ Договор о создании Экономического союза государств—участников СНГ. Москва, 24 сентября 1993 г.

² Договор о зоне свободной торговли. Санкт-Петербург, 18 октября 2011 г.

рами ВТО, определение порядка решения других, не менее значимых вопросов, представляющих взаимный интерес.

Вероятно, сравнительно большая развитость экономик стран региона, стремление к поиску новых рынков в условиях снижающегося спроса в период кризиса, большая устойчивость национальных товаропроизводителей дадут шанс политическим усилиям.

Вместе с тем основным направлением сотрудничества стран СНГ еще с середины 1990-х годов стала так называемая «многоформатная и разноскоростная» интеграция, в основе которой — различные формы многостороннего взаимодействия относительно узкого круга стран из числа входящих в СНГ. Часть этих проектов себя не оправдала или исчерпала — прекратила свою деятельность Организация «Центрально-Азиатское сотрудничество» (ОЦАС), слившись в 2005 г. с ЕврАзЭС; не удалось сформировать Единое экономическое пространство в составе России, Украины, Белоруссии и Казахстана; фактически консультативной структурой осталось объединение ГУАМ.

Вместе с тем на базе подписанного в 1995 г. российско-белорусского соглашения о таможенном союзе¹ позднее сформировались Союзное государство России и Белоруссии и Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС).

Союзное государство России и Белоруссии, пройдя несколько этапов — от соглашения о сообществе (1996 г.)² к соглашению о союзе (1997 г.)³, — вышло на свои нынешние институционально-правовые параметры 8 декабря 1999 г., когда был подписан соответствующий Договор⁴.

Несмотря на то что в последние годы мы являемся свидетелями стагнации Союзного государства, что объясняется объективными различиями в экономической и политической системе наших стран, именно российско-белорусское объединение пока аккумулирует в себе наибольшее число признаков интеграции. К ним относятся наличие зоны свободной торговли между двумя странами, таможенного союза (с изъятиями в энергетической сфере), свободного перемещения граждан и институт общего гражданства Союзного государства. Факт предельно тесного военно-политического сотрудничества и полной прозрачности государственной границы позволяет констатировать элементы политической интеграции. Союзное государство стало своеобразной лабораторией для отработки интеграционного опыта, который применяется в рамках как «большого СНГ», так и другого российско ориентированного интеграционного проекта — ЕврАзЭС / Таможенный союз.

¹ Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь. 6 января 1995 г.

² Договор об образовании Сообщества России и Беларуси. Москва, 2 апреля 1996 г.

³ Договор о Союзе Беларуси и России. Москва, 2 апреля 1997 г.

⁴ Договор о создании Союзного государства. Москва, 8 декабря 1999 г.

СНГ: некоторые институционально-правовые аспекты

Содружество Независимых Государств образовано 8 декабря 1991 г. руководителями Белоруссии, России и Украины, подписавшими соглашение о его создании. 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате руководители одиннадцати союзных республик (за исключением вышедших ранее из состава СССР Прибалтийских стран и охваченной гражданской войной Грузии) поддержали решение о создании СНГ и договорились о мерах, позволивших осуществить мирный переход от Союза ССР к статусу суверенных государств. Важнейшими из таких мер стали временное сохранение объединенных вооруженных сил, рублевой зоны, общего контроля за внешними границами. Грузия стала членом СНГ в 1993 г. и вышла из него 18 августа 2008 г., после конфликта в Закавказье. В настоящее время СНГ насчитывает 11 государств. При этом в августе 2005 г. Туркменистан заявил о переходе к ассоциированному членству, но на практике это никаких изменений за собой не повлекло. Более того, с 1 января 2012 г. Туркменистан осуществляет председательство в СНГ, что можно рассматривать как фактическое дезавуирование провозглашения этой страной статуса «ассоциированного члена».

СНГ имеет международно-правовой статус региональной организации по смыслу Главы VIII Устава ООН. Такой статус был создан рядом решений органов ООН, зафиксированных в том числе в резолюциях СБ ООН и принятых в связи с урегулированием конфликтов на пространстве Содружества. Важной вехой для СНГ стало предоставление ему Генеральной Ассамблеей ООН в марте 1994 г. статуса наблюдателя. На европейском уровне этот статус СНГ был подтвержден Хартией европейской безопасности 1999 г. Ряд государств СНГ время от времени делают заявления относительно правосубъектности СНГ в качестве международной организации, что, однако, не мешает СНГ быть включенным во взаимодействие с другими многосторонними институтами.

Употребление термина «интеграционное объединение», «интеграция» применительно к СНГ не совсем корректно. По формальным признакам в СНГ пока нет даже базового интеграционного объединения — зоны свободной торговли, которая действовала бы для всех стран Содружества. С другой стороны, есть элементы, которые характерны для интеграционных объединений, при этом являются в определенной мере унаследованными от бывшего СССР, — относительно свободный переток рабочей силы и гуманитарные контакты, одинаковые технические стандарты и регламенты, координация контроля над внешней границей, региональные режимы в сфере железнодорожного транспорта, авиации, электроэнергетики.

При формальном правиле консенсуса для принятия содержательных решений в СНГ сложилось уникальное правило «консенсуса заинтересованных сторон». Допустим, решение Совета глав государств или Совета Глав Правительств может быть принято не всеми, но пятью, шестью и т.д. государствами, однако это решение считается легитимным, так как другие государства не выказали своей заинтересованности и не принимали участия в вынесении решения. Обязывающий характер это решение будет носить для тех участников, которые его приняли, однако ранее не заинтересованные стороны имеют возможность к нему присоединиться.

СНГ имеет достаточно разветвленную и устоявшуюся институциональную структуру. Органы Содружества подразделяются на три категории — уставные, исполнительные и отраслевые. Последние весьма многочисленны, их 68. При этом только чуть более половины можно считать активно функционирующими. Стоит отметить, что большинство отраслевых органов работает в режиме международной межве-

домственной / отраслевой координации и не имеет специально созданных аппаратов, штаб-квартир, бюджетов и проч. Если в 1990-е годы большинство отраслевых органов относилось к социально-экономической сфере, то в начале 2000-х в связи с угрозой безопасности и стабильности в СНГ были созданы или воссозданы отраслевые структуры, относящиеся к правоохранительной, силовой сферам. В 2000-е годы институциональная структура СНГ претерпела ряд изменений — появились и стали играть существенную роль такие органы, как Экономический совет (на уровне вице-премьеров), координирующий все вопросы экономики и эвентуальной интеграции в Содружестве; Комиссия по экономическим вопросам при Экономсовете; Совет постоянных полномочных представителей государств—участников Содружества при уставных и других органах СНГ (Совет постпредов). В 2008 г. утверждено Положение о национальных координаторах государств—участников СНГ. В 2009 г. с третьей попытки (первые две, в 1990-е и начале 2000-х годов, были неудачными) был введен и заработал институт председательства в СНГ.

Евразийское экономическое сообщество. Таможенный союз. Наиболее успешным интеграционным проектом последних двенадцати лет стало учреждение Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) в составе России, Белоруссии, Казахстана, Киргизстана и Таджикистана в 2000 г.¹, на базе которого был создан Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана.

Целью ЕврАзЭС провозглашалось повышение «эффективности взаимодействия в целях развития процессов интеграции» между сторонами и «координации подходов при интеграции в экономику». Высшим органом ЕврАзЭС является Межгосударственный совет, который собирается в составе глав государств или глав правительств стран-участниц. Межгосссовет «рассматривает принципиальные вопросы Сообщества, связанные с общими интересами государств-участников, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей и задач ЕврАзЭС» (ст. 5 Договора). Договор предусматривал создание нормативно-правовой базы Сообщества, обязательной для всех стран-участниц, что стало важным шагом вперед по сравнению с более ранними форматами экономической интеграции.

В процессе развития многостороннего взаимодействия государствами — участниками ЕврАзЭС было принято решение, что углубление сотрудничества будет проходить среди наиболее заинтересованных и подготовленных стран в соответствии с принципом разноскоростной интеграции. Этот принцип не исключает в дальнейшем присоединения к углубленным форматам сотрудничества новых членов. Реализация принципа нашла свое практическое воплощение в подписании 6 октября 2007 г. Договора о создании Таможенного союза², в который вошли Россия, Казахстан и Белоруссия. Целью формирования Таможенного союза было заявлено создание единой таможенной территории, еди-

¹ Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества. Астана, 10 октября 2000 г.

² Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза. Душанбе, 6 октября 2007.

ного таможенного тарифа и мер регулирования торговли с третьими странами. Страны — участницы ТС представляют более 60% населения и производят более 85% ВВП всего постсоветского пространства.

Отличительной особенностью функционирования Таможенного союза трех государств является работа наднационального органа — Комиссии Таможенного союза, которой будет передана часть полномочий государств — участников ТС. Комиссия принимает решения большинством в $\frac{2}{3}$ голосов. У России в Комиссии 57 голосов, у Казахстана и Белоруссии — по 21,5. Согласно Договору о Таможенном союзе 2007 г. Комиссия является «единым постоянно действующим регулирующим органом Таможенного союза» и «обеспечивает в пределах своих полномочий реализацию международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза» (ст. 1, 6). Заложенный в функционировании Комиссии принцип принятия решений формирует широкий спектр вопросов, которые не могут быть заблокированы мнением одного государства. Формирование принципа наднациональности в процессе принятия решений призвано способствовать более эффективному развитию конвергенций национальных экономик.

Вступление в силу с 1 июля 2011 г. единого таможенного тарифа для стран Таможенного союза создало базу для свободного перемещения товаров трех стран на условиях внутренней торговли. Это привело к повышению на 40% объемов торговли внутри общей таможенной территории. Очевидная заинтересованность национальных бизнес-структур, представителей производств, финансовых кругов в интенсификации сотрудничества способствовала принятию решения о создании Единого экономического пространства на базе Таможенного союза. Успешная реализация создаваемой нормативно-правовой базы ЕЭП позволила с 1 января 2012 г. заложить правовые основы общего рынка с беспрепятственным передвижением товаров, капиталов и услуг между странами-участницами. Достижению намеченных целей способствуют уже существующие договоренности по либерализации социально-экономических связей. Дополнительными шагами по сближению в социальной сфере стали соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан, закрепившее фактическое положение, а также создание механизмов взаимного признания аттестатов и дипломов о школьном, среднем специальном и высшем образовании, ученых степеней, что внесло дополнительный элемент консолидации рынков труда.

Согласно экспертным оценкам, взаимодействие России, Белоруссии и Казахстана в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства содержит существенный потенциал для развития инновационной сферы. Об этом свидетельствует и динамика структуры товарообменов между сторонами, и общность целей в области модернизации национальных экономик. Новый этап многостороннего сотрудничества, связанный с созданием Единого экономического пространства, призван способствовать расширению базы модернизационного взаимодействия.

Видимые уже на сегодняшний день результаты сотрудничества между Россией, Белоруссией и Казахстаном приводят к повышению внимания других

государств постсоветского пространства к вдохновляемым Россией интеграционным инициативам. Свое желание вступить в Таможенный союз/ЕЭП высказали Таджикистан и Киргизия. Заинтересованность в углублении сотрудничества, но без вхождения в Таможенный союз, демонстрирует Украина.

Дальнейшее развитие идея региональной интеграции на постсоветском пространстве нашла в представленном В.В.Путиным проекте формирования Евразийского союза, который должен создать интеграцию «на новой ценностной, политической и экономической основе»¹. Ясное целеполагание, заложенное в инициативы Таможенного союза, Единого экономического пространства и будущего Евразийского союза, является основой для эффективной интеграции национальных экономик, необходимой для повышения уровня жизни населения, а также увеличения доли национального и регионального ВВП в мировой экономике.

Развитие интеграционных форматов между странами СНГ не исключает, а скорее способствует углублению экономического и политического сотрудничества с другими заинтересованными государствами. Признание доминирующего влияния правил ВТО, стремление к расширению внедрения мировых технических стандартов и регламентов свидетельствует о признании принципа «открытого регионализма» на постсоветском пространстве. Государства, задействованные в региональных интеграционных процессах, не замыкаются в узких форматах, а расширяют круг своих партнеров.

Наиболее успешным можно считать институционализированное в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) партнерство с Китаем. Организация, созданная в 2001 г., стала инструментом поддержания экономической и политической стабильности на обширном пространстве, выходящем за пределы бывшего СССР. Результаты ее деятельности демонстрируют значительный потенциал для сотрудничества в различных областях: гуманитарной, культурной, социально-экономической сфере, в области повышения координации экономических политик стран-участниц и их позиции по вопросам международно-политической повестки дня.

Дальнейшее развитие существующих форматов интеграционного сотрудничества на базе принципа «открытого регионализма» позволит перевести на новую ступень взаимодействие с Европейским союзом, в частности в рамках строительства «общего экономического пространства» РФ—ЕС. Унификация технических норм и стандартов контроля не только будет способствовать более активным торгово-экономическим, технологическим обменам между Россией и европейскими странами, но и поможет преодолеть ситуацию искусственной необходимости выбора между альтернативными интеграционными проектами для государств «общего соседства»: Белоруссии, Украины и Молдавии.

Инициативы региональной интеграции на постсоветском пространстве, вдохновляемые и поддерживаемые Россией, призваны способствовать разви-

¹ Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 3 октября. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/502761>.

тию ее модернизационного потенциала, повышению ее роли в мировой экономической системе.

Проблемы безопасности и военно-политическое взаимодействие постсоветских стран. За последние двадцать лет на постсоветском пространстве сложились свои, пусть и не идеальные, механизмы, традиции, а отчасти и режимы военно-политического взаимодействия и обеспечения безопасности. Центральным и наиболее плотным элементом этой сферы является Организация Договора о коллективной безопасности. Существует отработанная и юридически закреплённая практика двустороннего сотрудничества России со странами СНГ, в том числе связанная с охраной внешних границ, размещением на постоянной основе военных объектов (сил) России на территории соседних государств, действуют механизмы миротворчества и поддержания стабильности в конфликтных зонах, отработана определенная практика противодействия международному терроризму, а также этническому и религиозному экстремизму.

Отношения в сфере безопасности и военно-политического сотрудничества на постсоветском пространстве прошли несколько этапов эволюции, которые схематично можно определить следующим образом.

1991–1994 гг. — становление институционально-правовой основы отношений и осуществление правопреимства в отношении бывшего СССР, в том числе в военно-политической сфере. Этот этап характеризовался как попытками сохранения определенного единства военного механизма Советского Союза, так и параллельно шедшими процессами становления национальных вооруженных сил, что в ряде стран СНГ (Азербайджан, Армения, Грузия, Молдавия) сопровождалось наиболее острой фазой конфликтности в отношениях с территориями, претендовавшими на собственный суверенитет.

1995–1999 гг. — период относительной стабилизации военно-политических отношений на постсоветском пространстве, характеризовавшийся как попытками выстраивания общей системы военно-политических связей на основе Ташкентского договора о коллективной безопасности 1992 г., так и закреплении на новой политико-правовой основе российского военного присутствия в постсоветском ареале. Этот период также отмечен первичными, еще не систематизированными попытками внешних акторов влиять на военно-политическое сотрудничество на пространстве бывшего СССР. К концу этого периода окончательно формируются три группы стран, склонные к принципиально различным сценариям взаимодействия по военно-политическим вопросам¹.

¹ Страны постсоветского пространства в зависимости от национальных подходов к обеспечению безопасности в общем ареале можно объединить в три группы. Страны первой группы (Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан) настроены на стратегическое сотрудничество в военно-политической сфере. Другая группа (Азербайджан, Грузия — до выхода из СНГ, Молдова, Украина) никогда не ориентировалась на тесное сотрудничество с постсоветскими соседями. Особняком стоят Узбекистан и Туркменистан. Ташкенту присуще конъюнктурно-тактическое, «маятниковое» поведение в военно-политической сфере, Ашхабад, провозгласив «вечный нейтралитет», занял сознательную политику равноудаленности от любых

1999–2004 гг. — период активизации сотрудничества в сфере безопасности и военной сфере, что в целом совпадает с более активной политикой России в СНГ. Основным побудительным мотивом и направлением взаимодействия становится борьба с международным терроризмом, вооруженными проявлениями этноконфессионального экстремизма. Договор о коллективной безопасности преобразовывается в Организацию, которая сочетает в себе черты классического военно-политического союза и международной региональной организации.

2005–2008 гг. характеризуются нарастанием кризисных тенденций в Содружестве, что в значительной степени было связано с неспособностью быстрого осознания и преодоления тех вызовов, которые несли с собой «цветные революции». Происходит резкий рост значения проблематики НАТО, «евроатлантического выбора» на постсоветском пространстве. В ряде стран СНГ формируется иллюзорное представление о возможности решения проблем безопасности исключительно с опорой на внешние силы. Вместе с тем продолжает нарастать нестабильность в Центральной Азии и в Закавказье. За исключением ОДКБ, которая продолжает свою внутреннюю консолидацию, военно-политическое сотрудничество находится фактически в состоянии стагнации. Период завершается возобновлением «замороженного» конфликта между Грузией и Южной Осетией, в который оказывается вовлечена Россия.

2008–2011 гг. — период кардинального пересмотра идеологии военно-политического взаимодействия, причиной чего стало изменение геополитического ландшафта в закавказском субрегионе, равно как и изменения в более широком международном контексте. На второй план уходит проблема расширения НАТО, военно-политическая проблематика СНГ становится частью многосторонней дискуссии о новой европейской архитектуре безопасности. Происходит прагматизация отношений Россия—ЕС, Россия—НАТО по вопросам безопасности и военной активности в Евразии. В качестве консенсусного элемента выступает вопрос Афганистана, а также ситуация в Центральной Азии. Продолжается и международно-правовая институционализация ОДКБ, хотя можно фиксировать ряд расхождений в видении этой организации ее участниками.

Постсоветские многосторонние соглашения военно-политического характера, заключавшиеся в начале 1990-х годов, имели предельно размытые стратегические цели и задачи и, как правило, ориентировались на создание паллиативных механизмов переходного характера. Вместе с тем эти соглашения позволили создать первичную политико-правовую основу для размещения российских военных сил и средств на территории стран СНГ. В силу неартикулированности национальных интересов в сфере безопасности и военно-политического взаимодействия большинство стран СНГ до середины 1990-х годов следовало схемам многостороннего взаимодействия, предлагавшимся российской стороной. Принципиальная позиция, отличная от российской, идентифицировалась только в ситуациях, связанных с особо чув-

форматов многостороннего взаимодействия. При этом специфика туркменского нейтралитета проявилась в ситуации вокруг Афганистана, когда Ашхабад, вопреки подавляющему мнению международного сообщества признавал правительство Талибана.

ствительными вопросами национальной безопасности (вопросы территориальной целостности, этноконфессиональных конфликтов).

Уже на начальных этапах стала формироваться небольшая по количеству, но устойчивая группа стран, имевших или в силу военно-политической самостоятельности, или в силу геополитического положения особые взгляды в сфере военного сотрудничества и безопасности. Постоянным ядром этой группы стали Украина, Туркменистан, Молдова, на определенных этапах к ним примыкали другие страны СНГ.

По мере формирования национальных интересов в сфере безопасности — с середины 1990-х годов начинается корректировка схем и механизмов многостороннего военно-политического сотрудничества в СНГ. Общим для всех стран Содружества, в том числе и для России, стал отказ от каких-либо попыток сформировать компонент объединенных вооруженных сил как в рамках СНГ, так и в рамках Ташкентского договора о коллективной безопасности, в его версии от 1992 г. К рубежу 1990—2000-х годов происходит преодоление избыточных или не нужных, по мнению стран-участниц СНГ, схем военно-политического взаимодействия. Сужается круг участников пограничного сотрудничества, сходит на нет организованное военно-техническое взаимодействие, механизмы Совета министров обороны, Совета командующих пограничными войсками переходят в режим функционирования в неполном формате участников.

Выход (непродление участия) Азербайджана, Грузии и Узбекистана из Договора о коллективной безопасности, с одной стороны, положил конец попыткам создать жесткую систему коллективной обороны и безопасности в СНГ с опорой на единый правовой документ, с другой — открыл дорогу к формированию тесного российскоцентричного военно-политического союза.

В 2000-е годы военно-политическое сотрудничество выстраивается в значительной степени вокруг проблем, связанных с новыми угрозами и вызовами, многие из которых не носят традиционного военного характера. В свою очередь это ведет к более широкому пониманию военно-политического сотрудничества. Важнейшим направлением сотрудничества в первой половине 2000-х годов становится многостороннее противодействие угрозе международного терроризма.

В 2000-е годы основная динамика собственно военного сотрудничества фиксировалась в связи с созданием и развитием Организации Договора о коллективной безопасности. ОДКБ постепенно преодолевает рамки замкнутого военного союза и выходит в сферу взаимодействия с внешними по отношению к постсоветскому пространству субъектами, в том числе с институциональными (НАТО, ЕС). Парадоксальным образом приобретение ОДКБ черт региональной организации в духе Гл. VIII Устава ООН дает возможность ОДКБ вернуться как доминирующему игроку на постсоветское пространство в целом, а быть может, и решать задачи в смежных регионах Евразии.

После 2008 г. важнейшее направление военно-политического взаимодействия — миротворчество и постконфликтное политическое урегулирова-

ние — лишилось принципиальной политико-правовой основы, заложенной в середине 1990-х годов и, как следствие, не может быть консолидирующим элементом этого взаимодействия.

Национальные подходы к военно-политическому сотрудничеству и обеспечению безопасности прошли серьезную эволюцию и в настоящий момент в большинстве случаев составляют целостную систему взглядов, приоритетов и механизмов достижения поставленных целей. Перспектива унификации национальных подходов в военно-политической сфере не только всех постсоветских государств, но и полноформатных участников СНГ, равно как и более узкой группы — членов ОДКБ — с целью более тесного многостороннего сотрудничества сейчас представляется малореальной. Практически нет скреп, которые объединяли бы страны в узко понимаемой военной сфере. Общие вызовы и угрозы, появляющиеся в широко понимаемой силовой сфере, парируются существующими механизмами взаимодействия.

Помимо общих, объективно существующих факторов, способствующих поддержанию многостороннего взаимодействия в военно-политической сфере, основным источником политической и институциональной динамики является Россия. Значительное число изменений, провозглашенных и реализованных инициатив является результатом субъективной заинтересованности России в сохранении и развитии многосторонних механизмов в военной сфере и сфере безопасности на постсоветском пространстве. Свои усилия в постсоветском ареале Россия увязывает с изменяющимися параметрами стратегического контекста безопасности на евроазиатском и евроатлантическом пространствах.

Организация договора о коллективной безопасности. Договор о коллективной безопасности (ДКБ) был подписан 15 мая 1992 г. в Ташкенте главами шести государств-участников СНГ — Армении, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Узбекистана. В 1990-е годы для обозначения ДКБ часто использовался термин «Ташкентский договор». В течение 1993 г. к ДКБ присоединились Азербайджан, Белоруссия и Грузия. Договор вступил в силу для всех девяти стран в апреле 1994 г. сроком на пять лет. По своему содержанию Договор о коллективной безопасности был скорее относительно общим документом о коллективной обороне — т.е. был ориентирован на угрозы извне, а не изнутри Содружества. Вместе с тем ДКБ давал общие правовые основания для сохранения российского военного присутствия в странах СНГ и заполнял собой правовой вакуум, сложившийся вокруг пребывания вооруженных сил и военных объектов бывшего СССР на территории новых независимых государств. В апреле 1999 г. Протокол о продлении Договора о коллективной безопасности не подписали Азербайджан, Грузия и Узбекистан и тем самым вышли из ДКБ. Баку и Тбилиси мотивировали свой выход недостаточной эффективностью ДКБ в деле урегулирования конфликтов. Узбекистан под давлением обстоятельств, связанных как с ситуацией в Афганистане, так

и с активностью экстремистских сил внутри страны, вернулся к сотрудничеству в рамках ОДКБ. Вместе с тем позиция этой страны по сей день содержит множество оговорок относительно плотности и направлений военного сотрудничества, зачастую Ташкент оперирует формулировками о «приостановлении» своего членства в ОДКБ. ДКБ де-факто из правового акта, определяющего общую рамку военно-политического сотрудничества для Содружества, превратился в более узкий российско ориентированный формат взаимодействия. 14 мая 2002 г. была учреждена Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), в настоящее время объединяющая Армению, Белоруссию, Казахстан, Киргизию, Россию, Таджикистан и Узбекистан. 7 октября 2002 г. в Кишиневе принят Устав ОДКБ. Положения Устава модернизировали политико-правовые установления Ташкентского договора и действительно ввели элементы коллективной безопасности и противодействия внутренним угрозам. В Уставе также была обозначена невозможность размещения военных сил и средств третьих стран на территории участников ОДКБ без предварительных консультаций между странами ОДКБ.

В ОДКБ в отличие от Ташкентского договора 1992 г. создана разветвленная институциональная структура. Высшим органом является Совет коллективной безопасности (СКБ) на уровне руководителей государств—членов ОДКБ. Помимо традиционных Советов министров иностранных дел, министров обороны действует специфический механизм — Комитет секретарей советов безопасности (КССБ). КССБ в силу многоаспектности деятельности национальных Совбезов аккумулирует все больше фактических полномочий. Между сессиями СКБ функции общей межгосударственной координации возложены на Постоянный совет, состоящий из постпредов стран—членов ОДКБ. Высшим должностным лицом ОДКБ является Генеральный секретарь.

Реальный военный компонент коллективного характера начал создаваться еще до официального учреждения ОДКБ. В 2001 г. было принято решение о формировании Коллективных сил быстрого развертывания Центрально-Азиатского региона коллективной безопасности (КСБР ЦАР). КСБР включают общий логистическо-штабной механизм, национальные батальоны от каждого из центральноазиатских участников ОДКБ и России. КСБР в оперативном плане взаимодействуют с российскими военными силами и объектами, дислоцированными в ЦА. Учения КСБР ЦАР проводятся на регулярной основе, в том числе с отработкой антитеррористических задач. 4 февраля 2009 г. президенты Армении, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана на внеочередной сессии СКБ ОДКБ приняли решение о создании Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР) ОДКБ. От подписания пакета документов воздержался Узбекистан, зарезервировав возможность подключения к Соглашению позднее. С целью отлаживания механизма функционирования КСОР регулярно проводятся совместные учения с участием контингентов и оперативных групп государств—членов ОДКБ.

С 2006 г. ОДКБ взяла курс на трансформацию в многофункциональную организацию безопасности. Приняты решения СКБ ОДКБ о создании Миротворческих сил, координационных советов по чрезвычайным ситуациям, борьбе с незаконной миграцией и нелегальным оборотом наркотиков. При КССБ ОДКБ функционируют рабочие группы по вопросам борьбы с терроризмом и противодействия незаконной миграции, информационной политики и безопасности. С 2006 г. работает Межгосударственная комиссия по военно-экономическому сотрудничеству ОДКБ.

В отличие от СНГ ОДКБ и его участники изначально ориентировались на полноценную международную правосубъектность ОДКБ. Организация активно включена в многосторонние отношения, что способствует ее международной легитимизации. С 2 декабря 2004 г. ОДКБ имеет статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН. 18 марта 2010 г. в Москве подписана Совместная декларация о сотрудничестве между Секретариатами ООН и ОДКБ, которая предусматривает налаживание взаимодействия между двумя организациями, в частности, в сфере миротворчества. Эти прецеденты позволяют говорить о том, что ОДКБ если не получила, то близка к статусу регионального соглашения по смыслу гл. VIII Устава ООН. Такую задачу ОДКБ ставила перед собой с самого начала функционирования. Пока по линии ОДКБ—НАТО и ОДКБ—ЕС обмен мнениями ведется только по афганской проблематике. Вместе с тем СКБ ОДКБ еще в 2004 г. принял решение об основных направлениях диалога и взаимоотношений ОДКБ и НАТО. НАТО сугубо по причинам «ценностно-идеологического» порядка пока дистанцируется от более тесных институциональных отношений, предпочитая двустороннее взаимодействие со странами—членами ОДКБ. Многие из этих стран, когда речь идет об ОДКБ, характеризуются как «авторитарные режимы», что, однако, не мешает НАТО реализовывать с ними индивидуальные программы партнерства на протяжении почти двух десятилетий. Эвентуальное же взаимодействие ОДКБ и НАТО, как ни парадоксально, может синхронно укрепить их имидж в качестве зрелых институтов обеспечения не просто региональной, но и международной безопасности. Очевидно, что ОДКБ включена в плотную сеть взаимодействия с российскоцентричными структурами на постсоветском пространстве. Так, даже Парламентская ассамблея ОДКБ создана на базе МПА СНГ, заседания СМО и СКПВ СНГ зачастую проходят де-факто в формате ОДКБ. 12 октября 2010 г. было подписано Совместное заявление высших должностных лиц ЕврАзЭС, ОДКБ, СНГ и ШОС, в котором стороны зафиксировали готовность и интерес к дальнейшему институциональному взаимодействию. С точки зрения внешнеполитической координации беспрецедентным для постсоветской практики является принятие 26 сентября 2011 года «на полях» 66-й сессии ГА ООН «Коллективных указаний постоянным представителям государств—членов ОДКБ при международных организациях».

Внерегionalные акторы (ЕС, США, Китай) на постсоветском пространстве. *Политика ЕС на постсоветском пространстве.* 2000-е годы ознаменовали новый этап в политике Европейского союза на пространстве СНГ. Первое десятилетие существования постсоветского пространства характеризуется в политике ЕС обобщенным подходом. Этот подход нашел в 1990-е годы отражение в программе ТАСИС — «Техническое содействие странам СНГ и Монголии». Типовые двусторонние Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), заключенные Европейским союзом с большинством государств постсоветского пространства¹, также являются примером стандартизированного отношения к странам данного направления.

Качественной характеристикой нового этапа в политике Европейского союза на постсоветском пространстве стало постепенное выделение трех субрегиональных направлений, в отношении каждого из которых ЕС использует различные инструменты. Трансформация европейского подхода к постсоветскому пространству связана в первую очередь с расширением ЕС в 2004–2007 гг., в результате которого границы ЕС вплотную приблизились к границам СНГ. Концептуально новый подход был выражен термином «новое соседство» в отношении Белоруссии, Украины, Молдавии и трех государств Закавказья; чуть позднее, в 2007 г., появился термин «соседи соседей» применительно к государствам Центральной Азии. В организационно-правовом плане эти инициативы были оформлены Европейской политикой соседства (2004 г.) и программой «Восточное партнерство» (2009 г.).

Изначальная цель Европейской политики соседства (ЕПС), которая по мере своего развития охватила шесть стран постсоветского пространства и десять государств Барселонского процесса, была сформулирована как построение «больше чем партнерства, но меньше чем членства». Концепция политики соседства заключалась в создании новых институциональных рамок взаимодействия, которые должны были обеспечить стабильность и безопасность на новых границах расширенного Европейского союза. Инициатива предполагала широкомасштабное сотрудничество без институциональной надстройки, что иллюстрирует известная фраза Р. Проди об «общности всего, кроме институтов». Главной задачей на пути построения «Европы без разделительных линий» провозглашался переход государств-партнеров к демократии, рыночной экономике и признанию европейских ценностей.

Основным инструментом для достижения целей в рамках ЕПС являлись двусторонние Планы действий (*Action Plans*), разрабатываемые Европейским союзом для каждого государства-соседа и передаваемые им на исполнение. Для осуществления финансовой поддержки новых принципов сотрудниче-

¹ Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) — двусторонние документы, подписанные ЕС со всеми государствами СНГ, кроме Таджикистана, в период с 1994 по 1999 г. СПС с Белоруссией и Туркменистаном не вступили в силу. СПС носят рамочный характер, определяющий базовые принципы взаимодействия двух сторон в политической, экономической и культурной областях.

ства были созданы Инструмент европейского партнерства и соседства (*ENPI*) и Механизм содействия реформам управления (*Governance Facility*), которые заменили действовавшую ранее программу технического содействия ТАСИС.

«Восточное партнерство», заявленное как новая инициатива, стало по сути надстройкой к ЕПС, оставаясь в рамках уже предложенной парадигмы взаимодействия с государствами-партнерами. Единственный компонент, привносящий определенную новизну, — элементы многостороннего взаимодействия. В рамках программы были созданы четыре тематические платформы:

- демократия, эффективное управление (*good governance*) и стабильность;
- экономическая интеграция;
- энергетическая безопасность;
- контакты между людьми.

Был также инициирован проект Межпарламентской ассамблеи стран-участниц и создан ежегодный Форум гражданского общества для привлечения неправительственных структур в реализацию программы.

Стремление наладить горизонтальные связи между странами региона в рамках развития проекта «Восточное партнерство» приняло форму тематических программ, запущенных в конце 2009 — начале 2010 г.: «Интегрированное управление границами», «Региональные энергетические рынки и энергетическая эффективность», Фонд поддержки малых и средних предприятий, противодействие чрезвычайным ситуациям, природоохранная программа. Все более заметными стали требования по гармонизации национального законодательства с нормами права Европейского союза.

«Восточное партнерство» включило целый ряд двусторонних инициатив, которые ранее, еще до формирования самой программы, уже были предложены Украине и Молдавии — как наиболее «европейским» соседям. Наиболее важные из этих инициатив:

- возможность подписания Соглашений об ассоциации, включая всеобъемлющую зону свободной торговли;
- предложение членства в Энергетическом сообществе, созданном в 2006 г. для балканских государств с целью интегрирования государств региона в создаваемый общеевропейский рынок газа и электроэнергетики;
- облегчение — вплоть до отмены — визового режима.

В России не выработана консолидированная позиция в отношении европейской политики соседства и «Восточного партнерства». На момент разработки инициативы ЕПС России предлагалось принять в ней участие наряду с остальными государствами-соседями. Россия отказалась, мотивировав свое отношение тем, что строит с Европейским союзом отношения стратегического партнерства, в том числе в рамках «четырех общих пространств». Конкретизация ЕПС в форме «Восточного партнерства» вызвала в России обеспоко-

енность. Момент запуска программы (после событий в Закавказье в 2008 г.), трудности с определением параметров взаимоотношений на пространстве «общего соседства» между РФ и ЕС подталкивали Россию к восприятию новой европейской политики как противоречащей ее интересам в постсоветском ареале. Наибольшую обеспокоенность вызвали инициативы экономической конвергенции государств-партнеров с рынками ЕС, которые могли бы препятствовать реализации российских интеграционных проектов на постсоветском пространстве, в первую очередь созданию Таможенного союза/Единого экономического пространства, и попыткам привлечения к нему Украины.

С 2010 г. Россия начала принимать участие в тематических проектах «Восточного партнерства», в частности по приграничному сотрудничеству, однако недостаточная прозрачность процесса реализации «Восточного партнерства» по-прежнему вызывает вопросы.

В последнее время в оценках «Восточного партнерства», в том числе со стороны политиков и экспертов ЕС, стало заметно больше скептицизма в силу недостаточного уровня финансирования программы, понижения приоритетности восточных соседей ЕС на фоне кризиса евро и событий «арабской весны».

Центральноазиатское направление политики ЕС после 2000 г. в очередной раз показало свою ограниченность. Если одним из базовых условий активизации связей ЕС с соседями является перспектива их внутреннего реформирования, что подтверждает значимость «ценностного» компонента Евросоюза, то государства Центральной Азии в этом контексте не обладают значимым потенциалом. Основной интерес ЕС в Центральной Азии сосредоточен в первую очередь в развитии проектов энергетического сотрудничества.

В «Стратегии ЕС — Центральная Азия» (2009 г.) основное внимание уделяется усилиям по продвижению европейской системы управления, в первую очередь на энергетических рынках государств-партнеров. В 2011 г. ЕС принял новый документ «Энергетическая политика ЕС: взаимодействуя с партнерами за пределами наших границ», который рассматривается в Брюсселе как важная ступень в вопросах улучшения координации энергетической политики государств-членов ЕС и выработки согласованного подхода со странами-партнерами в энергетической сфере

Отдельным направлением деятельности ЕС на постсоветском пространстве является участие в урегулировании конфликтов. Его специфика заключается в доминировании экономического участия в процессах постконфликтного восстановления при неравномерной политической вовлеченности. В период с 1997 по 2008 г. ЕС оказался крупнейшим международным донором (за исключением России) в восстановлении Абхазии и Южной Осетии. Комиссия ЕС поддерживала восстановление экономики и меры по восстановлению доверия в качестве важнейшего инструмента нормализации отношений между конфликтующими сторонами. Акцентирование экономического участия ЕС может быть объяснено и тем, что политическая вовлеченность была слишком затруднена. Принимая во внимание страх Тбилиси перед любым укреплением

самопровозглашенных государств, с одной стороны, и отсутствие в ЕС консенсуса по вопросу о степени и характере участия в международных процессах в регионе, финансовые вливания с целью экономического восстановления территорий были тем минимальным общим знаменателем, к которому мог прийти Европейский союз.

После 2008 г. участие ЕС в урегулировании конфликтов на Южном Кавказе приобрело новые характеристики. В ситуации, когда в противостояние были вовлечены ключевые игроки региональной и глобальной сцены (Грузия, Россия, США), Европейский союз единственный имел имидж непредвзятого посредника и по инициативе председательствовавшей в ЕС Франции сумел этот образ быстро и эффективно использовать. Принятый план урегулирования («Медведева—Саркози») стал основой для прекращения вооруженной фазы конфликта.

Несмотря на неоднозначную реакцию других стран—членов ЕС в отношении односторонних действий Франции от имени всего Евросоюза, Парижу удалось по-новому акцентировать роль ЕС в Закавказье.

В середине 2009 г. этот эффект был усилен, когда — после завершения мандатов международных наблюдательных миссий в Грузии ОБСЕ и ООН — единственным международным наблюдателем стала Миссия наблюдателей ЕС (*EU monitoring mission*). Миссия, несмотря на значительные ограничения в деятельности (работает только на территории Грузии в ее постконфликтных границах), играет важную роль в процессе интернационализации усилий по урегулированию конфликта.

Эволюция политики США в отношении постсоветских государств. Американский подход к отношениям со странами постсоветского пространства претерпел значительные перемены на протяжении последних двадцати лет. В начале и середине 1990-х годов Вашингтон был мотивирован стремлением утвердить их в международных делах в качестве самостоятельных субъектов, чей суверенитет не оспаривался бы Москвой. К концу 1990-х годов движущие силы политики США в Восточной Европе, Закавказье и Центральной Азии приняли более широкий — евразийский характер. В круг интересов США вошли строительство трубопроводов, соединяющих страны СНГ с другими государствами Евразии, использование потенциала некоторых членов СНГ в противодействии талибам или сдерживании Ирана. В этот период США также стали интересоваться проблемами разрешения постсоветских конфликтов и активизировали свои посреднические усилия. К концу же 2000-х годов соображения, которыми руководствуется Вашингтон в политике на пространстве СНГ, стали в полной мере глобальными. Партнерство с Россией и ее соседями стало рассматриваться американскими стратегами с точки зрения реагирования на подъем влияния Китая, поддержки глобального режима нераспространения и контроля над вооружениями, борьбы с транснациональными проявлениями религиозного экстремизма. В складывающихся к началу 2010-х годов

условиях непродуктивно рассматривать отдельно события в отношениях США с отдельными странами — соседями России в попытке найти особую логику в эволюции каждого двустороннего комплекса отношений. Даже взаимодействие с Россией, вероятно, не является «самодостаточной» целью внешней политики США, так что и подход США к отношениям с государствами СНГ все в меньшей степени определяется стратегией Вашингтона на российском направлении.

С начала 1990-х годов в отношении каждого из трех сегментов СНГ — восточноевропейскому, закавказскому и центральноазиатскому — США руководствовались отдельным, доминирующим интересом. Так, Вашингтон старался помочь Украине и Молдове в их проектах нациестроительства. В Закавказье США интересовали нефтегазовые ресурсы Азербайджана, возможности подключения к урегулированию нагорно-карабахского конфликта и показательной демократизации Грузии. Наконец, в Центральной Азии просматривались угрозы религиозно окрашенного экстремизма, с середины 1990-х подпитываемого гражданской войной в Афганистане.

В рамках перехода к «трансконтинентальным» мотивам политики в СНГ в середине 2000-х годов Вашингтон реализовал административно-бюрократическое отделение центральноазиатского субрегиона СНГ от восточноевропейского и закавказского. С 2005 г. отношения США с государствами Центральной Азии были переданы в компетенцию Бюро по делам Южной и Центральной Азии Государственного департамента, в то время как Закавказье наряду с другими европейскими государствами (включая Россию) осталось в компетенции Бюро по делам Европы и Евразии. Бюро по делам Южной и Центральной Азии также занималось отношениями США с Индией, Пакистаном, Афганистаном, Непалом, Бангладеш, Шри-Ланкой и Мальдивами. Соединение проблематики Южной и Центральной Азии в рамках одного отдела отражало американское официальное представление об оптимальных путях регионализации на юге и в центре Евразии. На политику США в СНГ также оказывал воздействие подход Вашингтона к отношениям с Турцией, которая в конце 2000-х годов активизировалась на международной арене, стремясь, в частности, закрепить за собой роль посредника в разрешении конфликтов на Ближнем и Среднем Востоке и в Закавказье. В такой ситуации ключевой для США целью стало сохранение привязки Турции к Западу как посредством НАТО, так и за счет двусторонних отношений между Вашингтоном и Анкарой. США, несомненно, учитывают это, формулируя свой подход к урегулированию конфликта вокруг Нагорного Карабаха или поддерживая развитие тех или иных маршрутов транспортировки нефти и газа из бассейна Каспия на мировые рынки.

В политике США в отношении Закавказья в 2000-е годы учитывался не только фактор Турции, но и — в еще большей степени — проблема Ирана. С точки зрения американского политикоформирующего сообщества Турция, Иран и закавказские государства ставили перед Вашингтоном единый ком-

плекс задач. Продолжением этого комплекса в восточном направлении являлись Афганистан и Пакистан. С этой ближне-средневосточной и закавказской подсистемой тесно связан и Китай — как через Центральную Азию и Иран, откуда КНР получает энергоносители, так и через Афганистан, где Пекин также старается утвердиться в роли влиятельной силы.

Стоит отметить, что, если администрация Дж. Буша-младшего, признавая наличие, например, глобальных проблем нераспространения и религиозного экстремизма, искала для них региональные решения (демократизация государств Ближнего Востока, уничтожение экстремистов в Афганистане и пр.), то при президенте Б. Обаме Вашингтон предпочитал искать глобальный многосторонний ответ на глобальные проблемы.

Важным аспектом трансформации американского подхода к отношениям со странами СНГ при Б. Обаме стало то, что демократизация, рассматривавшаяся администрацией Дж. Буша-младшего в первую очередь как оперативно-тактическая деятельность по расшатыванию и смене авторитарных режимов, уступила место подходу Вашингтона, основанному на терпеливом ожидании.

Важнейшими аспектами глобальной стратегии Вашингтона, формирующими политику США в СНГ, являются перспективное сокращение американского участия в Международных силах содействия безопасности в Афганистане, сдерживание влияния России в окружающих ее государствах, укрепление энергетической безопасности США и развитие американской системы альянсов в Евразии.

Свертывание присутствия международных сил в Афганистане может быть воспринято исламскими экстремистами по всему миру как победа: те, кто требовал ухода «неверных», добились своего — во всяком случае в Афганистане. Авторитет этих сил резко вырастет в глазах не только афганцев, но и жителей соседних с Афганистаном государств СНГ — в первую очередь Таджикистана и Узбекистана. Он также затронет Киргизию и — возможно — Казахстан. Это может привести к подъему исламистски настроенных оппозиционных сил в государствах Центральной Азии при сочувствии и прямой поддержке из Афганистана. В подобных условиях США захотят сохранить возможности базирования на территории стран Центральной Азии, которые скорее всего американцам такие возможности предоставят при отсутствии жесткого сопротивления со стороны России или Китая. В условиях нарастания экстремистских настроений и в свете опыта февраля 2010 года, когда Москва и ОДКБ заняли выжидательную позицию и не оказали силовой поддержки свергаемому режиму Бакиева в Киргизии, Бишкек и Душанбе будут проявлять дополнительный интерес в поддержке США в сфере безопасности.

Попытки ускоренного расширения НАТО на постсоветское пространство, за которое ратовала администрация Дж. Буша-младшего, породили в 2008—2010 гг. жесткое противодействие со стороны России, что сделало крайне проблематичным присоединение к НАТО Грузии. Украина же после прихода к власти в 2010 г. президента В. Януковича модифицировала свой подход

к потенциальному членству в НАТО. Проявив гибкость, Вашингтон адаптировал свою позицию соответствующим образом. Так, выступая в Киеве в июле 2010 г., госсекретарь США Х. Клинтон заявила о своем уважении к выбору Украины, выраженному в законе «О принципах внутренней и внешней политики» от 1 июля 2010 г. В соответствии с этим законом Украина отказывалась от подачи заявки на вступление как в НАТО, так и в Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), подтверждая тем самым свой «внеблоковый» статус. Соглашаясь не форсировать привлечение Украины в НАТО, администрация Обамы, очевидно, исходила из того, что Украина также не будет вступать в ОДКБ. Тогда же в Киеве Х. Клинтон заявила, что США «поддерживают Украину в ее стремлении найти соответствующий баланс». Тем самым госсекретарь отмежевалась от политики «жесткого выбора» в отношении Украины, характерной для администрации Дж. Буша-младшего. В условиях, когда немедленное расширение НАТО не представлялось более возможным и вместе с тем политика «перезагрузки» отношений Вашингтона с Москвой принесла ощутимые результаты, США сконцентрировались на поиске путей приемлемого для себя подключения России к евроатлантической системе безопасности и активизировали посреднические усилия в разрешении конфликтов на пространстве Евразии.

С 2009 г. США постепенно снижали накал противоречий с Россией по грузинской проблематике, признавая, что в сложившихся после признания Москвой Южной Осетии и Абхазии условиях комплексное решение проблемы территориальной целостности Грузии возможно только в долгосрочной перспективе. Вашингтоном была, очевидно, проведена переоценка значимости Грузии в списке внешнеполитических приоритетов США. Во время визита в Тбилиси в июле 2010 г. Х. Клинтон назвала два мотива поддержки Грузии Соединенными Штатами. Во-первых, по словам госсекретаря, идеи грузинской «революции роз» 2003 года в значительной степени соответствовали «американским идеалам». Х. Клинтон пояснила, что речь идет о мирном отделении Грузии от «колониальной державы» и преодолении наследия «колониализма». Во-вторых, по мнению Х. Клинтон, достойны поддержки усилия современной Грузии по развитию демократических институтов и реформированию экономики в либеральном ключе. Таким образом, госсекретарь постаралась объяснить причины поддержки Вашингтоном Тбилиси почти исключительно идейно-ценностными аргументами. В отличие от высокопоставленных дипломатов администрации Буша Х. Клинтон не концентрировала внимание на геополитически окрашенных сюжетах, связанных, например, с прохождением трубопроводов через территорию Грузии. Администрация Обамы также проявляла сдержанность в поставках Грузии вооружений и военной техники, что вызывало недоумение грузинской стороны, высказанное, в частности, в адрес американского госсекретаря на ее совместной пресс-конференции с грузинским президентом. Тем не менее большую часть из суммы в 1 млрд долл., обещанной США Грузией в качестве гуманитарной помощи сразу после войны

августа 2008 г., Вашингтон выплатил Грузии уже после прихода к власти президента Обамы. Вместе с тем вице-президент США Дж. Байден и высшие руководители Государственного департамента и после 2008 г. пребывали в тесном контакте с президентом Грузии М. Саакашвили, включая ежемесячные телефонные переговоры с ним Дж. Байдена.

После конфликта 2008 г. различия в подходах к урегулированию являлись наиболее сложным сюжетом российско-американских отношений. Парадоксально, но неурегулированность ситуации вокруг Абхазии и Южной Осетии заставляла Россию совместно с США и другими посредниками активизировать поиск путей разрешения других «замороженных» конфликтов — нагорно-карабахского и, в меньшей степени, приднестровского.

Внешнеполитические руководители США неоднократно ссылались на Минскую группу ОБСЕ как на эффективный форум посредников и упоминали о том, что США работают в нем в сотрудничестве с двумя другими сопредседателями — Россией и Францией.

Позиция Вашингтона по конфликту вокруг Приднестровья при администрации Обамы была «деполитизирована» — США отошли от поддержки инициатив по радикальному изменению статус-кво в конфликте и перестали предъявлять к приднестровской стороне требования немедленной реинтеграции в состав Молдавского государства. Вместе с тем Вашингтон полагал, что случай Косово, чья независимость была признана (да и, собственно, создана) США, является «уникальным случаем», который не может создавать прецедент для других конфликтов самоопределения, включая приднестровский.

Определенные изменения произошли и в сфере энергетической безопасности. Здесь они были простимулированы в первую очередь объективными обстоятельствами снижения спроса на углеводороды в результате мирового экономического кризиса.

В любом случае при администрации Б. Обамы Вашингтон постепенно приходил к осознанию того факта, что за двадцать лет существования СНГ вокруг России сложилась достаточно «плотная» международная среда из государств, доказавших свою способность к более или менее успешному, но автономному существованию. Большинство из этих стран получило достаточную американскую поддержку на пути нациестроительства (прибалтийские государства, Грузия, Украина), другие в полной мере задействовали внутренние источники поддержания стабильности и роста, в частности энергетические ресурсы (Азербайджана, Казахстана, Туркмении).

Идеи форсированной трансформации политических режимов на пространстве Евразии подвергались критике ввиду непредсказуемости краткосрочных последствий, неопределенности долгосрочной выгоды, а также гарантированного ущерба от таких действий для отношений США с Россией.

Приоритеты и направления политики Китая в постсоветской Центральной Азии. Исторически и географически судьбы Китая и государств Центральной Азии были тесно переплетены. В то же время характер присутствия Китая

в регионе различался по форме и интенсивности в разные периоды времени. Вплоть до начала XIX в. государственные образования, существовавшие на современном центральноазиатском пространстве, воспринимались Китаем через призму китаецентричной внешнеполитической концепции. Согласно этой концепции центральноазиатские государства относились к категории «подчиненных Китаю», хотя формально были самостоятельными. Период XIX — начала XX вв. до распада Российской империи прошел под знаком так называемой «Большой игры» в Центральной Азии, содержание которой составляло соперничество Великобритании и России за влияние в регионе. При этом позиции Китая постепенно ослабевали. В период с 1917 г. до образования КНР в 1949 г. в регионе происходили противоречивые процессы, связанные с подъемом так называемых народных революций, образованием Монгольской народной республики в 1921 г., вхождением среднеазиатских народов в состав СССР. В то же время в 1930—1940-е годы Китай столкнулся с серией восстаний мусульманских народов в Синьцзяне. Изначально позиция советского правительства в отношении Синьцзяна отличалась двойственностью, проявлявшейся, в частности, с одной стороны, в поддержке линии на сохранение области как части Китая, а с другой — в политическом содействии Временному правительству Восточно-Туркестанской Республики, сформированному в 1944 г. антикитайским движением. Подобная двойственность в отношениях Китая и СССР была снята только в 1945 г. в результате подписания советско-китайского договора о дружбе и союзе. С 1949 г. по 1991 г. политика КНР в отношении центральноазиатского региона была увязана с двумя направлениями. Во-первых, с 1960-х по 1980-е годы советско-китайские отношения отличались наличием конфронтационных тенденций, составной частью которых являлись и противоречия по пограничным вопросам в Средней Азии, Казахстане и на Дальнем Востоке. Во-вторых, с 1980- годов в русле нормализации советско-китайских отношений и принятия китайским руководством во главе с Дэн Сяопином курса на экономическое реформирование страны стали восстанавливаться межрегиональные торгово-экономические и культурные связи между приграничными районами Китая и центральноазиатскими республиками.

После распада СССР, уже в январе 1992 г., Китай установил двусторонние отношения со всеми странами Центральной Азии, тем самым обозначив новый этап своей политики в регионе. Современные приоритеты и направления политики Китая в отношении Центральноазиатского региона определяются соображениями национальной безопасности КНР и экономическими факторами. Первый аспект объясняется тем, что с регионом тесно смыкается одна из наиболее проблемных административно-территориальных единиц КНР — Синьцзяно-Уйгурский автономный район. Второй, экономический, обуславливается расположением в Центральной Азии ключевых поставщиков энергетических ресурсов, особенно необходимых Китаю в период наращивания темпов экономического развития.

Сейчас можно говорить не только об отдельных аспектах двусторонних отношений Китая с государствами региона, но и о стратегии КНР в отношении Центральной Азии как единого субъекта. Существует ряд достаточных оснований для такой трактовки китайской стратегии в регионе. Они связаны, во-первых, с существованием общерегиональных проблем безопасности, а во-вторых, с наличием политико-экономической линии Китая в отношении региона, которая во многих вопросах осуществляется через Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС). В то же время можно говорить также и об отдельных комплексах взаимоотношений Китая с каждой из пяти центрально-азиатских республик, тем более что проекты, осуществляемые в рамках ШОС, не затрагивают Туркменистан, который не является членом данной организации. Можно выделить шесть приоритетных направлений стратегии Китая в Центральной Азии. К ним относятся:

- противодействие проявлениям терроризма, сепаратизма, экстремизма,
- поддержание безопасного состояния пограничных территорий,
- содействие общерегиональной стабильности,
- участие в экономическом развитии региона,
- недопущение попадания региона под влияние государств или союзов, занимающих антикитайскую позицию,
- доступ к региональным энергоресурсам.

На ранних этапах выстраивания отношений Китая с новыми независимыми государствами первые три направления в первую очередь были тесно увязаны с проблемой границ в регионе. После распада СССР Казахстан, Таджикистан и Киргизия приобрели внешнюю государственную границу с Китаем, в отношении которой требовалось решить ряд спорных вопросов, а также делимитировать и демаркировать в соответствии с нормами международного права.

В 1996 г. и 1999 г. Китай и Киргизия достигли договоренности по вопросам общей границы (858 км). Протяженность китайско-казахстанской границы составляла 1533 км. Двусторонние соглашения по этому участку были заключены в 1994 г. и 1998 г., а его демаркация была завершена в 2002 г. Соглашения по китайско-таджикской границе (414 км) были подписаны в 1999 г. и 2002 г. При этом все названные государства, а также Китай и Россия, еще в 1996 г. заключили в Шанхае Соглашение об укреплении доверия в военной области в районе границ, а в 1997 г. тем же составом участников было подписано Соглашение о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границ. Данные договоренности стали основой формирования так называемой «Шанхайской пятерки», предтечи Шанхайской организации сотрудничества, образованной в 2001 г. уже с участием пяти упомянутых ранее государств и Узбекистана.

Решение пограничных вопросов, сняв основные межгосударственные противоречия в данной области, вывело для Китая на первый план группу общерегиональных проблем безопасности, ставших объектом обсужде-

ния уже в рамках ШОС. Для Китая эти вопросы тесно увязаны с ситуацией в Синьцзян-Уйгурском автономном районе (СУАР), основное население которого представлено мусульманами тюркского происхождения. Данная территория в историческом, этническом и конфессиональном плане связана с центральноазиатским регионом. Именно поэтому стабильная обстановка в государствах Центральной Азии является положительным контекстом для развития СУАР. Распад Советского Союза и образование пяти государств Центральной Азии породил в среде сепаратистских кругов СУАР надежды на возрождение независимого государства — Восточный Туркестан. Во второй половине 1990-х — начале 2000-х годов китайская сторона заручилась обещанием центральноазиатских республик не поддерживать в какой-либо форме сепаратистское движение в Синьцзяне, увязав данный вопрос с условиями расширения взаимной торговли и инвестиций. Впоследствии между Китаем и республиками Центральной Азии была заключена серия соглашений о совместных действиях в борьбе с сепаратизмом и экстремизмом. Данный вопрос также является одним из ключевых аспектов сотрудничества в рамках ШОС.

Издавна территории Китая и современной Центральной Азии были не только связаны общими политическими и этно-демографическими процессами, но и тесно смыкались в экономическом и транспортном плане. Яркий пример — Великий шелковый путь, соединявший Китай со Средней, Южной и Передней Азией еще в начале нашей эры.

В 1990-е годы взаимный товарооборот Китая и стран Центральной Азии не отличался стабильным развитием. Резкий его рост начала 1990-х годов сменился определенным замедлением в середине десятилетия, что было частично вызвано курсом государств региона на ограничение притока китайских товаров низкого качества. Однако уже в 2000-х годах произошло резкое увеличение товарооборота, за неполное десятилетие выросшего приблизительно в 15 раз по сравнению с 1990-ми годами. Торговля с КНР составляет порядка 20% общего торгового оборота центральноазиатских государств. При этом доля Центральной Азии в торговом обороте Китая составляет менее 1% его внешней торговли.

Среди внешнеторговых партнеров КНР в Центральной Азии с кратким отрывом от других стран лидирует Казахстан, чей товарооборот с Китаем превышает 13 млрд долл. Еще в первой половине 1990-х годов китайское руководство определило в качестве своей стратегической задачи трансформацию СУАР в базовый регион развития торгово-экономических отношений с Центральной Азией. Практическому воплощению данной задачи отвечала серия государственных мер, включающая создание специальных экономических зон, открытие новых и переоборудование старых погранпереходов на границах с Казахстаном, Таджикистаном и Киргизией, присвоение ряду населенных пунктов статуса открытых городов, в которых создавались пограничные базары. К числу последних относятся, например, такие города, как Хоргос и Кашгар. Существуют планы китайского руководства по превращению Каш-

гара, расположенного вблизи границ с Пакистаном, Киргизией, Афганистаном и Таджикистаном, в крупный торговый и логистический центр региона.

С 1993 г. Китай превратился в нетто-импортера нефти и до сих пор демонстрирует высокий рост потребления энергетических ресурсов. Наиболее масштабные энергетические проекты Китай осуществляет в трех центральноазиатских республиках — Казахстане, Узбекистане и Туркменистане. Во всех упомянутых странах активно работает Китайская национальная нефтяная корпорация (*China National Petroleum Corporation, CNPC*).

В 2009 г. по межгосударственному соглашению КНР выделила Туркменистану 3 млрд долл., которые должны быть использованы на освоение расположенного на северо-востоке страны газового месторождения Южный Иолотань. Месторождение оценивается экспертами как четвертое крупнейшее месторождение газа в мире.

Сотрудничество Китая со всеми вышеперечисленными странами стало основой для крупного регионального проекта — строительства газопровода Туркмения—Узбекистан—Казахстан—Китай (Центральная Азия—Китай), первая линия которого была введена в действие в декабре 2009 г. Газопровод берет свое начало в Туркменистане, далее проходит через центральный Узбекистан и южный Казахстан, завершаясь в городе Хоргос Синьцзян-Уйгурского автономного района Китая. Через газокompрессорную станцию в Хоргосе газ затем поступает в города Шанхай, Гуанчжоу, Гонконг и другие регионы Китая. Таким образом, газопровод Центральная Азия—Китай призван способствовать обеспечению растущей внутренней потребности Китая в газе, а в перспективе — внести вклад в изменение энергобаланса КНР в пользу увеличения в нем доли природного газа.

Энерготранспортные проекты не исчерпывают собой сотрудничество Китая и Центральной Азии в области инфраструктуры. Среди важнейших инфраструктурных проектов — железная дорога у Кашгар (Китай) — Иркештам (китайско-киргизский пограничный район) — Ош (Киргизия) — Андижан (Узбекистан), автомобильные дороги по маршрутам Ош—Сарытыш—Иркештам—Кашгар и Братство—Душанбе—Джиргатай—Карамык—Иркештам—Кашгар.

Рассмотренные направления политики Китая в регионе позволяют сделать вывод о том, что менее чем за два десятилетия Китай, поэтапно осуществляя намеченную стратегическую линию, стал одним из основных игроков в Центральной Азии. Китай благодаря совместным экономическим проектам, включая энергетическое и инфраструктурное сотрудничество, последовательно проводит линию на вовлечение центральноазиатских государств в орбиту своего геоэкономического влияния и является той политико-экономической силой, которая будет в долгосрочной перспективе возрастать.

Рекомендуемая литература

Болгова И. В. Политика ЕС в Закавказье и Центральной Азии. Истоки и перспективы. М.: Навона, 2008.

Восточное партнерство и новый импульс отношений Россия—ЕС / Под ред. А. В. Мальгина, С. Дембского. М.: МГИМО—PISM, 2010. [Электронные ресурсы]. — Режим доступа: www.mgimo.ru и www.newperspects.ru.

Горовой В. А., Чернявский С. И. Содружество независимых государств — реалии и перспективы. М.: Навона, 2008.

Жильцов С. С., Воробьев В. П., Шутов А. Д. Эволюция политики России на постсоветском пространстве. М.: Восток—Запад, 2010.

Звягельская И. Д. Специфика этнополитических конфликтов и подходы к их урегулированию. М.: Навона, 2008.

Звягельская И. Д. Становление государств Центральной Азии. Политические процессы. М.: Аспект Пресс, 2009.

Зиновьев В. П. СНГ и страны Балтики. Томск, 2005.

Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Содружество Независимых Государств: Интеграция, парламентская дипломатия и конфликты. М.: Аспект Пресс, 2012.

Международные отношения в Центральной Азии. События и документа / Под ред. А. Д. Богатурова. М.: Аспект Пресс, 2011.

Никитин А. И. Конфликты, терроризм, миротворчество. М.: Навона, 2009.

Новые независимые государства: Сравнительные итоги социально-экономического развития / Под общ. ред. Л. Б. Вардомского. М.: Ин-т экономики РАН, 2012.

ОДКБ: Ответственная безопасность / Под общ. ред. И. Ю. Юргенса. М.: ИНСОР, 2011.

Татаринцев В. М. Двусторонние отношения России со странами СНГ. М.: Восток—Запад, 2011.

Экономика стран ближнего зарубежья / Под ред. А. С. Булатова. М.: Магистр; ИНФРА-М, 2011.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ЕВРОПЕ

Европейская система международных отношений: базовые компоненты и источники динамики. Международно-политическое развитие Европы последних двух десятилетий демонстрирует весьма устойчивую динамику, как внутрирегионального характера, так и системы международных отношений в целом. Более того, европейское развитие ведет к корректировке самой структуры современной мировой системы.

Динамика европейских политических и экономических процессов в силу целого ряда обстоятельств, к которым прежде всего относится максимальная зрелость европейской системы и большинства ее региональных и субрегиональных компонентов, носит не сиюминутный, но стратегический характер.

Взаимосвязанная логика различных трендов европейского развития четко прослеживается с самого начала 1990-х годов, где за условную точку отсчета можно принять Парижскую хартию для новой Европы.

Этап европейского развития, который начался два десятилетия назад, органически аккумулировал перемены, происходившие в нескольких важнейших измерениях континентального устройства. Эволюция этих измерений, приведшая в конечном счете к преодолению их изначальных характеристик, и представляет собой суть динамики европейской системы.

Ялтинско-Потсдамское, или историко-правовое, измерение. Именно в географических зонах и функциональных сферах наибольшей локализации решений Ялты и Потсдама в течение прошедших двадцати лет происходили наиболее значимые перемены. Слом «пограничных» договоренностей в результате объединения Германии, распада СССР и Югославии; размывание уже давно декоративного, связанного с ранним послевоенным периодом феномена европейского нейтралитета; начало конвергенции, а потом и самоликвидация одной из двух социально-экономических систем — все это привело к маргинализации изначального Ялтинско-Потсдамского измерения уже к началу 1990-х годов.

Оговоримся, что Ялтинско-Потсдамское измерение привнесло в сокровищницу европейской политики, как минимум, три элемента, которые сохраняются и поныне. Зачастую именно их понимают под теми ценностями,

которые якобы не разделяет Россия, хотя удивительным образом она приняла активное участие в их формировании.

Первое — неизбежность наказания военного агрессора, в том числе путем позитивного сговора наиболее сильных участников системы, и неприятие широкомасштабных военных действий в Европе. Именно поэтому бомбардировки Белграда или события 2008 г. в Закавказье вызвали столь серьезный резонанс.

Второе — Ялта породила Хельсинки и общеевропейский процесс, одним из ключевых элементов которого стало добровольное согласие бывших победителей, зашедших в тупик биполярного противостояния, на демократизацию системы многосторонних отношений в Европе. Демократичность, насколько она возможна, вне национального государства стала характерной чертой европейской системы. Многие европейские институты по форме, а зачастую и по сути несут характер представительных.

Третье — международно-правовая доктрина и историко-политическая логика Ялтинско-Потсдамских установлений стали гарантами стабильности даже тех границ, которые они напрямую не затрагивали. Это касается прежде всего государственно-территориального размежевания на постсоветском пространстве, границ между бывшими протосуверенными образованиями, входившими в состав советского государства.

Следующее *фоновое измерение* на момент принятия Парижской хартии существовало в качестве одной из успешных парадигм, но имело значительно большую вариативность конкурирующих с ней альтернатив. Речь идет о *западноевропейской (на тот момент) интеграции*, которая в дальнейшем стала одним из центральных и даже доминирующих направлений общеконтинентального развития. В сравнении с сегодняшним днем тогдашние Европейские сообщества двенадцати стран выглядят геополитическим карликом.

Вместе с тем именно Сообщества были тем самым феноменом, которые подчеркивали особую идентичность европейской системы в мирохозяйственных связях. Именно существование ЕС сделало возможным появление феномена центросиловых отношений в западном мире и плюралистической многополярности — в мире постконфронтационном.

За последние два десятилетия политические амбиции Европейского союза вышли за изначальные географические и концептуальные пределы, благодаря как собственным усилиям, так и приязненному международному контексту.

Третье измерение европейской ситуации связано с *политикой США в Европе и евроатлантическими отношениями*, стержневым элементом которых являлась, а отчасти остается и сейчас НАТО. Зрелость европейской системы, в сочетании с более или менее регулярными проявлениями фронды европейских партнеров-конкурентов; ликвидация европейского театра как главной арены потенциальной военной конфронтации; вовлеченность в новые географические и функциональные сферы мировой политики и экономики — все это снижало роль США на континенте. Данная тенденция укрепилась в последую-

шие годы. Отступления от нее в виде *ad hoc* вмешательства в европейские дела (попытки американизации элит малых постсоциалистических стран, Косово, «цветные революции», ПРО) нельзя недооценивать. Однако их нельзя и сопоставить с тем уровнем предельно плотной и внимательной опеки США над европейской политикой, который был характерен для нескольких послевоенных европейских десятилетий. Не ставя знак равенства между США и НАТО, можно констатировать, что в значительной степени именно из-за изменения политики США утрата ясной идентичности НАТО и перманентный поиск моста Альянса в современном мире стали столь явными.

Институциональный ландшафт современной Европы, тем более «большой» Европы, которая включает часть географической Азии, предельно мозаичен, вбирает в себя разнонаправленные тренды, равно как и вызывает множество предложений по их систематизации. Одним из таких предложений стала известная российская инициатива о новой архитектуре европейской безопасности¹.

В череде институтов европейской безопасности по-прежнему номинально первое место занимает ОБСЕ. Отчасти это дань традиции, а отчасти — результат активизации этого направления, проявлением чего стали прежде всего процесс Корфу и саммит в Астане. Перед ОБСЕ стоят две принципиальные задачи. Первая — внутренняя консолидация. Вторая — сущностное обновление содержания традиционных «корзин». Так, если гуманитарная «корзина» демонстрирует завидную динамику, то проблемы, попадающие в первую и вторую «корзины», наталкиваются на процедурную и правовую неэффективность ОБСЕ и часто — отсутствие политической воли ведущих игроков европейской системы.

В то же время именно с этими направлениями связаны такие вопросы, как конфликтное регулирование, построение мира, проблемы возникновения новых государственных или квазигосударственных субъектов на постсоветском пространстве.

Третья «корзина» в значительной степени содержит в себе потенциал, связанный с вопросами экономической безопасности, ее энергетическим сегментом. Другими словами, ОБСЕ из организации с де-факто урезанными функциями при желании может превратиться в полноценный диалоговый механизм по самому широкому спектру сюжетов.

Безотносительно субъективных желаний именно ОБСЕ пока остается структурой наиболее полного европейского участия.

Атлантическое измерение европейской политики, символом которого является НАТО, в последние два года демонстрирует все больший прагматизм

¹ О ходе дискуссии и ее перспективных результатах см.: Загорский А. В. Договор о европейской безопасности: Развитие идеи и перспективы ее реализации / Европейская безопасность: События, анализы, прогнозы. Вып. 19 (35). М.: Центр европейской безопасности, 2010; Пабст В. Евroatлантическая и евразийская безопасность в многополярном мире // Мир перемен. 2011. № 1. С. 88–105.

и склонность к самокритике в отношении экстенсивного расширения, в том числе, на «новую Восточную Европу». Это подтвердило и принятие новой стратегической концепции Альянса и саммит Россия—НАТО в Лиссабоне.

Пока же заявка на де-факто расширение ответственности НАТО сталкивается с предельно непростой ситуацией в Афганистане и во всем политическом ареале на стыке Центральной и Южной Азии. Активность НАТО в других сегментах «большого» Ближнего Востока ограничивается разницей в подходах и реальной заинтересованности стран—членов Альянса. Копившиеся в течение десятилетий комплексы и предубеждения мешают взаимодействию Альянса как с Россией, так и с другими значимыми региональными акторами, в том числе институциональными — ШОС, ОДКБ.

Улучшение общего политического климата пока имеет небольшую прибавочную стоимость в практическом измерении отношений между Россией и Альянсом. Очевидными, но постоянно откладываемыми «на потом» темами здесь представляются вопросы европейского сегмента ПРО, обычных вооружений и вооруженных сил, согласованного понимания военно-стратегических угроз, правового оформления взаимных интересов Альянса и постсоветских структур безопасности.

Логика развития Европейского союза, вступление в силу Лиссабонского договора совершенно по-иному позиционируют ЕС в новой архитектуре безопасности. Уже сейчас деятельность ЕС практически полностью заполняет нишу «мягкой безопасности». Активность ЕС провоцирует дискуссии о безопасности на пространстве «общего соседства»/«восточного партнерства» и характере отношений с Россией.

Именно в отношениях с Евросоюзом Россия и ее соседи по СНГ, возможно, сумеют найти консенсус по энергетическим аспектам безопасности, по перемещению граждан, будут решены вопросы, связанные с надежностью и одновременно транспарентностью границ. Вступление России в ВТО фактически приблизило нашу страну к сценарию экономического функционирования Евросоюза.

Большинство государств ЕС не чувствуют необходимости отказываться от системы стабильности и безопасности, опирающейся исключительно на растущий потенциал Европейского союза в сфере внешней политики и обороны и на традиционные ресурсы НАТО. Однако нужно помнить, что современная «большая» Европа шире, чем западная часть континента. В случае неудовлетворенности стран, по тем или иным причинам не ассоциированных с ЕС и НАТО, параметрами современной ситуации нужно искать варианты взаимной адаптации интересов и институтов.

Не обладающая всеобъемлющим характером европейская система безопасности становится паллиативом, которой имеет тенденцию к провоцированию политической напряженности при попытках решить с его помощью реальные проблемы как в собственном географическом ареале, так и в сопредельных регионах — на Большом Ближнем Востоке или в Южной Азии.

Именно в этой связи перед европейцами стоят задачи своеобразного собирания, создания «интермодальной» схемы институтов большого европейского пространства. Эта схема должна включать различные региональные и субрегиональные структуры (от «классических» европейских и евроатлантических — ЕС, СЕ, НАТО до «большого» СНГ, ЕврАзЭС/Таможенного союза, ОДКБ) с необходимой опорой на нишевые структуры, подобные ОЧЭС, СГБМ, долгосрочные контактные механизмы.

Очевидно, что о полной институциональной гармонии приходится только мечтать, но некая ревизия и согласованность действий, как минимум, могут привести к сокращению перекрестных трат времени, дипломатических и материальных ресурсов.

В понимание европейской стабильности и безопасности традиционно входили и вопросы военной безопасности, контроля над вооружениями и вооруженными силами. Многим кажется, что это проблема вчерашнего дня. Но нерешенная проблема имеет шанс «выстрелить» в самый неподходящий момент. Именно такая ситуация сложилась с ДОВСЕ. Парадоксально, но на континенте, который по-прежнему является самым милитаризованным, причем на уровне самых высочайших технологических стандартов, уже более десятка лет нет современных правил регламентации военной деятельности.

Дополнительными элементами стабильности европейской системы служат различные устойчивые как двусторонние, так и многосторонние конфигурации межгосударственных отношений. Сюда можно отнести традиционные оси: Москва—Париж, Москва—Берлин, Москва—Рим. По-видимому, начинал работать диалоговый канал Москва—Варшава. Традиционными являются франко-германский тандем и чуть менее устойчивый франко-британский, которые породили значительное число инициатив в области европейской интеграции, внешней политики и безопасности ЕС. Когда-то имевшая собственные интеграционные перспективы Вышеградская группа (Польша, Чехия, Словакия, Венгрия) стала механизмом согласования интересов стран ЦВЕ, а Веймарский треугольник (Польша, Германия, Франция) помогает координировать позиции франко-германского мотора Европы с крупнейшей страной Восточной Европы.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе: место в европейской системе. ОБСЕ в условиях «институциональной конкуренции». ОБСЕ — единственное в Европе региональное соглашение по смыслу главы VIII Устава ООН — имеет сегодня намного более значительные возможности, чем двадцать и даже десять лет назад. Она лучше структурирована, обладает широким мандатом и значительным оперативным потенциалом. В ее активе — многолетний и уникальный опыт «полевой» деятельности долгосрочных миссий в самых сложных регионах ОБСЕ. Тем не менее она сегодня дальше от того, чтобы играть «центральную роль» «в содействии процессу перемен в нашем регионе и управлении этим процессом»¹ или «ключевую роль» в под-

¹ Декларация хельсинкской встречи СБСЕ на высшем уровне. Хельсинки, 1992.

держании мира и стабильности в регионе ОБСЕ¹. Потенциал и опыт организации востребуется сегодня все в меньшей степени. Складывается впечатление, что организация распыляет свои усилия на многих направлениях деятельности, каждое из которых важно само по себе, но не составляет ее единственный и уникальный профиль.

Есть, правда, несколько направлений, на которых ОБСЕ обладает признанной компетенцией и уникальными возможностями. К ним относятся: осуществление мер укрепления доверия и безопасности — взаимной транспарентности в военной области; содействие формированию демократических институтов, наблюдение за выборами; миссии в государствах-участниках, развернутые с целью предотвращения эскалации внутригосударственных конфликтов, содействия их урегулированию и решению задач постконфликтного восстановления. Но деятельность ОБСЕ именно на этих направлениях стала сегодня предметом серьезных разногласий.

Причина относительно низкой востребованности ОБСЕ — в фундаментальных процессах трансформации всей системы отношений в постбиполярной Европе.

К этим процессам относятся прежде всего: расширение евроатлантического сообщества государств (ЕС и НАТО); становление институтов и инструментов ОВПО ЕС, существенно расширившее набор компетенций Европейского союза в тех областях, которые в 1990-е годы считались прерогативой ОБСЕ; определенная автономизация постсоветского ареала, где при всей его внутренней неоднородности доминирует иная, чем на западе континента, модель организации политической и экономической жизни.

Внутри организации идет процесс формирования двух неравных по численности «фракций». Одна из них включает страны, охваченные евроатлантической солидарностью, другая основывается на принадлежности к постсоветскому пространству. При этом вторая склонна к размыванию, переходу отдельных государств по мере укрепления их связей с евроатлантическими институтами в первую. Так, если в 1991 г. двенадцать из 34 участников ОБСЕ были членами Европейских сообществ, шестнадцать стран были членами НАТО. Одновременно в обеих организациях или хотя бы в одной из них состояли семнадцать, то есть ровно половина участников ОБСЕ.

После же состоявшегося в 2000-е годы расширения ЕС и НАТО участники евроатлантического сообщества составляют не просто больше половины общего числа участников ОБСЕ. «Удельный вес» этой группы государств в организации уже сейчас приближается к 80%. Данное обстоятельство проявляется во многих сферах деятельности ОБСЕ. Так, более 80% международного персонала организации (в «центральных» институтах и в составе миссий) составляют граждане стран ЕС, НАТО и кандидатов на вступление в ЕС. В 2012 г. взносы этих государств почти на 90% наполняют бюджет основных институтов ОБСЕ

¹ Хартия европейской безопасности. Стамбул, 1999.

и более чем на 90% — бюджет полевых миссий организации. Таким образом, численное большинство, условная евроатлантическая «фракция», имеет возможности для предварительного согласования позиций внутри институтов, недоступных численно меньшему числу стран ОБСЕ.

Вместе с тем в ОБСЕ численность той или иной группы государств не трансформируется автоматически в принимаемые в организации решения. Принцип консенсуса позволяет любому государству или любой самой малочисленной группе государств блокировать не устраивающие их решения. По этой причине количественное доминирование «евроатлантической» группы стран в ОБСЕ заставляет не входящие в эту группу государства еще больше подчеркивать значение принципа консенсуса — единственного средства для ограждения их интересов.

Разделение на новые «Восток» и «Запад» нигде не проявляется так наглядно, как в ОБСЕ, споры в рамках которой сегодня напоминают дискуссии, имевшие место в рамках СБСЕ в 1980-е годы.

Эволюция и проблемы функционирования ОБСЕ в 2000–2012 гг. К началу 2000-х годов ОБСЕ подошла с противоречивым багажом. С одной стороны, ОБСЕ и связанные с ней переговорные форматы уже не были основным источником европейской динамики, как в начале 1990-х. С другой стороны, ОБСЕ вышла из «кризиса идентичности», приобретя благодаря решениям Стамбульского (1999 г.) саммита адекватно очерченную роль в европейских делах. ОБСЕ подтверждала свой статус главенствующего регионального соглашения в духе главы VIII Устава ООН. Одновременно легитимизировался отчасти сложившийся, отчасти желаемый статус «организаций-подрядчиков» — ЕС, Совета Европы, НАТО и СНГ — в отношениях с ОБСЕ. Казалось, что ОБСЕ благодаря подписанию адаптированного к новым реалиям Договора по обычным вооружениям и вооруженным силам в Европе (ДОВСЕ) работой по совершенствованию венского документа вернет себе серьезную роль в деле контроля над военной активностью на континенте. Полевые миссии ОБСЕ за время своей работы приобрели статус действительно авторитетных институтов. Вместе с тем в ОБСЕ разрыв между двумя подходами к функциям и структуре организации не только не был преодолен, но и продолжает усиливаться. Большинство западных стран, имея в своем арсенале достаточно жестко структурированные механизмы обеспечения безопасности и экономико-социального сотрудничества (НАТО, ЕС, ОЭСР), вполне могут довольствоваться фактически «сетевым» характером ОБСЕ. Российской стороне и некоторым ее союзникам по СНГ такой подход представляется неверным — они настаивают на преобразовании ОБСЕ в полноценную межправительственную организацию, с жесткой иерархической структурой, однозначным приматом национального суверенитета. Постоянным предметом споров стала деятельность ОБСЕ по третьей (гуманитарной) «корзине», в частности работа Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). На саммите СНГ 3 июля 2004 г. в Москве было принято заявление стран СНГ, указывающее на «практику двойных

стандартов» в ОБСЕ и «нежелание учитывать реалии и особенности отдельных государств». Россия призвала реорганизовать ОБСЕ и «вернуть ее к изначальным принципам». Россия на три месяца блокировала принятие бюджета ОБСЕ на 2005 г., заявив о нежелании финансировать проекты, противоречащие российским интересам. Правда, в итоге доля взносов нашей страны сохранилась на уровне 9%. Несмотря на разногласия, на заседании СМИД в Любляне в 2005 г. была принята предложенная Россией «Дорожная карта реформирования ОБСЕ». Россия настаивает на реформе ОБСЕ, которая решала бы двудеятельную задачу. Во-первых, следует преодолеть возникшие в деятельности ОБСЕ географический (акцент на работу «к востоку от Вены», т.е. на постсоветском пространстве) и функциональный (упор на гуманитарную «корзину») дисбалансы. Во-вторых, по мнению российской стороны, необходимо завершить институциональное строительство ОБСЕ, поставить всю работу ОБСЕ на нормативный фундамент, обеспечить верховенство коллективных межправительственных органов, как принято в традиционных межгосударственных организациях. Первоочередными шагами должны стать: принятие Устава ОБСЕ; распространение Правил процедуры Организации на деятельность ее исполнительных структур — институтов и полевых миссий; согласование единых правил международного наблюдения за выборами; корректировка положений о персонале ОБСЕ в части назначения глав ее полевых миссий.

В 2000-е годы функционирование ОБСЕ уже не отличалось попытками скрывать разногласия дипломатическими методами. Так, в силу невозможности прийти к консенсусу заседания СМИД завершались без принятия итогового политического документа — министерской декларации.

2008 год стал переломным в деятельности ОБСЕ. Грузино-осетинский конфликт, куда была вынуждена вмешаться Россия, фактическое изменение международно-правового статуса Южной Осетии и Абхазии подталкивали к необходимости активизации работы ОБСЕ. Несомненно, свою роль сыграли российские предложения по модернизации европейской архитектуры безопасности и договору о европейской безопасности (ДЕБ), сначала сделанные в июне, а потом актуализированные октябре 2008 г. в Эвиане (т.е. уже после грузино-осетинского конфликта).

27–28 июня 2009 г. на греческом острове Корфу прошло двухдневное неформальное заседание министров иностранных дел ОБСЕ. На нем было решено начать так называемый процесс Корфу для достижения единства в отношении будущей европейской безопасности на основе открытых, широких и продолжительных обсуждений.

Свою положительную роль сыграл факт председательства в ОБСЕ в 2010 г. Казахстана. С одной стороны, Казахстан по многим вопросам деятельности организации, в частности, по проблематике прав человека, солидаризируется с Россией. С другой — Казахстан был предельно заинтересован в проведении саммита в период своего председательства и шире — в имидже страны, умеющей модерировать международную структуру континентального масштаба.

1 декабря 2010 г. в Астане (Казахстан) после 11-летнего перерыва прошел саммит ОБСЕ. Собственно саммит никаких решений прорывного характера не принес. Итоговая декларация астанинского саммита еще раз сформулировала задачу построения «свободного, демократического, общего и неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока, основанного на согласованных принципах, совместных обязательствах и общих целях». Вместе с тем саммит означал выход ОБСЕ на нормальные рельсы функционирования с той эффективностью, которую позволяет результирующая политической воли стран-участников. Тестом, подтвердившим общий «дух Астаны», стала вильнюсское заседание СМВД (6–7 декабря 2011 г.) — первая встреча руководителей внешнеполитических ведомств государств-участников после саммита Организации в Астане. Наиболее значимым итогом СМВД стало принятие новой редакции Венского документа по мерам укрепления доверия и безопасности, который не обновлялся с 1999 г.

Структура и органы ОБСЕ. Как и ее предшественник СБСЕ, ОБСЕ действует на основе концепции общей и всеобъемлющей безопасности, объединяющей три «корзины» («измерения») — военно-политическую, экономико-экологическую и гуманитарную. В силу традиций, унаследованных от «хельсинкского процесса», решения в коллективных руководящих (директивных) органах принимаются на основе правила *консенсуса*. Вместе с тем практика показывает, что возможно принятие решений по формуле «консенсус минус вовлеченная сторона/стороны». Другими словами, если решение может затрагивать ту или иную страну/страны, которые могут быть не согласны с принимаемым решением, согласие этой страны не будет обязательным для установления консенсуса других участников.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) является межгосударственным региональным объединением, в состав которого входят 56 государств-участников¹ — все европейские страны, США, Канада, государства Центральной Азии и Закавказья. Еще 11 стран имеют статус «партнеров по сотрудничеству». Среди них Средиземноморские партнеры — Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Марокко и Тунис. Азиатские партнеры — Афганистан, Монголия, Республика Корея, Таиланд и Япония. ОБСЕ в результате институционального строительства в 1995 г. была провозглашена региональной организацией по смыслу главы VIII Устава ООН. Ориентированность на статус регионального соглашения легитимизирует ОБСЕ в качестве главной континентальной структуры по мирному урегулированию споров в зоне ее действия.

Институциональная незавершенность ОБСЕ, в частности отсутствие устава организации и всеобъемлющей процедуры, ведет к тому, что решения органов ОБСЕ носят политически, а не юридически обязывающий характер.

¹ В 2011 г. заявку на вступление в ОБСЕ подала Монголия.

ОБСЕ в силу обширности своих полномочий, а отчасти и институциональной недостроенности имеет достаточно сложную и разветвленную структуру, в которой выделяются: руководящие (директивные) органы; исполнительные; регулярные конференции/совещания; полевые присутствия; органы, связанные с ОБСЕ. Зачастую в отдельную категорию выделяют Парламентскую ассамблею ОБСЕ. Распространен институт личных представителей по тем или иным функциональным сферам или *ad-hock* вопросам. Большинство органов и регулярных конференций ОБСЕ работают в Вене, другие располагаются в Варшаве, Гааге, Праге, Копенгагене, Женеве.

Директивные органы. Высшим органом ОБСЕ являются саммиты, которые по традиции, заложенной в 1990-е годы, должны проводиться, как правило, один раз в два-три года. Вместе с тем между Стамбульским саммитом 1999 г. и саммитом в Астане (1–2 декабря 2010 г.) прошло одиннадцать лет. В период между саммитами высшим директивным органом являются заседания Совета министров иностранных дел (СМИД). В 2012 г. пройдет уже 19-е заседание СМИД. Саммиты и СМИД проводят обзор деятельности ОБСЕ, определяют политические приоритеты и принимают решения по ключевым аспектам деятельности ОБСЕ. Постоянно действующим руководящим органом ОБСЕ для политических консультаций и принятия решений является Постоянный совет (заменил ранее существовавшие Комитет старших должностных лиц и Постоянный комитет). Совет заседает еженедельно в Вене на уровне постоянных представителей государств-участников. При Постоянном совете функционируют пять вспомогательных органов — комитеты по безопасности, экономико-экологическим, гуманитарным вопросам, управлению и финансам и по связям со страной пребывания.

Военно-политические вопросы, включая проблемы разоружения, контроля над вооружениями и мер доверия, обсуждаются в автономном органе ОБСЕ, наделенном правом принятия решений — Форуме по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ), который еженедельно заседает в Вене на уровне представителей государств-участников. В задачу форума также входит организация переговоров по контролю над вооружениями, разоружению и мерам доверия, снижению опасности возникновения конфликтов; регулярных консультаций по вопросам безопасности; ежегодных совещаний по оценке выполнения мер доверия и безопасности; семинаров по военным доктринам.

Председательство в ОБСЕ осуществляется на ротационной основе в течение одного календарного года государством-участником, которое назначается решением саммита или СМИД. Его функции исполняет министр иностранных дел председательствующего государства. В 2012 г. в ОБСЕ председательствует Ирландия, Действующий председатель опирается на помощь «тройки», в состав которой входят предыдущий, нынешний и следующий председатели. (Так, в 2012 г. «тройку» образуют Литва, Ирландия, Украина). Действующий председатель может назначать личных представителей по отдельным вопросам деятельности Организации.

Исполнительные структуры. Секретариат ОБСЕ занимается административно-оперативным обеспечением деятельности ОБСЕ и располагается в Вене. Возглавляет его Генеральный секретарь ОБСЕ. Этот пост занимает Ламберто Занньер (Италия). Секретариат состоит из следующих подразделений: офис Генерального секретаря, Центр по предотвращению конфликтов, офис (бюро) Координатора деятельности в области экономики и охраны окружающей среды, Подразделение по стратегическим вопросам полицейской деятельности, Антитеррористическое подразделение, Подразделение по борьбе с торговлей людьми, Департамент управления и финансов, Департамент людских ресурсов, Пражский офис.

Важнейшим из подразделений, входящих в секретариат и фактически выполняющих самостоятельные функции, является Центр по предотвращению конфликтов. ЦПК отвечает за всестороннюю поддержку ФСОБ, Действующего председателя и государств-участников в выполнении задач в сфере раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, управления в кризисных ситуациях и постконфликтного урегулирования. В его задачи входит поддержка миссий на местах. Офис Координатора деятельности в области экономики и охраны окружающей среды содействует Постоянному совету и другим институтам ОБСЕ в рассмотрении экономических, социальных и экологических аспектов безопасности.

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) занимается содействием в проведении выборов; организует наблюдение за национальными избирательными процессами; оказывает поддержку в строительстве демократических институтов и укреплении гражданского общества; реализует проекты в области совершенствования законодательства, продвижения принципов равенства и недискриминации, защиты прав человека. БДИПЧ располагается в Варшаве. Офис Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) функционирует в Гааге. Его основная задача — предупреждение на возможно более ранней стадии конфликтов на этнической почве. Офис Представителя по свободе СМИ работает в Вене и наблюдает за положением дел в области СМИ в государствах-участниках.

ОБСЕ проводит следующие регулярные конференции — Ежегодную конференция по обзору проблем в области безопасности (ЕКОБ); Ежегодное совещание по оценке выполнения обязательств в военно-политической области; Экономико-экологический форум ОБСЕ; Совещание по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения. Кроме того, ежегодно созываются три *дополнительных совещания и семинар по вопросам человеческого измерения*, которые посвящаются актуальным гуманитарным проблемам. К участию в этих форумах, помимо официальных делегаций, привлекаются представители НПО.

Органы, связанные с ОБСЕ. Совместная консультативная группа (СКГ) осуществляет контроль за выполнением Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), разрешает противоречия в его толковании, а также

споры, возникающие при его исполнении. Консультативная комиссия по открытому небу обсуждает все вопросы, возникающие в связи с применением Договора по открытому небу. Парламентская ассамблея ОБСЕ является самостоятельной структурой внутри Организации и включает в себя 320 парламентариев из стран ОБСЕ, которые собираются два раза в год на ежегодные летние и зимние сессии. Ежегодные сессии проходят, как правило, в июле ротационно в одном из государств-участников, зимние — в феврале в Вене. Резолюции Ассамблеи не имеют обязательной силы для правительств и носят рекомендательный характер.

Важнейшим механизмом практической деятельности ОБСЕ являются полевые присутствия (миссии).

На пространстве ОБСЕ функционируют 16 полевых присутствий, размещенных в 16 государствах-участниках. Несмотря на разноплановость мандатов, все они были созданы для оказания содействия правительствам принимающих государств по их просьбе или согласию.

Полевые миссии ОБСЕ

Балканы	1. Миссия в Боснии и Герцеговине
	2. Присутствие в Албании
	3. Миссия в Косово (Сербия)
	4. Миссия в Сербии
	5. Миссия в Черногории
	6. Контрольная миссия в Скопье по предотвращению распространения конфликта
Закавказье	1. Бюро в Баку
	2. Бюро в Ереване
Восточная Европа	1. Миссия в Молдавии
	2. Координатор проектов на Украине
Центральная Азия	1. Центр в Ашхабаде
	2. Центр в Астане
	3. Центр в Бишкеке
	4. Координатор проектов в Узбекистане
	5. Центр в Душанбе

В прошлом миссии ОБСЕ работали также в Латвии (1993–2001), Эстонии (1993–2001), России на территории Чеченской Республики (1995–2002), Грузии (1994–2008). В настоящее время идут консультации о возобновлении работы ОБСЕ в Грузии и Южной Осетии.

Суммировать, возможно, с завышенной долей пессимизма состояние дел в ОБСЕ можно словами из выступления заместителя министра иностранных дел России А. В. Грушко на Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности (ЕКОБ-2012) в Вене, 26 июня 2012 г.: «Правда состоит и в том, что создававшаяся в качестве главного инструмента сотрудничества и безопас-

ности в Европе ОБСЕ становится все менее востребованной в этом качестве ее государствами-участниками. Их интересы реализуются через другие форматы партнерства и сотрудничества. Объективно продолжается дрейф ОБСЕ к периферии политического процесса в Евроатлантике».

Европейский союз в 2000–2012 гг.: расширение и трансформация. Еще в начале нового столетия в состав Европейского союза входило всего 15 государств: Франция, Германия, Италия, Бельгия, Голландия, Люксембург, Великобритания, Ирландия, Дания, Испания, Португалия, Греция, Австрия, Швеция и Финляндия. За 50 лет эти государства прошли путь от Европейского объединения угля и стали, в которое входили первые шесть из выше-названных стран, до уникального интеграционного объединения с развитой структурой наднациональных институтов, собственной системой права и единой валютой. После Второй мировой войны перед западноевропейскими лидерами остро стояли задачи по преодолению экономического упадка и недопущению конфронтации и военных конфликтов на территории Европы. Большой вклад в развитие подходов к объединению европейских государств внесли Жан Моннэ, Робер Шуман, Конрад Аденауэр, Альчидо Гаспери, которые наряду с другими политическими деятелями того времени вошли в историю как отцы-основатели ЕС. До подписания Договора о Европейском союзе (Маастрихтского договора) в 1992 г. страны, участвующие в интеграционном строительстве, были объединены в три сообщества: Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). Маастрихтский договор закрепил общее название — Европейский союз — для этих сообществ. Вступление нового государства в Сообщества (сейчас в ЕС) означает принятие не только всей совокупности норм европейского права (*acquis communautaire*), но также и общих ценностей, основанных на демократии, уважении прав человека и верховенства закона.

Управление в ЕС осуществляется посредством общих институтов, к которым относятся: Европейская комиссия, Совет ЕС, Европейский парламент, Суд ЕС, Европейский центральный банк, Палата аудиторов и Европейский совет (после ратификации Лиссабонского договора). Данные институты участвуют в разработке и принятии решений (нормативно-правовых актов) по широкому кругу вопросов в рамках коммунитарного метода. Полномочия институтов определены в учредительных договорах ЕС. Внесение поправок в учредительные договоры возможно только путем их ратификации всеми без исключения государствами—членами ЕС. Европейская комиссия наделена исключительным правом законодательной инициативы, т.е. она разрабатывает проекты нормативно-правовых актов (регламентов, директив и решений) и направляет их на рассмотрение в Совет ЕС и Европейский парламент, а также следит за выполнением ранее принятых решений. Важно подчеркнуть, что в отличие от Совета ЕС Комиссия призвана отстаивать интересы всего Союза, а не отдельных государств-членов. Европейский парламент осуществляет демократический контроль над институтами ЕС и в первую очередь над Европейской комиссией.

Начало нового столетия для ЕС характеризуется развитием интеграции «вглубь» и «вширь». Значительным достижением стал переход в 2002 г. 12 из 15 стран, за исключением Великобритании, Дании и Швеции, на использование единой европейской валюты «евро» и передача полномочий по проведению денежно-кредитной политики Европейскому центральному банку (ЕЦБ), созданному в 1998 г. Идея создания единой валюты возникла еще в 1960-е годы, но воплотить ее в жизнь удалось лишь по достижении достаточного уровня экономической интеграции. Переход на единую валюту обязателен для всех государств—членов ЕС (кроме Великобритании и Дании) при условии выполнения номинальных критериев конвергенции — Маастрихтских критериев. Однако сроки, в течение которых страны должны осуществить такой переход, нигде не обозначены.

В 2004 г. произошло беспрецедентное по масштабам расширение ЕС, в результате которого к нему присоединились сразу 10 государств: Кипр, Мальта, Словения, Словакия, Чехия, Польша, Венгрия, Латвия, Литва и Эстония. Особенностью этого расширения помимо большого числа стран стало то, что эти государства чуть более 10 лет назад встали на путь рыночных реформ и демократических преобразований. В ЕС для стран-кандидатов были разработаны программы помощи, специальные политические и экономические критерии (Копенгагенские критерии) для оценки готовности этих государств войти в состав ЕС, проведена институциональная реформа на основе Ниццкого договора, подписанного в 2001 г.

Завершить реформирование институциональной структуры ЕС должна была Конституция. Подготовкой текста Конституции занимался Конвент, в состав которого входили представители государств-членов, депутаты Европарламента и представители Комиссии. Проект Конституции был готов к 2003 г. и подписан в октябре 2004 г. Однако процесс ратификации Конституции был приостановлен после отрицательного результата на референдумах во Франции и Нидерландах. Выход из конституционного кризиса начался с прихода к власти во Франции Николя Саркози и председательства Германии в Совете ЕС в первой половине 2007 г. Со всеми государствами ЕС были проведены переговоры и консультации, результатом которых стало решение разработать на основе положений Конституции ЕС новый договор. Текст договора был подписан в декабре 2007 г. в Лиссабоне и получил неофициальное название «Лиссабонский договор». Ратификация на этот раз преимущественно проходила в национальных парламентах и была завершена в конце 2009 г. В Лиссабонском договоре были сохранены практически все положения Конституции, за исключением положений о государственной символике как то: флаг, гимн, девиз, должность министра иностранных дел. Важно понимать, что Лиссабонский договор не является отдельным договором о ЕС, а вносит изменения в уже существующие договоры. Это отражено и в его названии — «Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договор, учреждающий Европейское сообщество».

Помимо необходимости усовершенствования механизмов функционирования ЕС перед государствами-членами в конце 1990-х годов остро встала задача сохранения лидирующих позиций в экономике. ЕС уступал США по темпам экономического роста и производительности труда, а на мировых рынках усиливалась конкуренция с быстроразвивающимися странами, такими как Китай и Индия. Наметившееся технологическое отставание ЕС связывали с недостаточным финансированием НИОКР, структурными диспропорциями на рынке труда и старением населения. Исправить такое положение дел была призвана Лиссабонская стратегия — комплексная программа по социально-экономическому развитию ЕС, принятая в 2000 г. сроком на 10 лет. Цель данной стратегии заключалась в превращении ЕС в «самую быстроразвивающуюся и конкурентоспособную экономику в мире». Но уже в 2003 г. стало очевидным, что достижение поставленной цели маловероятно. Стратегия была реформирована в 2005 г. и получила новое название — «Лиссабонская стратегия роста экономики и занятости», а поставленная ранее цель создания в ЕС «самой конкурентоспособной экономики» была снята с повестки дня. Выполнение обозначенных в программе стратегии задач серьезно осложнил мировой финансовый и экономический кризис 2008 г., поэтому в 2010 г. вновь потребовался ее пересмотр. Новая версия Лиссабонской стратегии называется «Европа 2020. Стратегия умного, устойчивого и всеобъемлющего роста». В целом приоритеты остались прежними, но более детально были проработаны механизмы по их осуществлению. Успешная реализация новой стратегии отнюдь не гарантирована, особенно в свете продолжающегося долгового кризиса в ряде стран (Греция, Испания, Португалия, Ирландия) зоны евро, сохраняющегося отставания стран ЦВЕ и Балтии, сокращения доли ЕС в мировом ВВП с начала нового столетия до уровня развивающихся стран Азии.

Некоторые отраслевые политики претерпели ряд существенных изменений в связи с расширением ЕС 2004—2007 гг. В первую очередь потребовался серьезный пересмотр старейшей и наиболее затратной Общей сельскохозяйственной политики (ОСХП) ЕС. «Повестка дня 2000» продолжила уже ранее начатые реформы аграрного сектора с учетом специфики новых государств-членов. Важно отметить, что курс был взят не на повышение расходов, а на более эффективное использование уже имеющихся ресурсов. В связи с расширением изменилась и концепция региональной политики ЕС. В оборот было введено понятие «низкой поглощающей способности» финансовых средств странами ЦВЕ. Иными словами, размер финансовой помощи, превышающий 4% ВВП, может повысить инфляционное давление и привести к разбалансированности государственного бюджета. Увеличение числа государств-членов ЕС вызывает необходимость поиска новых методов управления и повышения степени децентрализации проводимых на уровне ЕС политик. Новые методы управления представляют собой «мягкое право» и решения, принятые в рамках этих новых методов, пока не являются юридически обязывающими.

Наиболее ярким примером является «Открытый метод координации», который активно применяется в образовательной политике ЕС.

Достижения экономической интеграции в ЕС, а также изменение ситуации на мировой арене, связанное с завершением холодной войны, распадом СССР и Совета экономической взаимопомощи (СЭВ), послужило толчком и для более тесного политического сотрудничества государств ЕС. Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ), созданная в рамках Маастрихтского договора, способствовала выработке общего внешнеполитического курса государств—членов ЕС, но не охватывала вопросы общей обороны, находящиеся исключительно в ведении НАТО. Восполнить этот пробел должна была Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО), инициаторами которой стали в 1998 г. Великобритания и Франция. В декларации, принятой в 1999 г. на Кельнском саммите ЕС, задачи ЕПБО были сформулированы следующим образом: «Союз должен обрести способность к автономным действиям, обеспеченную эффективными военными силами ... чтобы быть в состоянии реагировать на международные кризисы без ущерба для действий НАТО». Позднее были сформированы исполнительные органы ЕПБО: Комитет по политике и безопасности, Военный комитет ЕС, Военный штаб и Гражданско-военная ячейка. Обеспечить выполнение возложенных на ЕПБО задач должен был комплекс мер под названием «Головная цель», принятый на саммите в Хельсинки в 1999 г. Меры в рамках этой «цели» были направлены на обеспечение способности ЕС к 2003 г. развернуть за 60 дней и поддерживать не менее одного года контингент корпусного уровня численностью в 50—60 тыс. личного состава. Одновременно развивалось и гражданское направление ЕПБО для управления кризисами с применением невоенных сил. Для эффективного проведения операций в рамках ЕПБО требовалось наличие соответствующей инфраструктуры, которой располагала НАТО. После сложных и длительных переговоров между руководством ЕС и НАТО удалось подписать в 2003 г. соглашение («Берлин плюс»), гарантирующее ЕС доступ к военным ресурсам НАТО. Стоит также обратить внимание на то, что проблемы безопасности на рубеже веков приобрели новое измерение. В Европейской стратегии безопасности 2003 г. сформулированы пять «ключевых угроз» безопасности, которым должна противостоять ЕПБО: терроризм, распространение оружия массового уничтожения, региональные конфликты, распад государств, организованная преступность. В Лиссабонском договоре ОВПБ подверглась серьезному реформированию в части институциональной структуры. Статус Высокого представителя по ОВПБ был изменен на Высокого представителя Союза по внешним делам и политике безопасности, и ему также были переданы функции члена Европейской комиссии по внешним связям. На протяжении всего существования ОВПБ у ЕС не было полномочий по контролю за решениями, принимаемыми в этой сфере. Восполнить этот пробел должен Суд ЕС, который получил полномочия по контролю за решениями в сфере ОВПБ по Лиссабонскому договору. Однако все еще большинство решений принимается

на уровне министров иностранных дел, т.е. на основе межправительственного подхода. Европейская комиссия делает попытки расширить свое влияние в рамках Службы внешних действий. Реализация общих задач ЕС (например, тех, которые изложены в Европейской стратегии безопасности) наталкивается порой на пассивное отношение отдельных государств-членов. За последние 10 лет сотрудничество ЕС по внешнеполитическим вопросам серьезно продвинулось вперед, однако еще рано говорить о единой интегрированной политике.

На рубеже столетий ЕС приступил к новому формату коллективного выстраивания экономических и политических отношений с третьими странами. Расширение ЕС в 2004–2007 гг. приблизило к границам Евросоюза государства СНГ и Средиземноморья, в связи с чем в начале 2000-х годов руководство ЕС поставило перед собой задачу создания «кольца друзей», которые будут уважать его ценности и нормы права. Политика на этом географическом направлении получила название Европейской политики соседства (ЕПС). В 2008 г. для более тесного сотрудничества со странами, участвующими в ЕПС, появились два новых проекта в рамках этой политики: «Восточное партнерство», куда вошли 6 стран СНГ, и «Союз для Средиземноморья», опиравшийся на достижения Барселонского процесса, для 14 стран этого региона.

Еще в конце 1990-х годов Финляндией была выдвинута идея углубления партнерских отношений на добровольной основе между государствами, расположенными в регионе Баренцева моря. Данная инициатива была одобрена на уровне ЕС и получила название «Северное измерение».

ЕС пересмотрел формат развития отношений и с более отдаленными регионами. В 2001 г. Европейская комиссия приняла решение о трансатлантических отношениях с США, в котором были обозначены приоритетные сферы сотрудничества ЕС и США, а в 2005 г. они приступили к реализации совместной «Инициативы по развитию трансатлантической экономической интеграции и роста». Следует отметить, что отношения сторон строятся на основе секторальных отношений, а двусторонние договоры, регламентирующие формат сотрудничества, никогда не заключались. Стремительное экономическое развитие ряда азиатских стран в начале XXI в. повысило значение региона для ЕС, а Япония уступила место Китаю в качестве основного экономического партнера на этом направлении. Сотрудничество ЕС с азиатскими странами развивается как на двусторонней, так и на многосторонней основе. В 2005 г. ЕС и АСЕАН приступили к рассмотрению возможности создания зоны свободной торговли. С середины 1990-х годов действует и неформальный форум «Азия—Европа» на уровне глав государств и правительств и отраслевых министров. На протяжении долгого времени приоритетным внешнеполитическим направлением ЕС оставался регион АКТ, а Латинская Америка занимала второстепенное значение. Импульсом к развитию сотрудничества послужила в 1999 г. встреча глав государств и правительств ЕС и Латинской Америки. Подобные встречи стали проводиться каждые два года, а в 2009 г. Европейская комис-

сия приняла обновленный вариант стратегии «Европейский союз и Латинская Америка: глобальные игроки и партнеры». Отношения ЕС с субрегиональными группировками в этом регионе строятся на основе подписания рамочных соглашений об ассоциации.

НАТО в европейской и международной системе в 2000–2012 гг. Организация североатлантического договора (НАТО) продолжает процесс превращения из узкоспециализированной организации коллективной обороны, действующей в интересах США и их союзников, в институт глобального мирорегулирования, обладающий мощным военно-политическим инструментарием. В марте–июне 1999 г. НАТО, не располагая мандатом ООН, провела военную операцию против Югославии, подтвердив тем самым готовность пренебрегать нормами международного права в тех случаях, когда интересы Альянса расходятся с позициями России и Китая. Действия НАТО в Югославии дали основание полагать, что члены Альянса будут стремиться к переформатированию политического пространства в нестабильных с точки зрения безопасности регионах мира в соответствии с собственными представлениями и интересами (в качестве важнейшего из которых декларировался контроль за соблюдением прав человека). Заявка на закрепление за НАТО функций мирорегулирования в глобальном масштабе была формально зафиксирована в Стратегической концепции, принятой на юбилейном саммите Альянса в Вашингтоне в апреле 1999 г. Данный документ подтверждал переориентацию НАТО с функции коллективного противодействия организованному нападению извне на какую-либо из стран-участниц на задачи урегулирования региональных конфликтов, предотвращения столкновений на религиозной и этнической почве в политически неустойчивых регионах мира и борьбу с распространением оружия массового уничтожения, используя там, где необходимо, силовые возможности Альянса. Логическим следствием данной переориентации стало фактическое стирание границ «традиционной зоны ответственности» НАТО, которые в соответствии со ст. 6 Североатлантического договора охватывали лишь территории стран-участниц.

Приход к власти в США республиканской администрации во главе с Дж. У. Бушем в 2001 г. и последовавшие вскоре террористические атаки 11 сентября 2001 г. серьезным образом повлияли на роль и место, которые отводились НАТО в американской глобальной стратегии. Несмотря на то что государства–члены НАТО единогласно расценили события 11 сентября 2001 г. как факт вооруженного нападения на США, вводящий в действие ст. 5 Североатлантического договора, американское руководство приняло решение не задействовать командные структуры НАТО при подготовке операции против режима талибов в Афганистане в октябре 2001 г. Руководство США не только избирательно подошло к формированию списка стран, привлекаемых к проведению боевых действий, но и заявило, что проведение аналогичных операций в будущем будет происходить силами так называемых «коалиций

желающих», формируемых из общего списка государств—союзников США на ситуативной основе. Де-факто для американской администрации НАТО превращалась в своеобразный «ресурсный пул», возможностями которого США могли пользоваться по собственному усмотрению. Скептический настрой администрации Буша по отношению к НАТО был в первую очередь продиктован опасениями того, что традиционные европейские союзники будут излишне ограничивать США в выборе средств для реализации агрессивной повестки дня, включавшей борьбу с международным терроризмом и противодействие «государствам-изгоям». По задумке американской администрации, военные возможности союзников по НАТО требовались лишь для проведения «второстепенных» миссий по поддержанию правопорядка, которые были необходимы после завершения основной фазы боевых действий (например, миссия «Силы для Косово»¹), а также «полицейских» операций, аналогичных миссиям «Основной урожай»² и «Янтарный лис»³ в Македонии по разоружению албанских боевиков, действовавших на территории страны. В русле данной логики происходило и расширение НАТО — американская администрация поддержала идею «большого расширения», в ходе которого на саммите Альянса в Праге в 2002 г. были поддержаны заявки на вступление в НАТО Болгарии, Румынии, Словакии, Словении, Латвии, Литвы и Эстонии. При этом к новым участникам предъявлялись не столь строгие требования к соблюдению критериев членства, как ранее. США интересовали не скромные военные возможности новых участников НАТО, а скорее политическая поддержка ими американских инициатив, а также в случае Болгарии, Румынии и прибалтийских государств геостратегическое положение. Параллельно был инициирован процесс функционального расширения задач Альянса. На саммите в Праге, получившем название «трансформационного», было принято решение о создании Сил реагирования НАТО, состоящих из наиболее подготовленных подразделений стран-участниц и реформировании командно-штабной структуры. Общий смысл изменений сводился к переориентации НАТО на задачу борьбы с терроризмом.

Необходимость срочной реформы НАТО, инициированной США, диктовалась причинами практического характера. Еще при проведении операции в Югославии американские военные жаловались на серьезное отставание военных возможностей европейских государств, затрудняющее проведение совместных операций. На саммите в Вашингтоне руководители НАТО приняли документ под названием «Инициатива в сфере оборонных возможностей», нацеленный на повышение степени готовности армий государств—членов НАТО (прежде всего европейских) к реализации высокоинтенсивных боевых задач и развертыванию в отдаленных регионах мира. На саммите в Праге был принят аналогичный документ, предусматривающий более конкретные направления

¹ «Силы для Косово» (СДК) — *Kosovo Force, KFOR* (англ.).

² «Основной урожай» — *Essential Harvest* (англ.).

³ «Янтарный лис» — *Amber Fox* (англ.).

реформ и своеобразное распределение обязанностей между странами, каждая из которых, включая новых членов НАТО, должна была занять свою «нишу» в общей военной стратегии. Тем не менее к данной цели НАТО продвигается с трудом — хотя в 2006 г. было объявлено о полной готовности Сил реагирования НАТО, претензии США относительно недостаточной степени подготовленности вооруженных сил европейских членов Альянса, а также недофинансирования ими оборонной отрасли сохраняются до сих пор.

Политика односторонних действий США при планировании операции в Ираке в 2002–2003 гг., когда были проигнорированы позиции важнейших американских союзников по НАТО, привела к серьезному кризису в рядах Североатлантического альянса. В отличие от операции в Афганистане США планировали в ограниченных масштабах использовать НАТО (в частности, для защиты территории Турции) при проведении иракской кампании, однако натолкнулись на активное противодействие Франции и Германии. Взаимные обвинения европейских стран и США привели к тому, что в апреле 2003 г. Франция, Германия, Бельгия и Люксембург на встрече в Брюсселе выдвинули «Европейскую оборонную инициативу», призванную обособить европейскую политику безопасности и обороны от НАТО. В свою очередь министр обороны США Д. Рамсфельд заявил о том, что вышеуказанные страны не вправе говорить от имени всей Европы, поскольку они представляют лишь «старую» ее часть; «новая» же Европа, под которой подразумевались прежде всего страны Центральной и Восточной Европы, не имела разногласий с США.

Кризис, вызванный иракской войной, заметно осложнил отношения между США и рядом европейских стран, однако к полному разрыву трансатлантических связей он привести не мог. Общность стратегических интересов, нежелание европейских государств брать на себя целиком бремя финансирования оборонной отрасли и потребность США в поддержке со стороны всех европейских государств в качестве легитимирующего фактора американской международной политики позволили преодолеть противоречия и вновь сделать из НАТО инструмент международной политики, действующий в общих интересах США и ЕС. В марте 2003 г. между ЕС и НАТО был подписан пакет договоренностей (так называемые «соглашения Берлин-Плюс»), позволявших ЕС использовать военную инфраструктуру НАТО для проведения операций, в которых не желали участвовать США. Тем самым была снята необходимость в создании дублирующих военных структур для ЕС и подтверждена ведущая роль НАТО в европейской оборонной политике. На практическом уровне НАТО была привлечена к военным операциям, инициированным США, — в мае 2003 г. члены НАТО договорились об организации вспомогательного сопровождения военной миссии Польши в Ираке; в августе 2003 г. была произведена передача НАТО командования силами международной коалиции в Афганистане, отвечавшими на тот момент за безопасность столицы страны — Кабула; с сентября 2004 г. НАТО начала осуществлять миссию по подготовке сил безопасности Ирака.

В 2006 г. произошло расширение участия НАТО в афганской войне — Международные силы содействия безопасности, командование которыми осуществлял Альянс, взяли на себя ответственность за обеспечение безопасности на всей территории страны. К этому моменту проявилась неспособность США, значительную часть ресурсов которых отнимала война в Ираке, в одиночку преодолеть нарастающее сопротивление талибов. Миссия НАТО в Афганистане стала первой в истории наземной операцией Альянса, требующей проведения непосредственных боевых действий. При ее реализации НАТО столкнулась с рядом трудностей, вызванных в том числе нежеланием ряда стран (в частности Франции, Германии и Италии, контингенты которых являются крупнейшими среди стран ЕС после Великобритании) участвовать в «активной фазе» операции, ограничиваясь поддержанием правопорядка в относительно спокойных провинциях Афганистана. Ограничения в мандатах контингентов данных стран и неспособность европейских членов НАТО в целом выполнить взятые на себя обязательства по отправке военнослужащих в Афганистан стали одной из ключевых тем юбилейного саммита НАТО в Страсбурге и Келе в апреле 2009 г.

С середины 2000-х годов операция в Афганистане превратилась в основную задачу НАТО, от исхода которой во многом зависит то, сохранит ли организация за собой военные задачи и функции, обозначенные в стратегических концепциях Альянса. В качестве меры поддержания востребованности НАТО в случае неблагоприятного исхода афганской операции во второй половине 2000-х годов продолжилось географическое расширение партнерских связей Альянса и «обращение» НАТО новыми функциями. В 2004–2005 гг. в дополнение к «Средиземноморскому диалогу», в рамках которого НАТО установила практическое сотрудничество с Алжиром, Египтом, Израилем, Иорданией, Мавританией, Марокко и Тунисом, в рамках «Стамбульской инициативы сотрудничества» было налажено взаимодействие с Бахрейном, Катаром, Кувейтом и ОАЭ. Были заключены соглашения о транзите грузов с Казахстаном, Киргизией и Узбекистаном. Что касается функционального развития НАТО, то США предложили начать разработку в рамках НАТО общей системы противоракетной обороны театра военных действий, о чем официально было заявлено на саммите в Риге в 2006 г. В 2008 г. был принят ряд инициатив в области энергетической безопасности. Данные задачи наряду с мерами по обеспечению кибербезопасности стран-участниц вошли в новую стратегическую концепцию НАТО, принятую на саммите в Лиссабоне в 2010. При этом НАТО не отказывается от идеи военного вмешательства в региональные конфликты, в том числе и по гуманитарным мотивам, что подтвердила операция в Ливии в 2011 г.

Вопреки заявлениям руководства НАТО, отношения с Россией нельзя считать ключевым приоритетом в политике Альянса. Кооперативные тенденции в отношениях Россия—НАТО, достигшие своего пика в начале 2000-х годов и приведшие к созданию в 2002 г. Совета Россия—НАТО, совпали с краткосроч-

ным «западным поворотом» в российской внешней политике и вскоре пошли на спад. Прекращение официальных отношений в Совете Россия—НАТО после конфликта в Грузии в 2008 г. по инициативе западных стран отразило глубину противоречий, накапливавшихся с 2003 г. Хотя впоследствии официальные контакты были возобновлены, современная повестка дня в отношениях РФ и НАТО включает ряд трудноразрешимых вопросов — как возможного вступления в НАТО Грузии и Украины, против чего категорически выступает Россия, так и болезненно воспринимающихся в Москве инициатив в области создания систем ПРО. При этом «позитивная» повестка дня, сводящаяся, по сути, к транзиту грузов в Афганистан через территорию России, не способна изменить качество двусторонних отношений. Для Альянса «удобна» Россия, не создающая препятствий для НАТО; НАТО для России — по-прежнему «раздражитель» и источник беспокойства.

Процесс трансформации НАТО, продолжающийся с конца 1990-х годов, все еще нельзя считать завершенным. На его пути имеется множество препятствий, начиная с практических (трудности военной операции в Афганистане) и заканчивая концептуальными (разница в подходах и возможностях между США и европейскими членами НАТО, а также различие восприятия НАТО «старыми» и «новыми» членами). От способности их преодолеть во многом зависит будущее НАТО в качестве значимого фактора международных отношений.

Совет Европы: дремлющие возможности. *Общая характеристика и вехи эволюции.* По своей структуре, методам принятия решений, способам финансирования и исполнения бюджета СЕ является классической международной организацией. По сложившейся внутри него культуре совместной работы, формам деятельности и целевым установкам он обладает большой спецификой, а в каких-то проявлениях превратился в наднациональное образование.

СЕ заслуженно считается одной из наиболее старых и авторитетных европейских организаций. Совет был создан в конце 40-х годов прошлого века на пике федералистского движения. Соответственно он задумывался как первый кирпичик в основании будущего федералистского устройства Европы. С влиятельным органом межпарламентского сотрудничества, обладающим рудиментарными, но все же законодательными функциями. С полновесным наднациональным судом общей компетенции. И достаточно властным комитетом министров, уполномоченным принимать обязывающие решения, — в качестве пролога к формированию общего правительства.

В первые послевоенные годы, когда народы континента еще не отошли от ужасов пережитого, столь амбициозным проектам не суждено было сбыться. Они так и остались на бумаге не без «помощи» поспособствовавшей этому Великобритании. Политический класс Европы был психологически не готов к его осуществлению. Тем не менее СЕ послужил в какой-то мере, пусть и небольшой, предтечей и участником развернувшихся вскоре интеграционных процессов. Штаб-квартиру СЕ разместили в Страсбурге. С тех пор Совет сим-

волизирует примирение Франции и Германии, вообще всех европейских народов. Город же именуется столицей Европы.

Уставной задачей, поставленной перед СЕ, провозглашается сближение входящих в него государств; ценностной основой такого сближения — принципы правового государства, плюралистической демократии и прав человека (в дальнейшем эта ценностная триада начинает восприниматься как политическое кредо всего континента, стержень политического наследия европейской культуры, и в качестве таковых они поднимаются на щит Европейским союзом); инструментарием — сотрудничество в самом широком диапазоне областей, будь то вопросы социального, экономического, культурного характера, мягкой безопасности и т.д. Из компетенции СЕ, которой изначально придавался во многом универсальный характер, эксплицитно изымаются только вопросы обороны, безопасности и военного строительства.

По факту получалось, что СЕ занимается чуть ли не всем. В Страсбурге проводится систематизация мирных средств разрешения международных споров и исследование ненасильственных форм реализации права наций на самоопределение. Закладываются основы правового сотрудничества по уголовным и гражданским делам, в том числе в борьбе с организованной преступностью, отмыванием грязных денег, коррупцией, нелегальным оборотом наркотиков, терроризмом. Разрабатываются обязывающие документы по проблемам социальной инклюзивности, социального обеспечения, регулирования рынка труда и отношений между трудом и капиталом. Запускается становление общего культурного и образовательного пространства со взаимным признанием дипломов, сроков обучения и т.д. Кроме того, Совет предоставляет государствам-членам удобную площадку для обсуждения широкой политической повестки.

Вместе с тем уже вскоре главным направлением деятельности СЕ становится «правочеловеческая» проблематика. Совет принимает европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и многочисленные протоколы к ней и концентрирует всю свою деятельность вокруг них. Постепенно все, чем он занимается, начинает рассматриваться им через призму защиты и продвижения прав человека. Содержательные аспекты сотрудничества уходят на второй план. В его деятельности утверждается нечто вроде монокультурного подхода.

С учреждением Европейских сообществ между СЕ, ЕС и НАТО устанавливается вполне рациональное разделение труда. ЕС забирает себе все экономические досье. НАТО занимается военным строительством и обеспечивает военно-стратегическое присутствие США в Европе. СЕ оставляет за собой большую часть всего остального с акцентом на правовое и правочеловеческое сотрудничество.

Однако впоследствии разделение труда меняется. Стремительная экспансия ЕС и превращение Союза в интеграционное объединение универсальной

компетенции, сосредотачивающей в своих руках политическое сотрудничество, взаимодействие судебных и полицейских органов, диалог с социальными партнерами и гражданским обществом и т.д., ведет к естественной убыли полномочий, признаваемых за СЕ. Проигрывает СЕ и в конкурентной борьбе с ОБСЕ — более мобильной и политизированной организацией, способной на оперативную реакцию. В результате СЕ сдвигается на обочину панъевропейских процессов. Сложности в деятельности СЕ возникают также в связи с тем, что в условиях нулевого роста бюджета, на котором настаивают государства-члены, ему приходится все больше средств тратить на Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) в ущерб другим направлениям своей деятельности.

В 2000-е годы, чтобы придать деятельности СЕ большую динамичность, предлагаются два альтернативных рецепта. Один состоит в том, чтобы сосредоточиться на триаде — на том, что у СЕ лучше всего получается, отказавшись от осуществления «непрофильных» программ и проектов. Его продвигает ядро стран ЕС. Второй заключается в том, чтобы сделать все направления деятельности СЕ более востребованными государствами-членами и переключить его в том числе на борьбу с новыми вызовами. Его отстаивает группа стран во главе с Российской Федерацией. В результате Варшавский саммит государств-членов СЕ (третий по счету) в 2005 г. принимает компромиссное решение в пользу сохранения всех направлений деятельности Совета при одновременном подтверждении приоритетного характера триады.

Вскоре после этого СЕ приступает к глубокой структурной и функциональной перестройке своей деятельности. Она продолжается по настоящее время. Возглавил ее новый генеральный секретарь организации — бывший премьер-министр Норвегии, председатель Нобелевского комитета Турбьерн Яглунд. Смысл перестройки — вернуть СЕ лидирующие позиции в европейской архитектуре с опорой на имеющийся в его распоряжении уникальный экспертный потенциал и отлаженные процедуры работы. Методология — придать деятельности максимально возможную системность, резко повысить отдачу от всех осуществляемых программ и проектов, связать их между собой в целях получения на выходе подлинно синергетического эффекта.

Расширение пространственных рамок деятельности. Исторически так сложилось, что по итогам первых лет или даже десятилетий своего существования СЕ превратился в закрытый клуб западноевропейских демократий. В его недрах сформировалась особая культура выработки подходов и решений — как бы «семейного» типа. Государства-члены всячески акцентировали, что их общность цементирует схожее или, по крайней мере, очень близкое видение перспектив внутригосударственного и мирового развития. Основой их сближения служат универсальные ценности европейского образа жизни и европейской политической культуры. В этом смысле, несмотря на всю свою «мягкость» и «камерность» или благодаря ей, СЕ позиционировался как противостоящий СССР и возглавляемому им социалистическому лагерю — в ценностном и политическом, а равно США — в цивилизационном плане. (На переговорах с американ-

цами представители ЕС неделями бились за то, чтобы поставить СЕ на первое место в перечне европейских организаций, и только потом — НАТО.)

Поэтому оказалось вполне логичным, что именно СЕ взял на себя лидирующую роль в работе по объединению Европы на базе отстаиваемых и продвигаемых им ценностных ориентиров, когда для этого возникли предпосылки после падения Берлинской стены. Формальным поводом послужило то, что по его Уставу на членство в СЕ могли претендовать все и любые европейские страны.

Первая в истории организации встреча глав государств и/или правительств ее стран-членов, созванная специально для этого в Вене в 1993 г., устанавливает, что европейскими являются все государства, территория которых полностью или частично находится в Европе. При этом саммит СЕ дает политическое определение Европы как включающей в свой состав в том числе три страны Закавказья. По сути дела в Вене западноевропейский истеблишмент берет курс на включение в СЕ совокупность стран бывшего социалистического лагеря. За последующие пять лет в него вступили все страны Восточной, Юго-Восточной Европы и Балтии, включая возникшие на территории бывших СССР и СФРЮ, за исключением Белоруссии. В настоящее время СЕ насчитывает в своих рядах 48 государств.

Но охват его деятельности намного шире. Ввиду стремительной экспансии СЕ и ожидавшегося усиления его политического веса и влияния к деятельности организации постарались подключиться внерегиональные игроки. Статус наблюдателей при СЕ получают такие разные страны, как США, Канада, Япония и Мексика. США — чтобы держать руку на пульсе. Япония — чтобы подчеркнуть свою близость европейскому проекту. Мексика — чтобы получить признание в качестве демократического государства.

Однако пространственные рамки деятельности СЕ еще шире. Совет берет на себя культуртрегерскую миссию, дабы продвигать триаду в Среднюю Азию и Южное Средиземноморье. В основном, правда, скорее декларативно, тем не менее с началом «арабской весны» все более деятельно и напористо. Новыми теократическими режимами, сметшими некогда прочные секулярные деспотии региона, наивное желание СЕ их «учить» встречается с энтузиазмом. Для них сотрудничество с СЕ — возможность «малой кровью» получить пропуск в демократический истеблишмент западного образца и мимикрировать под то, что хотят здесь видеть западные элиты. Кроме того, двери организаций семейства СЕ, таких, например, как Венецианская комиссия за демократию через право, и др., широко открыты для внешних по отношению к региону стран, тяготеющих к европейской политической культуре и традиции.

Превращение СЕ в панъевропейское образование имело далеко идущие последствия для его деятельности. До этого СЕ занимался в основном нормотворчеством. Его кредо состояло в утверждении эталонов внутригосударственного развития и международных отношений. В результате расширения его функции меняются. Прежде всего он посвящает себя распространению

демократических ценностей и их нормативного воплощения на новых членах и обучению их жизни по своим правилам. Одновременно акцент переносится на мониторинг исполнения государствами обязательств, вытекающих из пребывания в составе организации. Материальное выражение это находит в том, что ежегодные программы межправительственного сотрудничества (впоследствии вводится среднесрочный горизонт планирования), описывающие все мероприятия, проводимые СЕ, распадаются фактически на две части. Второй становятся страновые программы и проекты оказания технического содействия в освоении опыта передовых держав, т.е. фактически коллективного Запада.

Такая дихотомия в деятельности СЕ сохраняется и сейчас. Более того, она всячески поощряется Европейским союзом. С середины 2000-х годов СЕ превращается в один из ведущих инструментов реализации политики соседства ЕС. Ныне Брюссель выделяет значительные суммы для использования потенциала СЕ в интересах достижения целей Восточного партнерства. Это тоже одна из причин кризиса СЕ.

На первом этапе концентрация сил и средств на помощи новичкам и новообращенным была полностью оправданной. В дальнейшем она, однако, утратила свежесть и эффективность, превратилась в бесконечное повторение пройденного. Но, пожалуй, главное — СЕ все меньше внимания стал уделять нормотворчеству. В результате в этой крайне важной для него сфере деятельности он утратил историческую инициативу и лидирующие позиции, уступив их ЕС. Хотя при перегруппировке сил и средств вполне мог бы претендовать на большее.

Основные формы деятельности. Реальный продукт деятельности СЕ генерирует Комитет министров (КМСЕ). Он работает в формате послов-представителей министров иностранных дел на постоянной основе. Им создан разветвленный механизм межправительственного сотрудничества, включающий руководящие (постоянные) советы и комиссии в составе правительственных представителей или экспертов всех государств-членов и подчиненные им многочисленные временные комитеты, подкомитеты, бюро, рабочие и редакционные группы и т.д. открытого или ограниченного состава.

С учетом чуть ли не универсального охвата компетенции СЕ на рассмотрение и утверждение Комитета министров поступает огромное количество докладов, отчетов, соображений, предложений по запуску всевозможных программ и проектов и т.д. Вместе с тем, помимо мониторинга исполнения, большой практический эффект имеют только две формы осуществляемой им деятельности. Это разработка и принятие конвенций СЕ и резолюций (рекомендаций).

Конвенции — стандартный инструмент международного права. Они принимаются двумя третями голосов КМСЕ, но становятся обязательными для государств после их соответствующего формального волеизъявления, чаще всего в виде ратификации. Наиболее известные конвенции СЕ — о правах

человека и основных свободах (и 14 протоколов к ней), Пересмотренная европейская социальная хартия, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. Большое значение имеют конвенции в области правового сотрудничества, социального сплочения, образования, культуры и т.д. В силу их многостороннего характера они предоставляют государствам самые широкие возможности для сотрудничества. С их помощью замещаются сотни и даже тысячи двусторонних договоров.

В отличие от конвенций значение рекомендаций недооценивается. На самом деле — это крайне важный инструмент гармонизации государственно-правового строительства стран-членов и их внешнеполитической активности. Это так называемое мягкое право, приобретающее все большее влияние на эволюцию мировой регулятивной системы. С помощью рекомендаций государства договариваются, как и в каком направлении они будут эволюционировать. Они синхронизируют свое развитие, обеспечивая совместимость политической, экономической, социальной и правовой среды, в которой действуют государственные органы, представители гражданского общества, частные лица, бизнес. Никто никого не принуждает. Формально рекомендации не имеют обязательной силы. Но они открывают возможности гармоничного развития. Ими можно пользоваться. Тогда в выигрыше все. Их можно игнорировать. Тогда тот, кто не обращает на них внимания, обрекает себя на самоизоляцию, выпадает из общего контекста европейского строительства.

Важнейшую роль в деятельности СЕ играет также Парламентская Ассамблея (ПАСЕ). Ассамблея на виду. Ее заседания носят открытый публичный характер. В ее состав входят перспективные политики. Национальные правительства прислушиваются к голосу своих парламентских делегаций в ПАСЕ. Но не только. ПАСЕ обладает реальными рычагами влияния на КМСЕ и страны-члены и энергично пользуется ими, чтобы побуждать государства выступать с определенными инициативами, насыщать повестку дня СЕ новыми вопросами, корректировать позиции, занимаемые КМСЕ. Это важно с точки зрения расстановки сил в СЕ и европейской архитектуре в целом, поскольку ПАСЕ не менее хорошо структурирована, чем КМСЕ. Она опирается на деятельность многочисленных постоянных комитетов и подкомитетов, работает в режиме политического торга и сотрудничества, делает ставку на перелив влияния от национальных делегаций к европейским политическим партиям.

Десятилетие назад казалось, что еще один главный орган СЕ — Конгресс местных и региональных властей Европы — сможет заработать столь же интенсивно и результативно, как ПАСЕ. Но этого не произошло. Несмотря на свой, казалось бы, бескрайний потенциал прямой демократии, Конгресс не нашел себя. Он остался лишь тенью ПАСЕ. Его повестка оказалась переполненной мелкими второстепенными с точки зрения европейского строительства вопросами. Попытка же дублировать то, чем занимаются ПАСЕ и КМСЕ, в прило-

жении к интересам и потребностям местных властей и регионов, не принесла дивидендов.

Очень часто о СЕ судят по тому, что пишут и говорят относительно функционирования Европейского суда по правам человека и создаваемого им прецедентного права наднационального типа. Формально Суд не является структурой СЕ и вписан в него только на уровне процедур. ЕСПЧ — чисто конвенционный орган. Однако Суд является «жемчужиной» СЕ. Значительная часть деятельности СЕ связана с популяризацией и укоренением подходов ЕСПЧ в национальных правовых системах, их транспозицией во все сферы международного сотрудничества, находящиеся в ведении Совета.

Но главное достояние СЕ — армия сотрудников Генерального секретариата. Все они по большей части опытные высококвалифицированные специалисты, знатоки своего дела, посвятившие достижению уставных целей Совета свои лучшие годы. Генеральный секретариат не просто обслуживает деятельность КМСЕ, ПАСЕ, КМРВЕ, ЕСПЧ, организаций семейства СЕ, встреч отраслевых министров и многочисленных созданных всеми ими рабочих органов. Фактически он осуществляет эту деятельность, помогая, вдохновляя или даже направляя избранников народа, правительственных экспертов и всех других официальных лиц.

Тем не менее огромный потенциал, которым обладает СЕ, используется не лучшим образом. Отдача от его деятельности могла бы быть больше. Для этого у СЕ после решения задачи формального объединения Европы на базе общих принципов и идеалов должна появиться новая путеводная идея. Крупной стратегической целью деятельности СЕ могло бы стать построение Союза Европы как общего политического, социального, правового и гуманитарного пространства входящих в него стран, равноправных и равно ответственных. Тогда лозунг Большой Европы без разделительных линий получил бы конкретное насыщение.

Но для этого надо, чтобы Россия и ЕС договорились о том, что в дальнейшем нормотворчество вновь займет главенствующее место в деятельности СЕ и приоритетом Организации станет разработка и принятие стандартов нового поколения, которые бы одинаково применялись на территории России, ЕС и третьих стран.

Вопросы военной безопасности в Европе. *Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Контроль над обычными вооружениями в Европе.* Договор об обычных вооруженных силах в Европе был подписан в Париже 19 ноября 1990 г. и вступил в силу 9 ноября 1992 г. ДОВСЕ положил конец военной конфронтации в Европе и в первой половине 1990-х годов стал одним из важнейших инструментов европейской безопасности. Изначально Договор заключался на «блоковом принципе». Он устанавливал равновесие сил государств — участников двух военно-политических союзов (ОВД и НАТО), ограничивал возможности размещения их обычных вооружений вдоль линии

соприкосновения. Договор ликвидировал потенциал для осуществления внезапного нападения и для начала крупномасштабных наступательных действий в Европе. В основу ДОВСЕ положена система количественных ограничений пяти категорий обычных вооружений и техники в обычных вооруженных силах: танки, боевые бронированные машины, артиллерия, ударные вертолеты и боевые самолеты. ДОВСЕ вводил максимальные уровни ограничиваемых Договором вооружений и техники (ОДВТ) каждой из групп государств-участников в районе применения в целом и в отдельных его регионах. Договор предполагался бессрочным. В этой связи ДОВСЕ было принято несколько десятков связанных с ним документов, сформировался режим контроля над ОВСЕ. К моменту подписания адаптированной версии документа (ноябрь 1999 г.) общее число государств-участников Договора достигло тридцати: Армения, Азербайджан, Белоруссия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Исландия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Люксембург, Молдавия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Словакия, США, Турция, Украина, Франция, Чехия.

С прекращением существования ОВД, СССР, выводом российских войск из стран ЦВЕ, Балтии и СНГ, возникновением конфликтов на постсоветском пространстве и особенно с расширением НАТО договорные механизмы стали утрачивать свою эффективность, а зачастую и смысл. В этих условиях по инициативе России было разработано Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (подписано в Стамбуле 19 ноября 1999 г.).

Соглашение, казалось, снимало последствия «первой волны» расширения НАТО для безопасности России, но последовавшая «вторая волна» усугубила ситуацию вокруг контроля над обычными вооружениями в Европе. Как следствие, адаптированный ДОВСЕ стал менее «ценным» для России документом. Равно и многие страны-члены НАТО стали рассматривать этот договор не как самостоятельное достижение, но как элемент для политического торга по связанной проблематике. Начало ратификации Соглашения увязывалось западными странами с выполнением Россией так называемых «стамбульских договоренностей» о выводе российских воинских подразделений и техники из Грузии и Молдавии. Такие обязательства действительно Россия взяла на себя в ходе Стамбульского саммита ОБСЕ (параллельно с которым произошло подписание адаптированного ДОВСЕ), однако эти обязательства формально не были частью договора.

Как обстоятельства, сложившиеся вокруг ДОВСЕ, так и общий климат в отношениях со странами НАТО, некоторыми государствами постсоветского пространства побудили Россию рассмотреть вопрос о приостановлении действия Договора до тех пор, пока страны НАТО не ратифицируют Соглашение о его адаптации. Заявление об этом было сделано Президентом России В. В. Путиным 26 апреля 2007 г.

Необходимость приостановления действия ДОВСЕ была аргументирована следующими относящимися к Договору обстоятельствами:

- «1. Уклонение Болгарии, Венгрии, Польши, Румынии, Словакии и Чехии от оформления изменений в составе групп государств — участников ДОВСЕ в связи с присоединением указанных стран к НАТО;
2. Превышение государствами — участниками ДОВСЕ, присоединившимися к НАТО, “групповых” ограничений ДОВСЕ в результате расширения альянса;
3. Негативное воздействие планируемого размещения обычных вооружений США на территориях Болгарии и Румынии на соблюдение “групповых” ограничений ДОВСЕ;
4. Невыполнение рядом государств — участников ДОВСЕ принятого в г. Стамбуле политического обязательства об ускоренной ратификации Соглашения об адаптации;
5. Невыполнение Венгрией, Польшей, Словакией и Чехией принятых в г. Стамбуле обязательств по корректировке территориальных предельных уровней;
6. Отрицательное воздействие неучастия Латвии, Литвы и Эстонии в ДОВСЕ (результат — появление территории, «свободной» от ограничений на размещение обычных вооружений, в том числе и вооружений других стран) на выполнение российских политических обязательств о военной сдержанности на северо-западе Российской Федерации».

На Чрезвычайной конференции государств—участников ДОВСЕ, прошедшей в Вене 12–15 июня 2007 г., Россия обозначила и условия, необходимые для восстановления жизнеспособности режима ДОВСЕ:

- возвращение Латвии, Литвы и Эстонии в договорное поле;
- понижение суммы разрешенных уровней и наличий ОДВТ НАТО в целях компенсации потенциала, приобретенного Альянсом в результате двух «волн» расширения;
- принятие политического решения об отмене фланговых подуровней для территории России;
- разработка общего понимания термина «существенные боевые силы» и проявление соответствующей сдержанности в период до его согласования;
- вступление в силу или, по крайней мере, начало временного применения Соглашения об адаптации;
- разработка условий присоединения к ДОВСЕ новых участников и дальнейшая модернизация Договора.

Однако страны НАТО ограничились обещаниями обсудить российские предложения уже после вступления адаптированного Договора в силу.

Россия решила приостановить действие ДОВСЕ для себя. 13 июля 2007 г. был подписан и вступил в силу Указ Президента России «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах

в Европе и связанных с ним международных договоров». 3 декабря 2007 г. указ был подтвержден соответствующим законом. При этом российский МИД подчеркивал, что приостановление — не самоцель, а «средство борьбы Российской Федерации за восстановление жизнеспособности режима контроля над обычными вооружениями в Европе». Думается, что приостановление также можно трактовать как «средство борьбы» России за свои интересы и на других направлениях европейской безопасности, в том числе в контексте реформирования ОБСЕ, отношений с НАТО, воздействия на позиции некоторых стран ЦВЕ и СНГ. Вместе с тем по проблематике ОБСЕ были продолжены консультации с западными партнерами, прежде всего с американцами.

Страны НАТО в качестве отправной точки для диалога с Россией выдвинули концепцию «параллельных действий» (некоторые члены Альянса приступают к ратификации соглашения об адаптации, а Россия принимает определенные меры в отношении своего военного присутствия в Приднестровье и на бывшей российской военной базе в Гудауте).

В июле 2008 г. американская сторона выразила готовность интенсифицировать диалог по ОБСЕ и вести его также в более широких форматах. Однако после событий августа 2008 г. в Закавказье страны НАТО снова взяли паузу в консультациях.

17 декабря 2008 г. российско-американские консультации по ДОВСЕ были возобновлены. Курс новой администрацией США на «перезагрузку» облегчал взаимодействие. 5 мая 2009 г. Россия представила западным партнерам памятную записку «Восстановление жизнеспособности ДОВСЕ: путь вперед», в которой были детально изложены российские подходы к решению проблемы ДОВСЕ. В 2010 г. обозначилась активизация переговорного процесса по поиску путей вывода ДОВСЕ из кризиса. В ходе июньского российско-американского саммита было принято совместное заявление президентов России и США о стратегической стабильности, в котором помимо прочего отмечается приверженность сторон «совместно со всеми партнерами работать в текущем году над укреплением режима контроля над обычными вооружениями в Европе и его модернизацией применительно к требованиям XXI века». В период с июня 2010 по май 2011 г. был проведен ряд двусторонних российско-американских и неофициальных многосторонних встреч государств—участников Договора и стран НАТО, заявивших о намерении присоединиться к режиму контроля над обычными вооружениями в Европе, а 29 сентября 2011 г. в Вене состоялась очередная — четвертая — Конференция по рассмотрению действия ДОВСЕ.

В ноябре 2011 г. страны НАТО объявили в Совместной консультативной группе по ДОВСЕ в Вене о приостановке предоставления России информации по Договору и приема российских инспекций на своей территории, мотивируя это «необходимостью отреагировать на действующий с 2007 г. российский мораторий». США, однако, заявили, что намерены в порядке доброй воли информировать Россию о любых значительных изменениях в своих вооружен-

ных силах в Европе. Россия в свою очередь с декабря 2011 г. приостановила предоставление краткой обобщенной информации о наличии вооружений и техники, которую она в порядке доброй воли предоставляла остальным государствам—участникам ДОВСЕ с декабря 2007 г. Взаимное ужесточение позиций сторон, как ни парадоксально, может служить отрезвляющим фактором. В противном случае при полной остановке обмена информацией о военной деятельности стороны фактически вернутся к ситуации 1970-х годов. Такой регресс в современных международных отношениях недопустим.

В целом можно констатировать, что ДОВСЕ даже в адаптированном виде устарел, но принцип транспарентности военной активности на континенте, задачи поддержания пониженного уровня вооружений ставят вопрос о новом всеобъемлющем механизме контроля над обычными вооружениями в Европе.

Договор по открытому небу (ДОН) наряду с ДОВСЕ и Венским документом 1999 г. является правовой основой режима укрепления доверия и транспарентности в области обычных вооружений на евроатлантическом пространстве.

ДОН подписан 24 марта 1992 г., вступил в силу 1 января 2002 г. На сегодняшний день в ДОН участвуют 34 государства ОБСЕ: США, Канада, Исландия, Германия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Дания, Испания, Франция, Великобритания, Греция, Италия, Норвегия, Португалия, Турция, Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Чехия, Словакия, Словения, Белоруссия, Россия, Украина, Грузия, Швеция, Финляндия, Латвия, Босния и Герцеговина, Хорватия, Эстония, Литва. В практическом плане ДОН предоставляет право государствам-участникам совершать облеты любых территорий друг друга для наблюдения за военной деятельностью в соответствии с оговоренными в нем и согласованными между государствами-участниками квотами наблюдательных миссий. Он регламентирует проведение полетов, определяет механизм контроля за соблюдением Договора, содержит требования к самолету, ограничения по составу и техническим параметрам аппаратуры наблюдения. Договором учреждена Консультативная комиссия по открытому небу (ККОН), решения в которой принимаются консенсусом и имеют обязательную силу. Положения ДОН могут уточняться решениями ККОН.

Самолет наблюдения проходит освидетельствование представителями государств—участников Договора с целью подтверждения, что самолет и его аппаратура наблюдения соответствуют требованиям ДОН. Каждое государство—участник ДОН имеет право приобретать результаты фотосъемки, произведенной в ходе любых наблюдательных полетов в рамках Договора.

Россия в 2012 г. имеет право на проведение 42 наблюдательных полетов (такое же количество может быть выполнено над нашей территорией). На 2012 г. запланированы, в частности, восемь полетов Российской Федерации над территорией США, три — над Великобританией, по два — над Германией, Италией, Данией, Польшей, Турцией и Францией, по одному — над странами Бенилюкса, Болгарией, Венгрией, Грецией, Испанией, Канадой, Латвией, Литвой, Норвегией, Португалией, Румынией, Словакией, Словенией, Фин-

ляндией, Хорватией, Чехией, Швецией, Эстонией, а также один совместный полет с Великобританией над Грузией.

Проблематика ПРО. Европейский сегмент. Действовавший до июня 2002 г. Договор по противоракетной обороне 1972 г. ограничивал создание ширококомасштабных противоракетных систем России и США и запрещал вывод компонентов ПРО в космос, что являлось одним из ключевых факторов обеспечения предсказуемости развития стратегической ситуации в мире. В декабре 2001 г. США объявили о своем решении выйти из Договора по ПРО. США исходили из того, что договор по ПРО имел смысл в период биполярной конфронтации, однако в современных условиях потенциальных обладателей ОМУ, прежде всего ядерного оружия и ракетных средств его доставки становится все большее. Помимо государств, которые традиционно вызывают опасение Вашингтона (Северная Корея, Иран), обладателями ОМУ и ракетных средств его доставки могут быть различные экстремистские группировки негосударственного характера. В этой ситуации США считают гораздо более адекватным ответом полноценную национальную систему ПРО.

24 мая 2002 г. в Москве была принята Совместная декларация президентов России и США «О новых стратегических отношениях между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки», в которой в числе прочего определены основные направления взаимодействия по ПРО. В их числе — обмен информацией по противоракетным программам, испытаниям в этой области, взаимные посещения в целях наблюдения за противоракетными испытаниями и ознакомительного осмотра систем ПРО. Россия и США договорились изучить возможные направления совместных работ в области ПРО. Однако США сделали ряд односторонних шагов, взяв курс на размещение в Европе «третьего позиционного района» (ТПР) стратегической ПРО США на территории Польши (10 шахтных пусковых установок ракет-перехватчиков) и Чехии («стрельбовая» стационарная РЛС ПРО), способного поражать в том числе и российские МБР. Администрация Б. Обамы скорректировала жесткую, форсированную линию Дж. Буша-младшего.

17 сентября 2009 г. Б. Обама объявил об отказе от ТПР и новом «поэтапном адаптивном подходе» к размещению противоракетных средств США в Европе. В соответствии с ним развитие архитектуры ПРО США в Европе планируется осуществить в четыре этапа, предполагающих расширение площади защищаемой территории и наращивание возможности по перехвату ракет — от оперативно-тактических на первом этапе (2011 г.) до межконтинентальных на третьем/четвертом (2018—2020 гг.). Второй и третий этапы предусматривают создание в Румынии к 2015 г. и в Польше к 2018 г. наземных баз ПРО США с противоракетами SM-3 различных модификаций. В 2018—2020 гг. таким противоракетам предполагается придать способность перехватывать МБР. Одновременно будет наращиваться количество кораблей ПРО, дислоцированных у берегов Европы. Несмотря на изначально выжидательную, а местами негативную позицию некоторых «старых» европейских стран—членов НАТО, на

саммите НАТО в Лиссабоне (19–20 ноября 2010 г.) принята новая Стратегическая концепция Альянса. В документе выражается поддержка «поэтапному адаптивному подходу» США к созданию ПРО в Европе, который заявлен как вклад в архитектуру ПРО Альянса. На саммите Совета Россия—НАТО в Лиссабоне 20 ноября 2010 г. президент Д. А. Медведев выдвинул идею создания коллективной системы ПРО в Европе, которая решала бы проблемы ее защиты и учитывала российские интересы безопасности. Однако США и НАТО идею построения совместной системы ЕвроПРО не приемлют. Взамен России предлагают приступить к созданию «кооперативной» ПРО, состоящей из двух независимых, но «скоординированных» российской и натовской систем.

С конца 2010 г. центральное место в дискуссиях с США и НАТО занимает вопрос о гарантиях ненаправленности их противоракетного потенциала против российских стратегических ядерных сил. По мнению России, такие гарантии должны быть зафиксированы в юридически обязывающей форме и базироваться на объективных военно-технических критериях, подтверждающих соответствие создаваемого противоракетного потенциала заявленной цели его создания, т.е. противодействие угрозам из-за пределов Европы. По мнению же НАТО, снимать имеющиеся у России озабоченности следует через развитие практического сотрудничества. На фоне политических заявлений и дипломатических усилий поступательно продолжается подготовка к созданию европейского сегмента стратегической ПРО США. Достигнуты договоренности с Румынией, Турцией, Польшей и Испанией о размещении элементов ПРО США.

На саммите НАТО в Чикаго (20–21 мая 2012 г.) было объявлено о выходе европейского сегмента ПРО на стадию «промежуточной готовности» — противоракетное прикрытие имеющимися в наличии средствами (включая развертывание в Средиземноморье кораблей, оснащенных системой «Иджис» с перехватчиками SM-3) южного фланга НАТО. Подтверждена конечная цель — создание полномасштабной натовской ПРО в Европе.

Несмотря на отложенный характер потенциального вызова российской стратегической безопасности, можно констатировать, что уже сейчас проблематика ПРО является одним из важнейших элементов европейской и евроатлантической составляющей внешней политики России. Так, 23 ноября 2011 г. президент Д. А. Медведев выступил с заявлением в связи с ситуацией, которая сложилась вокруг системы ПРО стран НАТО в Европе, обозначив ответные меры, которые Россия будет вынуждена принимать на каждом этапе наращивания противоракетного присутствия США в Европе. С учетом предвыборной кампании многими наблюдателями это заявление было воспринято как нарочито жесткое и сделанное скорее из внутриполитических соображений. Меры, обозначенные в этом заявлении, были расценены как достаточно сложные для реализации с учетом имеющегося потенциала российских Вооруженных сил. Вместе с тем серьезную озабоченность вызывает потенциальная милитаризация Калининградской области — которая в случае недостижения договоренностей по ПРО станет местом базирования не только новых РЛС, но и средств

поражения, в частности, упоминавшихся комплексов «Искандер». На встрече президентов России и США в Сеуле 26 марта 2012 г. Д. А. Медведев констатировал отсутствие прогресса в разрешении ключевых вопросов ПРО в Европе, однако подчеркнул необходимость продолжения диалога с США и НАТО. В неформальной части беседы руководители США и России фактически договорились о переносе последующих раундов содержательного общения на период после завершения президентской кампании в США.

Постконфликтная ситуация на Балканах. Проблема Косово. Балканы играют особую роль в современных международных отношениях, представляя собой наиболее конфликтогенный субрегион Европы. В эти конфликты в той или иной форме оказывались втянуты ведущие европейские державы, США, Россия.

В результате многовековых межэтнических контактов и миграционных процессов сформировалась современная этнографическая карта Балкан, основными элементами которой являются южнославянский, греческий, восточнороманский, тюркский и иллиро-албанский. Греков, албанцев и восточных романцев-румын можно считать в определенном смысле автохтонным населением Балкан. Что же касается славян, то их появление здесь связано с великим переселением народов. Впервые славяне стали обосновываться на Балканах в VII в. н.э. Этническая неоднородность Балкан со временем была дополнена и конфессиональной. Значительная часть народов полуострова, изначально войдя в состав «Византийского содружества наций», приняла восточнохристианский обряд и стала частью православного мира. Это (кроме собственно греков) сербы, черногорцы, македонцы, румыны и часть албанцев. Другая же часть южных славян (хорваты, словенцы), а также незначительное число албанцев вошли в сферу влияния Рима и стали католиками. Почти вся территории Балкан в XIV–XV вв. была завоевана турками. Исключением стали западные оконечности, где проживали хорваты и словенцы, вошедшие в состав Габсбургской империи. Ислам надолго становится доминирующим фактором социально-политической жизни балканского региона. Пытаясь найти поддержку среди местного населения, используя известный принцип — *divide et impera*, — османы смогли исламизировать абсолютное большинство албанцев и некоторую часть южных славян, в основном боснийцев-богомиллов, в дальнейшем используя их в качестве ударных отрядов в борьбе против национально-освободительных движений покоренных народов. В XVII — начале XVIII в. эта борьба обретает поддержку двух влиятельных империй — Российской и Габсбургской, составивших основу «Священной лиги борьбы с Османской империей». Внутреннее ослабление Турции, усиление национально-освободительных движений и внешнего натиска на Порту привели в период с 1878 по 1918 г. к появлению на Балканах новых независимых государств, отношения между которыми были предельно сложными. Установление межвоенной Версальско-Вашингтонской и затем Ялтинско-Потсдамской системы обеспечивало стабильность на Балканах.

С окончанием «горячей фазы» югославского кризиса начался процесс постконфликтного урегулирования в бывшей Югославии. Главными его со-

ставляющими стали интеграционные стратегии ЕС и НАТО для Западных Балкан, миротворческие операции и гражданские миссии европейских и евроатлантических структур, ряд важных международных инициатив по политическому и экономическому сотрудничеству.

В июне 1999 г. Евросоюз инициировал интеграционную стратегию для государств Западных Балкан — Процесс стабилизации и ассоциации (ПСА), который явился развитием «Регионального подхода ЕС для стран Юго-Восточной Европы» 1996 г. Основные задачи ПСА заключаются в нейтрализации конфликтного потенциала субрегиона, обеспечении быстрого перехода стран к рыночной экономике, развитии регионального сотрудничества с целью подготовки к возможному вступлению в ЕС. В рамках ПСА Евросоюз взял на себя обязательства по предоставлению экономической и финансовой помощи (программа КАРДС), а также торговых концессий (так называемые Автономные торговые меры) государствам субрегиона для достижения поставленных ПСА задач.

В рамках ПСА устанавливаются договорные отношения между ЕС и западнобалканскими странами в форме Соглашений о стабилизации и ассоциации. Данные соглашения, разрабатываемые на индивидуальной основе для каждого государства, предусматривают ряд мер с целью постепенного включения стран Западных Балкан в европейскую интеграцию: приведение национального законодательства в соответствие с законодательством ЕС, создание зоны свободной торговли с ЕС, взаимодействие с ЕС в ряде областей и т.д. После подписания Соглашений о стабилизации и ассоциации следующим шагом (при условии успешного развития отношений и достижения соответствия копенгагенским критериям) является официальное признание Евросоюзом статуса «кандидата» за конкретным государством и затем — начало реального процесса присоединения.

Одним из главных условий продвижения балканских стран на пути к вступлению в ЕС стало развитие регионального сотрудничества, что было подчеркнуто на саммите ЕС в Загребе (ноябрь 2000 г.). Так, в итоговой декларации саммита было прописано, что «демократия и региональное примирение и сотрудничество, с одной стороны, сближение каждого из государств с ЕС, с другой — составляет единое целое».

В рамках интеграционной политики Евросоюз разработал финансовые механизмы для содействия модернизации и проведению реформ в балканских странах (например, Инструмент предвступительной помощи ЕС), а также предпринял практические шаги по их интеграции в «Объединенную Европу» (например, введение безвизового режима для Македонии, Сербии, Черногории в ноябре 2009 г., Албании в ноябре 2010 г.).

Развитию взаимодействия в субрегионе способствует ряд инициатив Евросоюза по созданию Энергетического и Транспортного сообществ с балканскими странами. В 2002 г. ЕС инициировал Афинский процесс, выступив с предложением создать региональный рынок электроэнергии и газа на Балканах.

Данная инициатива была призвана восстановить и интегрировать региональные электро- и газопроводные системы в единый внутренний энергетический рынок ЕС. Итогом Афинского процесса стало подписание многостороннего Договора о создании Энергетического сообщества в октябре 2005 г. Инициатива ЕС по созданию Транспортного сообщества с Западными Балканами была выдвинута в ходе реализации концепции Трансъевропейских транспортных сетей, призванной создать общий транспортный рынок в ЕС.

К настоящему времени странами—кандидатами на вступление в ЕС являются Македония, Хорватия, Черногория, в свою очередь Албания, БиГ, Сербия — потенциальными кандидатами.

Процесс интеграции балканских государств в НАТО проходит в рамках «Плана действий для подготовки к членству», инициированного на Вашингтонском саммите НАТО в 1999 г. Для решения задачи по стабилизации балканского региона и все большей его интеграции в НАТО в Вашингтоне была выдвинута Инициатива для Юго-Восточной Европы. Она была задумана в качестве дополнения к уже существовавшим расширенным отношениям между НАТО и балканскими странами в рамках СЕАП и «Партнерства ради мира».

Албания и Хорватия были приняты в Альянс 1 апреля 2009 г., составив так называемое «шестое расширение» блока, и рассчитывают на вступление в ЕС до 2014 г. Остальные страны либо уже являются членами Плана действия по членству в НАТО/ПДЧ (*Македония* — условно из-за позиции Греции) и ведут ускоренный диалог о вступлении в Альянс, либо имеют индивидуальный партнерский план (*Сербия* — с мая 2008 г.).

При существующих общих стандартах процедуры вступления в НАТО каждая страна проходит свой особый путь к членству. Например, для *Хорватии* этот процесс оказался довольно трудным и долгим в силу сложнейшей внутривнутриполитической ситуации, связанной с сербо-хорватским вооруженным конфликтом и его последствиями. Лишь после избрания в 2000 г. президентом республики Стипе Месича руководству страны удалось: обеспечить политический и гражданский контроль над силовыми структурами, которые вследствие межнациональной войны (1992—1995 гг.) обладали значительной, фактически не определенной законом властью; изменить систему управления вооруженными силами; преодолеть серьезные национальные противоречия, с тем чтобы армия могла стать полиэтничной по составу; создать профессиональную армию; решить проблемы со стандартами вооружений. Поэтому хотя переговоры о вступлении Хорватии в НАТО велись уже давно, осуществлено это было только 1 апреля 2009 г.

Следует отметить, что по вопросу вступления в НАТО полного национального единства в балканских странах нет. Тем не менее вне зависимости от царящих в балканских обществах настроений политическое руководство ориентировано именно на вступление в Альянс, видя в этой структуре гарантию нерушимости границ, общей безопасности и «замораживания» потенциальных конфликтов с соседями.

Важнейшими составляющими постконфликтного урегулирования в бывшей Югославии являются миротворческие операции и гражданские миссии НАТО и ЕС.

После завершения Боснийского кризиса (1992–1995 гг.) и подписания Дейтонских соглашений в Боснии и Герцеговине были развернуты многонациональные военные Силы по выполнению Соглашения (декабрь 1995 г. — декабрь 1996 г.) и Силы стабилизации под командованием НАТО (декабрь 1996 г. — декабрь 2004 г.). 2 декабря 2004 г. ЕС возглавил миротворческую операцию «Алтея»¹, призванную обеспечить безопасность и стабильность в БиГ. Кроме того, 1 января 2003 г. началась полицейская миссия ЕС, сменившая международную полицейскую оперативную группу ООН, находившуюся в БиГ с 1995 г.

После завершения Косовского кризиса (1998–1999 гг.) в соответствии с резолюцией № 1244 СБ ООН в Косово и Метохии устанавливаются международные присутствия (июнь 1999 г.): гражданское — в лице Миссии ООН по делам временной администрации (МООНК) и военное — «Силы для Косово» (СДК) под командованием НАТО. С 16 февраля 2008 г. в крае действует так называемая «миссия в области верховенства закона» ЕС.

Конфликт в бывшей югославской Республике Македония на межнациональной основе 2001 г. был прекращен лишь с помощью вмешательства НАТО и ЕС. Подписанное 31 августа 2001 г. Рамочное (Охридское) соглашение привело к прекращению столкновений между славянской и албанской общинами. Силами НАТО был проведен ряд миротворческих операций: «Основной урожай» (22 августа — 23 сентября 2001), «Янтарный лис» (23 сентября 2001 г. — 15 декабря 2002 г.), «Союзническая гармония»² (16 декабря 2002 г. — 31 марта 2003 г.). Военные силы Евросоюза были применены в Македонии в рамках операции «Конкордия»³ (31 марта — 15 декабря 2003 г.), целью которой являлось патрулирование населенных албанским меньшинством районов страны. По истечении срока мандата «Конкордии» она была заменена полицейской миссией ЕС «Проксима»⁴ (15 декабря 2003 г. — 14 декабря 2005 г.) и полицейской консультативной командой ЕС (декабрь 2005 г. — май 2006 г.).

Важную роль для стабилизации положения на Балканах продолжает играть субрегиональный контроль над вооружениями, проводимый в рамках Флорентийского соглашения от 14 июня 1996 г. (Соглашение о субрегиональном контроле над вооружениями, предусмотренное ст. IV Приложения I–В Дейтонских соглашений). Данное соглашение установило количественные ограничения по пяти категориям вооружений, принадлежащим воевавшим в прошлом сторонам в бывшей Югославии — Союзной Республике Югославии (Сербии

¹ «Алтея» — *EUFOR Althea* (англ.).

² «Союзническая гармония» — *Allied Harmony* (англ.).

³ «Конкордия» — *EUFOR Concordia* (англ.).

⁴ «Проксима» — *EUPOL Proxima* (англ.).

и Черногории), Боснии и Герцеговине, Хорватии. Оно представляет собой реально действующий документ по контролю над вооружениями на уровне ниже общеевропейского. Соблюдение сторонами Флорентийского соглашения осуществляется при содействии и под контролем со стороны международного сообщества, в частности, ОБСЕ.

Югославский кризис и постконфликтное урегулирование привели к дальнейшей фрагментации бывшей СФРЮ. 4 февраля 2003 г. ушло в историю название «Югославия»: на месте СРЮ возникло государственное сообщество Сербия и Черногория. В 2008 г. из состава Сербии де-факто вышел автономный край Косово и Метохия, провозгласив в одностороннем порядке независимость.

Говоря о ситуации на Балканах, стоит более подробно остановиться на сюжетах, связанных с теми государствами и территориями, где содержится наибольшее число элементов негативной динамики или неясны траектории дальнейшего развития.

Бывшая югославская республика Македония (БЮРМ), несмотря на довольно мирное расставание с социалистическим прошлым, превратилась в еще одну проблемную зону региона и головную боль НАТО и ЕС. Первый открытый вооруженный конфликт на Балканах в XXI в., потребовавший очередного международного вмешательства, возник именно в Македонии. В марте 2001 г. албанская Освободительная национальная армия (УЧК)¹, под руководством Али Ахмети начала военно-партизанские действия против регулярной армии Македонии на севере и западе страны (самые кровопролитные бои проходили в районе Тетово). Вмешательство НАТО и международного сообщества не только «заморозило» конфликт, но и привело к серьезным изменениям формата государственности Македонии.

Давление на президента республики Бориса Трайковского со стороны международных организаций (ЕС, НАТО, ООН) вынудило македонские власти пойти на уступки албанской оппозиции и сесть за стол переговоров. 13 августа 2001 г. в Охриде македонским правительством и представителями албанских партий (УЧК не участвовала в этой процедуре, хотя и заявила о своей готовности поддержать документ) было подписано Рамочное соглашение (РС), или Охридское соглашение, составной частью которого была новая конституция республики, подготовленная Робертом Бадинтером.

Положения этого документа, ратифицированного в ноябре 2001 г. македонским парламентом, серьезным образом трансформировали основы македонского государства, приблизив перспективу федерализации страны. Права албанского меньшинства были существенно расширены. В частности, албанский язык получил статус официального; значительно увеличилась числен-

¹ В оригинальной албанской версии употребляется аббревиатура *УЧК*, которая изначально обозначала боевые отряды косовских албанцев — *Ushtria Clirimtaree Kosoves*, т.е. Освободительная Армия Косово. Та же аббревиатура использовалась действующими албанскими боевиками и в Македонии — *Ushtria Clirimtare Kombetare*, что означает Освободительная национальная армия.

ность полицейских албанской национальности в областях с албанским населением; вводилось избрание местных руководителей полиции советом общины из числа лиц, список которых представляется министерством внутренних дел. Кроме того, в преамбуле конституции вместо упоминания этнических и национальных групп было введено понятие «гражданин Македонии», а поправки в статью 48 конституции изъяли из ее текста понятия «национальность» и заменили на понятие «община».

Македонцы согласились также на беспрецедентный шаг — использование албанских национальных символов. В довершение к этому боевикам УЧК была гарантирована амнистия, которую они получили в марте 2002 г., даже не выполнив, по мнению македонской стороны, требование о полном разоружении. Процесс разоружения должны были контролировать представители НАТО. Вооруженные нападения на участки в период избирательной кампании в июне 2008 г. боевиков УЧК подтвердили сомнения в реальном разоружении нелегальных формирований.

Усиление роли внешних институтов в Македонии, как и в других странах региона, во многом связано с этноконфессиональными конфликтами, в решение которых активно включаются структуры Североатлантического альянса. Помимо НАТО значительное влияние на политические процессы в постконфликтных странах оказывает деятельность институтов ЕС, таких как контрольная миссия ОБСЕ, Силы Европейского союза (СЕС) и ряд других. Например, поддерживать хрупкое перемирие между «общинами» Македонии призваны силы СЕС, развернутые в 2003 г. в рамках миротворческой операции под названием «Конкордия». С началом операции ЕС в Македонии 31 марта 2003 г. миссия НАТО под названием «Объединенная гармония» закончилась. Однако, как неоднократно заявлял Высокий представитель по вопросам внешней политики и политики безопасности ЕС Хавьер Солана, это не означает, что НАТО не будет иметь никакого отношения к дальнейшим событиям в стране. Силы Альянса и сегодня остаются в Македонии «для предоставления помощи македонскому правительству в проведении реформ». Собственно вступление БЮРМ в Альянс, как и в ЕС, отягощается позицией Греции, которая блокирует этот процесс с 2008 г. Греко-македонский конфликт возник с момента провозглашения Македонией независимости в 1991 г. и касается двух аспектов: трактовки македонской стороной истории возникновения республики и ее названия.

Кроме того, Греция настаивает на использовании официального названия, признанного ООН, — Бывшая югославская республика Македония. В свою очередь и НАТО, и ЕС дистанцируются от этого вопроса, заявляя, что готовы принять бывшую югославскую республику в свои организации, но только после того, как она разрешит свои разногласия с Грецией.

Положение *Боснии и Герцеговины* заслуживает особого внимания в силу специфики формирования и функционирования этого государства. Современная Босния, представляющая собой так называемую мягкую конфедерацию,

состоящую из двух образований, или энтитетов (Федерация БиГ и Республика Сербска), и особого района Брчко, фактически управляется международными институтами — Советом по выполнению Мирного соглашения (МС), Силами по выполнению дейтонского соглашения (НАТО) и Силами Европейского союза¹, имеющими самые широкие полномочия, зафиксированные в Рамочном соглашении 1995 г., шире известном как Дейтонские соглашения.

Исключительную роль в БиГ играет институт Высокого представителя (ВП), которому в соответствии с МС принадлежит ведущая роль в выполнении гражданских аспектов данного соглашения, мониторинге и координации мирного процесса. ВП имеет широкие властные полномочия, вплоть до введения в действие на временной основе законов и снятия с постов любых должностных лиц за obstruction имплементации МС. Высокого представителя назначает СБ ООН.

Показательно, что с момента принятия Дейтонской конституции полномочия ВП были существенно расширены. Он получил право принимать более решительные меры по активизации деятельности центральных институтов власти, в том числе отстранять от должности официальных лиц, расходящихся с международным посредником во мнении по тем или иным вопросам, и смещать лиц с выборных должностей, заменяя их собственными кандидатами. Кроме того, был введен принцип согласования политических, экономических и иных решений, который распространяется даже на послов, аккредитованных в БиГ. В последнем случае это мотивируется задачей минимизации конфликтных ситуаций.

С 2007 г. ВП работает над реализацией задач, поставленных руководящим комитетом Совета по выполнению МС еще в декабре 2003 года. Речь идет о выполнении пяти задач и двух условий для успешного свертывания деятельности ВП и вступления БиГ в ЕС и НАТО. В качестве задач Совет определил: (1) приемлемое и окончательное урегулирование вопроса о разделе государственного имущества; (2) приемлемое и окончательное урегулирование вопроса о распоряжении оборонным имуществом; (3) завершение выполнения Окончательного арбитражного решения по району Брчко; (4) обеспечение финансовой устойчивости; (5) укрепление законности.

Одно из обязательных условий уже выполнено — Соглашение о стабилизации и ассоциации с ЕС было подписано 16 июня 2008 г. Осталось в стране и прилегающих соседних районах стабилизировать политическую обстановку и ситуацию в сфере безопасности, относительно чего Советом должна быть вынесена положительная оценка. Это в свою очередь предполагает медленную ревизию Дейтонских соглашений, т.е. перераспределение власти Образований на общегосударственный уровень. Именно в этом ключе стоит рассматривать попытку создания объединенных вооруженных сил, центрального министерства обороны и общегосударственной полиции, объединение спецслужб энтитетов.

¹ Силы Европейского союза — *EUFOR* (англ.)

Серьезное влияние на политический процесс в БиГ оказывают также структуры СЕС и НАТО, являющиеся правопреемниками Сил по стабилизации (СПС). СБ ООН подтвердил, что эти структуры могут предпринимать любые действия, включая применение силы, для обеспечения соблюдения приложений I-A и II к МС, касающихся свободного передвижения военных сил Альянса по территории республики, и резолюций Совбеза (п. 7). Формально мандат НАТО на присутствие в Боснии истек 2 декабря 2005 г. Однако Альянс сохранил свой штаб в Сараево и остался гарантом МС, что и было подтверждено Резолюцией СБ ООН № 1845 от 20 ноября 2008 г. (п. 11).

Кроме того, СЕС продолжают обеспечивать присутствие в БиГ боеспособных вооруженных сил численностью около 2 500 военнослужащих и сохранять потенциал развертывания резервных сил стратегического назначения. СЕС имеют свой штаб в Сараево, а также группы связи и наблюдения на всей территории страны и способны в сжатые сроки развернуть войска по всей стране. СЕС дополняются Полицейской миссией ЕС. Совбез ООН периодически продлевает мандат СЕС. Последнее подобное продление состоялось в ноябре 2010 г.

Процесс боснийского урегулирования, связанный с выполнением МС, вступил в заключительный этап. Реализация этого документа приближается к своему логическому завершению: осуществляемые в БиГ глубинные многоплановые реформы в названных сферах уже лишили энтитеты значительной доли независимости. Готовящиеся масштабные изменения сердцевины Дейтона — Конституции — знаменуют формирование в БиГ качественно иной ситуации — превращение страны в «жесткую», централизованную федерацию и вступление в НАТО. Так, созданные единые мультиэтнические Вооруженные силы БиГ численностью 10 тыс. человек комплектуются по критериям профессионализма и добровольности, а их реструктуризация идет строго по натовским стандартам. Не менее показательна перестройка местной полиции, разделенной по административно-территориальному признаку на 12 не связанных между собой элементов (в РС, Брчко и десяти кантонах БиГ).

В 2009 г. БиГ подала в Брюссель официальную заявку на предоставление ПДЧ и 23 апреля 2010 г. получила его, став тем самым официальным кандидатом на вступление в Альянс. Вступление БиГ в НАТО, возможно, приведет к переформатированию политического пространства БиГ.

В свою очередь, как сообщил спецпредставитель Альянса Джеймс Аппатурай: «ПДЧ был предоставлен Боснии, но на определенных условиях». Одним из них является решение «коренной и основополагающей проблемы Боснии — не урегулированных до сих пор взаимоотношений между появившимся после войны сербским образованием под названием Республика Сербская, и центральным государством, в котором сербы видят «господство мусульман». Иными словами, речь идет о стремлении США и НАТО к дальнейшей централизации страны, что предполагает свертывание автономии Республики Сербской (РС). Однако есть другой вариант — косовский. Руководство РС в лице

президента Милорада Додика уже неоднократно заявляло о возможности провозглашения своей независимости. Именно поэтому НАТО готова ускорить процесс централизации страны и вступления БиГ в Альянс.

Вектор евроатлантической интеграции балканских стран в ряде случаев дополнился центробежными тенденциями. Принцип: «чтобы объединиться, сначала нужно разъединиться» в буквальном смысле нашел свое подтверждение на постъюгославском пространстве: на месте Союзной республики Югославии (СРЮ) возникло три новых государства. Успех первой «цветной революции» в сентябре 2000 г. в Белграде не только определил отстранение Слободана Милошевича от власти, но и кардинально изменил политическую карту региона.

Уже 14 марта 2002 г. под руководством Хавьера Соланы было подписано соглашение об основах переустройства отношений между *Сербией и Черногорией*. Согласно подготовленной в ЕС конституционной хартии новое государственное объединение состояло теперь из двух равноправных членов — Черногории и Сербии с двумя автономными краями (Косово и Воеводина). Документ фиксировал трехлетний мораторий на проведение референдума о самостоятельности государственных единиц союза. В случае выхода Черногории из общего государства до истечения срока моратория Сербия должна была бы стать правопреемницей единого государства, в том числе и в отношении Резолюции СБ ООН № 1244, которой определялся статус Косово и Метохии как единицы СРЮ. Черногория сроков хартии не нарушила. Соответственно согласно резолюции № 1244 Косово не рассматривалось международным сообществом как часть территории Сербии, что свидетельствует о беспрецедентном внешнем давлении на суверенное государство, о нарушении его конституции. Новообразование Государственный союз Сербии и Черногории (СиЧ) просуществовало с 4 февраля 2003 г. по 5 июня 2006 г.

Решение о выходе *Черногории* из СиЧ было принято 21 мая 2006 г. на референдуме. Черногорское общество по вопросу об отделении от Сербии раскололось почти пополам: за отделение — 55,4%, против — 44,6%. Переговоры между властями и оппозицией об условиях проведения референдума шли с начала 2006 г. Первоначально партии, выступавшие против самостоятельности республики, категорически отказывались обсуждать даже саму идею проведения референдума. В результате вмешательства спецпредставителя ЕС Мiroслава Лайчака оппозиция приняла идею плебисцита при обязательном пороге в 55% голосов.

Выход Подгорицы из союза с Белградом был определен экономическими и политическими факторами. Основные мотивы этого решения нашли отражение в конституции, принятой парламентом 19 октября 2007 г. Принятие основного закона проходило в сложной обстановке: из 77 депутатов Скупщины «за» проголосовали 55. В оппозиции к основополагающему документу оказались партии просербской ориентации, победили сторонники союза ЕС и НАТО. Главная цель — вступление в Европейский союз — была зафиксирована в ст. 15 конституции республики. Меньше чем через полтора года —

в октябре 2007 г. — Черногория подписала договор о стабилизации и ассоциации с ЕС, а 16 декабря 2008 г. представила заявление на членство в ЕС. В настоящий момент Черногория имеет статус кандидата в ЕС, наравне с Македонией и Хорватией, хотя ни Скопье, ни Подгорица еще не начали переговоры по присоединению.

Особые отношения связывают это государство с НАТО. Еще будучи членом СиЧ, 14 февраля 2006 г. Черногория присоединилась к ПРМ. Руководство республики настолько активно стремится в Альянс, что 9 октября 2008 г. признало независимость Косово. Словно в награду, уже через год НАТО предоставила Подгорице План действий по членству.

Сербия, единственная из всех стран Балканского полуострова, не стремилась к той независимости, которую в результате имеет. Следование вектору евроцентризма потребовало от Белграда не просто политических уступок и репутационных издержек (прежде всего речь идет о выдаче Гаагскому трибуналу экс-президента Сербии и СРЮ Слободана Милошевича, лидеров боснийских сербов Радована Караджича и Ратко Младича, а также одного из лидеров краинских сербов Горана Хаджича¹), но и потери части исторической родины — автономного края Косово и Метохии. Показательно, что Соглашение о стабилизации и партнерстве с ЕС было подписано спустя два месяца после провозглашения независимости Косово — 29 апреля 2008 г. В декабре 2009 г. Белград подал заявление на членство. Процедура вступления Сербии в ЕС осложняется ситуацией в *Косово* и вокруг него.

Косовский вопрос остается одним из самых сложных в системе международных отношений. Казус Косова уникален прежде всего тем, что это первый, но возможно, не последний в Европе случай провозглашения еще одного национального государства албанцев при наличии у них международнопризнанной национальной государственности — Албании. Провозглашение некогда автономным краем Сербии независимости стало возможным по целому ряду причин. Во-первых, в результате агрессии сил НАТО против Союзной республики Югославии в 1999 г. и под дипломатическим давлением руководство СРЮ было вынуждено вывести с территории автономного края Косово и Метохия свои военные и полицейские силы, утратив тем самым фактический контроль над этой территорией. Во-вторых, с июня 1999 г. на основании резолюции СБ ООН № 1244 Косово находилось под фактическим управлением ООН посредством специально созданной миссии МООНК при

¹ Слободан Милошевич был тайно вывезен из Белграда по инициативе премьер-министра Зорана Джинджича (президент СРЮ В. Коштуница не был поставлен об этом в известность) и доставлен в МТБЮ 28 июня 2001 г. Экс-президент Югославии скончался в следственном изоляторе МТБЮ 11 марта 2006 г. 12 марта 2003 г. Джинджич был смертельно ранен в холле дома правительства Сербии в Белграде и, не приходя в сознание, скончался в больнице. Ответственность за убийство возлагается на Земунскую преступную группу. Радован Караджич был выдан МТБЮ 30 июля 2008 г., Ратко Младич — 1 июня 2011 г. Последний военный преступник, разыскиваемый Гаагским трибуналом — Горан Хаджич, — был арестован 20 июня 2011 г.

военном контроле со стороны СДК. В-третьих, вследствие поддержки сецессии странами ЕС и США.

Девять лет в международных и европейских структурах обсуждался вопрос о статусе края и стандартах соблюдения прав человека по принципу: «стандарты прежде статуса». Однако несмотря на то что ни один из восьми стандартов демократического общества, введения которых ООН требовала в Косово, не был выполнен, международное сообщество перешло к новой тактике: «стандарты и статус одновременно». 26 марта 2007 г. Спецпосланник Генсека ООН Марти Ахтисаари представил СБ ООН «Всеобъемлющие предложения по урегулированию статуса Косово», шире известные как «План Ахтисаари». Согласно этому документу государственность и статус Косово должны представлять собой «независимость под надзором международного сообщества», так как «реинтеграция Косово в состав Сербии не является жизнеспособным вариантом». После долгих согласований с Вашингтоном и Брюсселем 17 февраля 2008 г. парламент Косово в одностороннем порядке объявил о независимости и провозгласил формирование Республики Косово (РК). Конституция РК, соответствующая основным положениям «Плана Ахтисаари», была утверждена парламентом новообразования 15 июня 2008 г.

Сербия, несмотря на серьезное давление со стороны США и государств—членов ЕС, пока не признает суверенитет этой территории. Вопрос признания Косово фактически стал показателем лояльности признающей стороны по отношению к политике США и ЕС. На начало декабря 2011 г. РК признали 85 государств. Причем весьма показательно выглядит тот факт, что первым признал Косово Афганистан. Из балканских стран, кроме Сербии, независимость Косово не признают БиГ и Греция. Россия также воздерживается от признания, заявляя, что в этом вопросе будет солидаризироваться с Белградом. 22 июля 2010 г. Международный суд ООН признал, что провозглашение независимости Косово не противоречит нормам международного права. Однако это решение имеет лишь рекомендательный характер.

Согласно конституции Сербии парламент края не обладает необходимыми для отделения полномочиями, поэтому объявление независимости нелегитимно, и Косово по-прежнему входит в состав Сербии как автономный край Косово и Метохия. Кроме того, 28 июня 2008 г. в северной части края, где компактно проживают сербы, была сформирована Сербская Скупщина Косово и Метохии. Новый парламент, признанный Сербией и Россией, представляет собой параллельный институт власти. Северное Косово или Ибарски Колашин занимает полностью три северных муниципалитета края: Лепосавич, Звечан и Зубин-Поток, а также небольшую часть самого конфликтного муниципалитета Косовска-Митровица и охватывает 11,1% всей территории края. В отличие от других многочисленных сербских анклавов Северное Косово имеет общую границу с Сербией, что вызывает закономерные требования не только автономии этой территории, но и присоединения к Сербии. Албанцы же в качестве весомого аргумента легитимности сецессии приводят данные

референдума сентября 1991 г., на котором косовские албанцы единодушно высказались за создание независимой республики. Тогда сербское руководство объявило итоги референдума недействительными. Спустя семнадцать лет политическое руководство края использовало итоги того референдума для придания декларации о независимости столь необходимого духа легитимности.

Ситуация вокруг Косово осложняется тем, что принципы суверенной государственности Косово, зафиксированные в конституции, имеют лишь формальный характер, так как приоритет закреплен за международными документами и институтами над законами государства. Косово является не только частично признанным государством, но и ярким примером квазигосударственности. Так, ст. 143 конституции гласит, что «все власти республики Косово должны соблюдать все положения «Всесторонних предложений об урегулировании», датированных 26 марта 2007»; что «положения “Всесторонних предложений...” имеют приоритет по отношению ко всем другим законам Косово»; что «конституция, законы и другие юридические акты республики Косово должны интерпретироваться в соответствии с “Всесторонними предложениям...”, а в случае несогласованности положений конституции, законов или других юридических актов республики Косово и условий упомянутых Предложений, преобладает последний».

Кроме того, в РК действует институт Международного гражданского представителя (МГП), некий аналог Высокого представителя в БиГ, который является высшей директивной инстанцией в вопросах государственного управления и имеет широкие коррективные полномочия. МГП назначается Международной руководящей группой и по совместительству занимает должность Специального представителя ЕС. К его полномочиям относится право аннулировать решения или законы, принятые властями Косово, а также наказывать и отстранять государственных должностных лиц, чьи действия он сочтет не соответствующими Плану урегулирования. Мандат МГП будет действовать до тех пор, пока Международная руководящая группа не определит, что Косово выполнило положения Плана урегулирования. В конституции Косово по поводу МГП сказано, в частности, следующее: «Ни у какой республиканской власти Косово нет юрисдикции, чтобы рассмотреть, уменьшить или иначе ограничить мандат, полномочия и обязательства МГП» (ст. 147).

Деятельность МГП дополняется институтами ЕС, которые могут осуществлять надзорные, наставнические и рекомендательные функции в отношении всех областей, связанных с правопорядком в Косово; имеют право независимо расследовать и преследовать в уголовном порядке лиц, подозреваемых в совершении преступлений, чреватых подрывом общественных устоев, таких как преступления, совершенные организованными преступными группами, межэтнические преступления, финансовые преступления и военные преступления. Кроме того, европейские институты обладают ограниченными исполнительными полномочиями в целях обеспечения эффективности и действенности функционирования косовских учреждений сектора правопорядка,

например в областях пограничного контроля и борьбы с массовыми и уличными беспорядками.

Однако самым ярким фактором, свидетельствующим о квазигосударственности Косово, является международное военное присутствие, возглавляемое США и НАТО. Альянс продолжает выполнение функции, которую до провозглашения независимости Косово выполняли «Силы для Косово», по обеспечению, совместно с МГП и в рамках поддержки косовских институтов СДК, спокойной и безопасной обстановки на всей территории Косово до тех пор, пока косовские институты не будут способны взять на себя всю полноту ответственности за безопасность. Пока этого не произойдет, все вопросы безопасности решает НАТО, для чего необходимо постоянное военное присутствие. Кроме того, в стране размещены две военные базы США — в Урошеваце и Приштине.

Серьезное осложнение ситуации вокруг Косово произошло в июле 2011 г., когда власти Приштины попытались взять под контроль два пограничных пропускных пункта — Яринье и Брняк — на границе с Сербией. Это вызвало возмущение сербского меньшинства. В результате кровопролитных столкновений потребовалось вмешательство сил KFOR. Однако, несмотря на столь активное сопротивление по установлению полного контроля со стороны Приштины над всей территорией Косово, власти Белграда призывают косовских сербов решать вопросы мирным путем и не оказывают им решительной поддержки. Правительство Бориса Тадича с весны 2011 г. под сильным давлением Евросоюза постепенно признает атрибуты государственности Косово. ЕС настаивает на фактическом признании Косово, рассматривая этот шаг как обязательный для продолжения диалога о членстве в ЕС.

За всем происходящим в Косово с особым вниманием следят из *Албании*, которая всегда поддерживала стремление к независимости косовских албанцев. В середине апреля 1999 г. Тирана разорвала дипломатические отношения с Белградом, которые были восстановлены только в январе 2001-го. Годом ранее были нормализованы отношения с Черногорией. По мнению албанской стороны, косовская проблема постепенно утрачивает свою остроту, особенно с учетом европейской перспективы для всех государств Балканского региона, включая Сербию и Косово. В то же время официальные албанские лица подчеркивают, что идеи «Великой Албании» не являются элементом современной политической повестки дня, и руководство страны после 1991 г. стремится трансформировать подобные настроения среди албанцев в соседних странах в русло большей интеграции государств.

Большое влияние на развитие политической ситуации в Албании, как и в других посткоммунистических странах региона, оказывают партнеры по НАТО, членом которой страна является с апреля 2009 г., а также Европейский союз. В апреле 2009 г. Албания подала заявку на вступление в ЕС, которое, как надеется Тирана, должно произойти не позднее 2014 г.

Рекомендуемая литература

Безопасность Европы / Под ред. В. В. Журкина. М.: Весь мир, 2011.

Вишеградская Европа: Откуда и куда? Два десятилетия по пути реформ в Венгрии, Польше, Словакии и Чехии / Под ред. Л. Н. Шишлиной. М.: Весь мир, 2010.

Евроатлантическое пространство безопасности / Под ред. А. А. Дынкина, И. С. Иванова. М.: ЛЕНАНД, 2011.

Европейская интеграция / Под ред. О. В. Буториной. М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011.

Европейское право: Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека / Рук. авт. кол., отв. ред. Л. М. Энтин; МГИМО(У) МИД РФ, Ин-т европейского права. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2005.

Журкин В. В. Европейская армия: Поражения и победы. Общая политика безопасности Европейского союза. М.: Международные отношения, 2012.

Загорский А. В. Хельсинкский процесс. Переговоры в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1972–1991. М.: Права человека, 2005.

Кавешников Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М.: Навона, 2010.

Матвеевский Ю. А. Европейская интеграция в исторической ретроспективе. М.: МГИМО-Университет, 2011.

Пономарева Е. Г. Новые государства на Балканах. М.: МГИМО-Университет, 2010.

Страны Центральной и Восточной Европы — новые члены Европейского Союза: Проблемы адаптации / Под ред. С. П. Глинкиной, Н. В. Куликовой. М.: Наука, 2010.

Центральная и Восточная Европа: Уроки мирового кризиса / Под ред. Н. В. Куликовой. СПб.: Алетейя, 2011.

Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен / Под ред. А. А. Язьковой. М.: Весь мир, 2007.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА БЛИЖНЕМ И СРЕДНЕМ ВОСТОКЕ

Новое тысячелетие ознаменовалось драматическими изменениями для стран Ближнего Востока. В разных точках региона имеет место нестабильность как внутри отдельных государств, так и в отношениях между ними. Возросла активность сетевых и национальных радикальных организаций. «Аль-Каида» прочно обосновалась в Афганистане, Пакистане, Ираке, Судане, Йемене. К середине 2000-х годов резко выросло число терактов, совершенных при участии организаций и лиц с Ближнего Востока.

Попытки США стабилизировать ситуацию, обеспечив с помощью военного нажима смену и демократизацию отдельных режимов на Ближнем и Среднем Востоке, не дали существенных результатов. Борьба с терроризмом продолжала поглощать силы и ресурсы. На протяжении десяти лет после ввода войск коалиции положение в Афганистане в целом оставалось сложным и взрывоопасным. Регулярные войска столкнулись с широким сопротивлением, в которое были вовлечены не только талибы, но и население. Гражданское противостояние, нестабильное политическое положение и экономическая разруха не позволяли добиться существенного прорыва в Афганистане, где к тому же одним из основных источников дохода остается все увеличивающееся производство наркотиков. Озабоченность вызывает и положение в Пакистане. Фактически АфПак превратился в одно из стратегически приоритетных направлений политики США. Администрация Б. Обамы поставила целью обеспечить возможности наиболее безболезненного вывода основного контингента из Афганистана.

Большой резонанс в международной политической жизни вызвали события в Ираке, где в 2003 г. международная коалиция во главе с США свергла режим С. Хусейна. Однако узел противоречий на Ближнем Востоке еще больше затянулся. Помимо разрастания кровопролития между суннитами и шиитами на повестку дня вновь вышла курдская проблема. В целом США и их союзникам так и не удалось создать эффективную систему управления в Ираке, по-прежнему разрываемом противоречиями, имеющими этническое и конфессиональное измерения, и американские войска покинули страну.

Новым и неожиданным для политиков и экспертов элементом региональной обстановки стали массовые революционные выступления в арабских го-

сударствах, направленные против местных режимов и правителей. «Арабская весна» началась как светское массовое протестное движение молодежи, что проявилось прежде всего в Египте и в Тунисе. Хотя общие причины подъема революционной волны были в принципе похожи — люди выступали против законсервировавшихся авторитарных правителей и режимов, погрязших в коррупции и nepотизме, за социальную справедливость и т.п., конкретные проявления этого протеста отличались в различных государствах.

Так, в Ливии на первый план вышла межплеменная и межрегиональная составляющая, в Бахрейне имели место межконфессиональные противоречия, в Сирии произошел раскол общества, вызвавший ожесточенные столкновения между сторонниками и противниками режима. Размах и острота противостояния в Ливии привели к военному вмешательству НАТО, которое заострило вопросы о пределах интервенционизма, а также о степени и результатах реального влияния внешнего фактора на процессы трансформации.

События в арабском мире продемонстрировали, что выступления модернизированной части общества против диктатуры и жесткого авторитаризма не обязательно влекут за собой демократические преобразования. В традиционном обществе на политическую арену в конечном итоге выходят силы, не разделяющие либеральных ценностей и способные предложить разочарованному и озлобленному населению лишь исламистскую альтернативу.

В ближневосточном конфликте, несмотря на отдельные позитивные сдвиги, так и не достигли продвижения на пути урегулирования. Провал попыток возобновить палестино-израильские переговоры и достичь прогресса на этом направлении; активизация роли традиционных региональных игроков — Ирана и Турции, политика которых все более непосредственно влияла на развитие событий и соотношение сил в регионе, приход к власти в Израиле правых партий осложнили и без того непростой комплекс взаимоотношений вовлеченных в конфликт игроков. Иран усиливал свое влияние в Ираке на фоне начавшегося ухода американцев, эффективно использовал революционные изменения в арабских странах для укрепления своих позиций в регионе, развивал сотрудничество с Сирией, оказывал поддержку негосударственным акторам — ливанской партии «Хизбалла» и палестинскому исламскому движению ХАМАС. Его ядерная программа воспринимается Израилем и рядом арабских стран Залива как угроза их безопасности. Турция, продолжая традиционно позиционировать себя в качестве защитницы южного фланга НАТО, при правительстве Эрдогана стала стремиться «реинтегрироваться» в Ближний Восток, активно используя для этого и палестинскую проблему.

В целом ситуация на Ближнем и Среднем Востоке в первое десятилетие XXI в. характеризовалась острыми внутренними противоречиями, возникновением напряженности в сложившихся альянсах, снижением и так невысокого уровня глобальной управляемости происходящими процессами. В сочетании с традиционными конфликтами все эти явления имели неоднозначные

результаты — они способствовали как большему вовлечению в региональные события внешних сил, так и тенденции к отказу США от непосредственного военного присутствия.

Ближневосточный конфликт. Вывод из Газы израильской армии и поселений в 2005 г. обозначил новую парадигму во взаимоотношениях с палестинцами, которая должна была дать Израилю возможность избавиться от контроля над значительной частью палестинского населения и одновременно от необходимости вести переговоры с лидерами Палестинской администрации. Правительство А. Шарона исходило из необходимости сделать выбор: какие территории Израиль может сохранить не в ущерб собственной безопасности, а какие придется отдать. В этом смысле эвакуация из Газы была вполне предсказуема. У 8 тыс. израильских поселенцев в анклав, где находятся палестинские лагеря и где население в целом маргинализировано, не было будущего.

Организация религиозным Поселенческим советом шествий и демонстраций во время операции по эвакуации из Газы стала логичным результатом давно проводившейся линии на заселение территорий, включая ту же самую Газу. Личная трагедия поселенцев заключалась в том, что они поселились в этом районе при официальном одобрении и поддержке. Сам Шарон внес большой вклад в освоение территорий. А затем люди, прожившие здесь много лет, вырастившие детей и уверенные, что они выполняли особую миссию по обеспечению израильского присутствия на исторических землях, становились жертвами новой политики и новых обстоятельств.

Уход Израиля из Газы был односторонним шагом, он не предусматривал договоренностей с Палестинской национальной администрацией (ПНА) и привел в конечном итоге к политической победе исламистов в Газе и к ослаблению позиций представителей ФАТХа.

ФАТХ (*FATAH, Harakat al-Tahrir al-Watani al-Filastini*) — движение за национальное освобождение Палестины. Основано в 1957 г. в Кувейте как военно-политическая организация палестинских арабов. С начала 1990-х годов ФАТХ взял курс на урегулирование арабо-израильского конфликта. В 1993 г. состоялось подписание в Вашингтоне договора, по которому в секторе Газа и в Иерихоне вводилось палестинское самоуправление. В 1996 г. на палестинских выборах Я. Арафат был избран председателем Палестинской национальной администрации, а ФАТХ получил абсолютное большинство в Палестинском законодательном совете. После смерти Я. Арафата в 2004 г. большинство в руководящих органах ФАТХ поддержало нового председателя исполкома ООП Махмуда Аббаса, выигравшего выборы главы ПНА в 2005 г. и возглавившего ФАТХ.

Политическая победа ХАМАС. Отсутствие прогресса на пути урегулирования палестинской проблемы, попытка заменить переговоры односторонним отделением, фактическое превращение сектора Газа в закрытый анклав, традиционно высокий уровень радикализма в этом перенаселенном районе — все эти факторы в комплексе способствовали тому, что в январе 2006 г. на демо-

кратических выборах в Палестинской автономии победу одержало исламское движение ХАМАС.

ХАМАС (аббревиатура полного названия организации — «Харакат аль-мукавама аль-исламия», в переводе с арабского — «Исламское движение сопротивления») — движение, выросшее из идеологии известной радикальной организации «Братья-мусульмане», было основано в декабре 1987 г. в Газе шейхом Ахмедом Ясином на основе организации «Аль-Муджамма аль-исламия» (Исламский центр). Целью ХАМАС было объявлено освобождение Палестины «от моря до Иордана» и превращение ее в центр арабского и мусульманского мира. ХАМАС официально не признает существование Израиля, выступает против светского пути развития. В идеологии ХАМАС задачи исламизации и борьбы за Палестину были совмещены. Военные группировки ХАМАС проводят боевые и террористические операции. ХАМАС была признана террористической организацией США, ЕС и Израилем. Россия ХАМАС террористической организацией не признает.

На выборах в Палестинский законодательный совет ФАТХ незначительно отстал от движения ХАМАС, но проиграл в большинстве мажоритарных округов, утратив большинство в парламенте. Весной 2007 г. ХАМАС в результате военных столкновений со своими оппонентами взял под полный контроль сектор Газа. Приход к власти хамасовцев вновь поставил вопрос о том, насколько линия США и государств ЕС на демократизацию арабских государств в условиях нерешенных социальных проблем, высокого уровня конфликтности и отсутствия поддержки либеральных ценностей в местных обществах являлась продуктивной. Фактически формула «сначала демократия» разбилась о неурегулированность конфликта, поскольку организации, выдвигавшие лозунги бескомпромиссной борьбы с Израилем, почти автоматически получали поддержку разочарованного и униженного избирателя. Свободные выборы в условиях тлевшей интифады (восстания палестинцев) не могли привести к иному результату. Сказалась слабость светского палестинского руководства, утратившего в ходе палестинского восстания инициативу и контроль и ставшего предметом справедливой критики избирателей в связи с коррупцией и неумелым менеджментом.

Победа ХАМАС в наиболее секулярном арабском обществе, каковым является палестинское, объяснялась также спецификой современного исламизма, который не является по сути антимодернистским. ХАМАС и сходные с ней организации эффективно замещают государство на общинном уровне, не только обеспечивая военное сопротивление, но и решая управленческие задачи и выполняя социальные функции. Такого рода организации нередко называют «активистскими». Они пользуются широкой массовой поддержкой, но эту массовость необходимо постоянно завоевывать. Использование вооруженного насилия прежде всего террористических методов является для них демонстрацией движения в сторону реализации декларируемых ими максималистских целей. Отсутствие прогресса делает их еще более зависимыми от поддержки

местного населения. Рождение и укрепление ХАМАС отражало глубинные процессы, шедшие в арабском мире. Он был частью регионального феномена кризиса секуляризма, в контексте которого арабский и палестинский национализм стал утрачивать позиции.

Последствия ухода из Газы явно не были просчитаны израильским руководством. Эвакуировав поселенцев и сломив их сопротивление и сопротивление сочувствовавшего им Поселенческого совета, израильское правительство оставило население Газы на произвол судьбы. Фактически оно оказалось в замкнутом пространстве, заблокированном израильскими блокпостами, и было лишено возможности проезда на Западный берег, а граница с Египтом далеко не всегда работала в нормальном режиме. В этом переполненном эмоциями и отчаянием котле у умеренных политиков оставалось немного шансов. Они не могли предложить ничего, кроме опробованных рецептов и примелькавшихся лиц. А ХАМАС делал упор на простую логику: «четыре года борьбы дали больше, чем десять лет переговоров», палестинцы-смертники, ставшие главными акторами «интифады Аль-Акса», вынудили Израиль уйти из Газы, и надо только усиливать давление. Результаты выборов в Палестине осудили США и ЕС, сразу заблокировавших помощь новой палестинской власти, представленной «террористической организацией».

Израиль против ХАМАС и «Хизбаллы». Из-за ухода из Газы правый блок «Ликуд» раскололся, и была учреждена фракция «Кадима», которую возглавил Ариэль Шарон. «Кадима», позиционировавшая себя как первая в истории Израиля центристская партия, была официально зарегистрирована 24 ноября 2005 г. Шарону удалось собрать под одной партийной крышей представителей «Ликуда» и социалистической «Аводы». После госпитализации главы правительства Ариэля Шарона, перенесшего инсульт, пост председателя партии и обязанности премьер-министра перешли к Эхуду Ольмерту.

В марте 2006 г. в Израиле состоялись парламентские выборы. На них одержала победу «Кадима». Она победила как партия Шарона, использовав инерцию последнего в его жизни мощного политического толчка. У партии не было собственной идеологии, а лишь программа свертывания, т.е. эвакуации части поселений с Западного берега для обеспечения безопасности и фактически одностороннего определения израильских границ. При этом армия должна была сохранить свои позиции на Западном берегу для контроля над ситуацией с тем, чтобы не превратить Западный берег по образцу Газы в очередной «хамасленд».

Практически с самого начала своего существования правительство столкнулось с перспективой роста напряженности. Общий подход ХАМАС к Израилю отличался крайней жесткостью — отказ от признания Израиля, как и от всех предыдущих договоренностей, и готовность продолжать борьбу любыми методами, включая террористические. И все же ХАМАС в первые месяцы после прихода к власти демонстрировал незаинтересованность в нагнетании напряженности и активизации действий террористов-смертников. Возможность

переговоров была исключена, но одновременно хамасовцы стали соблюдать перемирие. Число террористических вылазок и обстрелов пошло на спад. ХАМАС предпочел бы сохранять перемирие ради консолидации своих позиций, а также с тем, чтобы не давать Израилю оснований для новых ударов по сектору Газа в условиях, когда эти удары будут восприняты международным сообществом с пониманием. На практике этого не получалось. Ракеты «Кассам» летели в сторону израильских городов, Израиль отвечал ударами, и заколдованный круг сохранялся.

Летом 2006 г. ситуация резко обострилась. Похищение капрала Г. Шалита радикальной палестинской группировкой потребовало от нового премьера решительных действий. В течение двух дней было развернуто наступление на южную часть сектора Газа. В операции «Летние дожди» принимали участие около 3 тыс. израильских военных, а также артиллерия, танки, бронетранспортеры и авиация. Это была первая военная операция Израиля в секторе Газа, после того как в сентябре 2005 г. оттуда были выведены поселения и войска.

Столь мощный ответ Израиля на похищение своего военнослужащего можно объяснить несколькими причинами. *Во-первых*, стремлением Ольмерта продемонстрировать, что преемники Шарона готовы любыми средствами обеспечивать безопасность израильских граждан. *Во-вторых*, желанием преподать урок радикальному ХАМАС и идейно близким ему палестинским организациям. К тому же операция не казалась слишком сложной — при таких масштабах боевики не могли оказать существенного сопротивления. Израильской армии не удалось решить поставленную задачу по освобождению капрала, а события в регионе приняли еще более опасный оборот.

12 июня 2006 г. бойцы «Хизбаллы» атаковали израильский патруль на пограничной с Ливаном территории Израиля, убив трех солдат и похитив двух. К тому времени «Хизбалла», получавшая помощь от Ирана и Сирии, превратилась в серьезную военную и политическую силу, с которой было вынуждено считаться слабое ливанское руководство.

Конфликт Израиля с «Хизбаллой» начался давно, но особенно интенсифицировался, когда бойцы этой организации получили техническую возможность осуществлять постоянные ракетные обстрелы северных районов Израиля. Благодаря системе бомбоубежищ обстрелы не приносили существенного вреда, хотя и оставались постоянной угрозой для местного населения и вызовом для военных и гражданских лидеров, неспособных положить им конец. Только совмещение этого постоянного вызова с похищением израильских солдат заставило командование изменить тактику. Начало войны в Ливане выглядело не как тщательно продуманная и подготовленная операция, а скорее как ответ на вызов, требовавший не менее жесткой реакции, чем похищение израильского военнослужащего в Газе. Возможность закулисных переговоров об освобождении заложников (достаточно распространенная практика в подобных случаях) была отвергнута в пользу военной опции.

Израильская операция началась с бомбежек, осуществлявшихся ВВС. Хотя ВВС вряд ли можно считать эффективным средством подавления огневых точек боевиков, постоянно перемещавших свои ракетные установки, их использование диктовалось прежде всего негативным опытом войны 1982—1984 гг., когда израильская армия несла серьезные потери в Ливане. Теперь потери были главным образом среди мирного ливанского населения, которое не успевало покинуть свои дома и которому некуда было идти. Были разрушены мосты, электростанции, дороги и иная инфраструктура. Среди боевиков потери были не столь значительны, и их военный потенциал позволял им выпускать ежедневно сотни ракет, долетавших даже до Хайфы. С севера Израиля были эвакуированы сотни тысяч человек, а оставшиеся почти не покидали бомбоубежищ. Масштабная сухопутная операция, нацеленная главным образом на уничтожение ракетных установок, не принесла существенных результатов.

В ходе войны в Ливане Израилю впервые не удалось добиться убедительной победы. Регулярная армия не могла ничего поделать с организованными и хорошо вооруженными мобильными отрядами «Хизбаллы», пользовавшимися полной поддержкой местного населения. Во время войны им сочувствовали даже те силы, для которых шиитская радикальная организация представлялась серьезной внутриполитической угрозой. Теперь же она оказывала успешное сопротивление самой боеспособной армии региона.

После войны лидеры «Хизбаллы» начали новый этап внутриполитической борьбы за укрепление роли шиитов в Ливане, за статус «Хизбаллы» как политической и военной организации, которую никто не осмелится разоружить. Судя по всему, для «Хизбаллы» ярким примером изменения соотношения сил стал Ирак, где после операции союзников сунниты как опора режима Саддама Хусейна были отодвинуты на второй план, а главные политические роли достались шиитам и курдам.

Прекращение войны в Ливане не означало разрешения противоречий. Перспективы новых столкновений оставались вполне реальными. 19 июня 2008 г. между Израилем и ХАМАС при посредничестве Египта было заключено соглашение о перемирии. Предполагалось, что в этот период удастся активизировать переговоры об освобождении Шалита (Шалит был освобожден только в октябре 2011 г. в обмен на освобождение более 1 тыс. палестинских заключенных из израильских тюрем) и обсуждение вопроса об открытии КПП Рафиях на границе сектора Газы и Египта. Перемирие стало нарушаться вскоре после достижения договоренности. Ответственность за нарушение несли обе стороны, однако ракетные обстрелы территории Израиля из сектора Газа были более масштабными и привлекали больше внимания. С палестинской стороны постоянные нарушения договоренности осуществлялись главным образом группировками, неподконтрольными ХАМАС или враждебными ему. В ответ Израиль периодически закрывал пограничные пункты на сравнительно короткие промежутки времени (от нескольких часов до одного-двух дней).

Первая военная операция в Газе после принятия режима прекращения огня была проведена Израилем 4 ноября 2008 г. Израильское военное командование поставило цель предотвратить строительство хамасовцами очередного туннеля вдоль заградительной линии. Как известно, туннели широко использовались вооруженными группировками и населением Газы как для контрабанды оружия, так и для ввоза в Газу предметов потребления. Туннели давали возможность населению Газы вести хоть какой-то бизнес и обеспечивать определенный уровень занятости. Согласно полученной ЦАХАЛ информации, новая подземная магистраль могла бы дать возможность ХАМАС совершить еще одно похищение или обеспечить нападение на ближайшие населенные пункты на израильской территории. Атака израильских войск означала конец перемирия. ХАМАС больше не собирался демонстрировать сдержанность и начал периодические обстрелы израильской территории.

К этому времени израильтяне предприняли меры по укреплению близлежащих поселений. Тем не менее обстрелы, даже не приводящие к серьезным жертвам и разрушениям, воспринимались крайне болезненно в израильском обществе. Символом уязвимости стал расположенный на юге город Сдерот, который периодически накрывали ракеты. В сложившихся условиях правительство и армия были обязаны реагировать. Многие военные в Израиле полагали, что операция в таких условиях была вынужденным шагом. На руководство и на командование оказывалось огромное давление. Операция «Литой свинец» рассматривалась в Израиле как необходимый и долгожданный ответ на ракетные обстрелы Сдерота и поселений, прилегающих к Газе. Операция была начата 27 декабря 2008 г. бомбардировками Газы. С военной точки зрения цели операции были ограничены — удар по инфраструктуре террористов и немедленный отход. Однако некоторые наблюдатели полагали, что политические цели были куда более значимыми и долгосрочными. Так, по мнению корреспондента газеты «Вашингтон пост», атака на сектор Газа была политически просчитанным ходом, целью которого являлось получение поддержки у населения Израиля в преддверии парламентских выборов, которые планировались на февраль 2009 г.

3 января Израиль перешел ко второй (наземной) фазе операции «Литой свинец». Ей сопутствовал артобстрел северной части Газы, откуда, по израильским данным, бойцы ХАМАС вели ракетные обстрелы. Войска ЦАХАЛ продвигались по территории сектора относительно медленно. Со своей стороны боевики ХАМАС продолжали ракетные обстрелы территории Израиля и оказывали сопротивление израильским войскам, демонстрируя хорошую военную подготовку и высокий уровень мотивированности. В ходе бомбардировок в основном гибли мирные жители, а сама Газа оказалась на грани гуманитарной катастрофы, что усиливало международное давление на израильское правительство с требованием прекратить операцию. ГА ООН приняла резолюцию с требованием немедленного прекращения огня в секторе Газа. Вечером того же дня кабинет министров Израиля проголосовал за прекращение огня в сек-

торе Газа. На следующий день о желании прекратить огонь объявили ХАМАС и другие палестинские группировки. Вскоре израильские войска были выведены, а затем окончательно прекратились обстрелы со стороны ХАМАС и других группировок.

Миссия ООН по установлению фактов в связи с конфликтом в Газе под председательством Ричарда Голдстоуна, проведя расследование, заключила, что рассмотренные ею примеры действий всех сторон данного конфликта могут быть квалифицированы как военные преступления, и высказала рекомендации к сторонам конфликта. Отчет Голдстоуна был воспринят в Израиле, где к ООН еще со времен холодной войны существует настороженное отношение, как предвзятый.

Новые факторы и ближневосточный конфликт. Новый региональный контекст был обеспечен выборами в Израиле в феврале 2009 г., на которых победу одержал правый блок «Ликуд», а также существенными коррективами, внесенными администрацией США в политику на Большом Ближнем Востоке.

Приход в Белый дом президента от Демократической партии Б. Обамы воспринимался как свидетельство перемен, как ожидание исправления прошлых ошибок, отход от односторонности и прямолинейности Буша, как залог успешного развития США и упрочения места страны в мире. В наборе внешнеполитических задач администрации одной из ключевых была задача улучшения отношений с мусульманским миром. Ввод американских войск в Афганистан и их затянувшееся пребывание в этой стране, накапливающиеся проблемы Пакистана, война в Ираке, сложные отношения с Ираном, все большее разочарование арабских союзников США в связи с неудачей американского посредничества в ближневосточном конфликте — все это в комплексе ослабило американские позиции, породило недоверие и даже враждебность к США со стороны населения исламского ареала, который политика Буша затронула непосредственно.

Первым шагом президента Обамы в направлении улучшения имиджа США стала его речь в Каире от 4 июня 2009 г. В ней Барак Обама подчеркнул, что у США и последователей ислама нет и не может быть разногласий.

«Я приехал сюда, в Каир, для того чтобы попытаться открыть новую страницу во взаимоотношениях между Соединенными Штатами и живущими по всему миру мусульманами на основе общих интересов и уважения друг к другу, а также на основе того неоспоримого факта, что Америка и ислам не являются взаимоисключающими понятиями, и поэтому им нет нужды соперничать», — заявил президент.

Обама не обошел ни одной из наиболее острых тем, в том числе весьма откровенно высказался по Ираку, где американские действия вызвали наибольшее отторжение у международного сообщества: «Позвольте мне также затронуть иракскую тему. В отличие от Афганистана война в Ираке была войной по выбору, и она вызвала серьезные разногласия и в моей стране, и по всему

миру. И хотя я считаю, что в конечном итоге иракскому народу легче жить без тирании Саддама Хусейна, я также полагаю, что иракские события напомнили Америке о необходимости использовать дипломатию и добиваться международного согласия при разрешении проблем там, где это возможно».

С точки зрения Израиля наибольшее значение имели те разделы речи, где говорилось о необходимости урегулирования палестинской проблемы на основе принципа двух государств («Можно не сомневаться: положение палестинского народа нетерпимо. И Америка не повернется спиной к законным палестинским чаяниям — стремлению к достойной жизни, шансам на успех и к собственному государству») и о готовности США активно работать на этом направлении. Американский президент вновь со всей определенностью выступил против строительства поселений на оккупированных территориях, объявив его столь же нелегитимным, как и экстремистские призывы расправиться с Израилем: «Соединенные Штаты не признают легитимности тех, кто заявляет, что Израиль следует столкнуть в море, но мы также не признаем и легитимности продолжающегося процесса расширения израильских поселений. Их строительство нарушает ранее заключенные соглашения и подрывает усилия по достижению мира. Пришла пора остановить этот процесс».

Нетаньяху начал свое премьерство с визита в США. Выступая 8 июня в Совете по иностранным делам в Нью-Йорке, он выдвинул требование к палестинцам признать Израиль в качестве еврейского государства, т.е. еще до начала первого раунда переговоров, инициированного США. Впоследствии Нетаньяху неоднократно возвращался к этому пункту. Подобное требование в значительной степени осложняет повестку дня переговоров. Для палестинцев особую значимость всегда имела проблема территориального раздела. Нетаньяху же (в отличие от предыдущих раундов переговоров с палестинцами, которые вели его предшественники) потребовал, чтобы на первом месте стояли вопросы безопасности и признания Израиля в качестве национального государства еврейского народа. Таким образом, к основным четырем темам обсуждения — границы и поселения, Иерусалим, беженцы и безопасность — премьер добавил пятую, способную заблокировать переговорный процесс. Надо отметить, что еще во время переговоров в Аннаполисе, начавшихся в 2007 г. при посредничестве администрации Буша, Ольмерт и Ливни требовали, чтобы такого рода утверждение было включено в декларацию, открывающую конференцию. Вместе с тем Нетаньяху явно изменил акценты, придав приоритетность признанию еврейского характера государства.

В Израиле полагали, что формальное признание палестинцами еврейского характера Израиля положит конец латентной угрозе, таящейся в требовании права беженцев на возвращение и в потенциально возможном в будущем требовании автономии для израильского арабского меньшинства. Что касается идеологических правых сил, то их общая оппозиция компромиссу по этим вопросам проистекает из уверенности, что именно эти вопросы имеют непо-

средственное отношение к подтверждению права еврейского народа на всю «историческую родину».

Соединенные Штаты приложили максимальные усилия, чтобы палестино-израильские переговоры возобновились в Вашингтоне 2 сентября 2010 г. с учетом согласия Нетаньяху с принципом двух государств для двух народов. Активизация американских усилий фактически привела к некоторому ограничению деятельности «квартета» международных посредников. В сложившихся условиях стало наблюдаться расхождение позиций участников ближневосточного квартета. У Евросоюза сформировался свой подход к отдельным аспектам урегулирования, в частности, входящие в него государства выступали против продолжения блокады Газы, за расширение состава участников переговоров.

«Квартет» международных посредников в составе России, США, ЕС и ООН — основной механизм внешнего сопровождения мирного процесса в Ближневосточном регионе. Четверка регулярно проводит свои встречи на уровне как министров, так и их спецпредставителей. «Квартет» был сформирован в конце 2001 г. Инициаторами его создания выступили Россия и Евросоюз. Его международно-правовой статус был фактически закреплен в резолюции № 1397 Совета Безопасности ООН от 12 марта 2002 г. Основным результатом постоянных рабочих встреч четверки стала разработка в экстренные сроки (весна—лето 2002 г.) документа, получившего известность под названием «Дорожная карта». 30 апреля 2003 г. «Дорожная карта» была официально представлена руководителям Израиля и ПНА. В плане нашла отражение одобренная Лигой арабских государств (ЛАГ) инициатива Саудовской Аравии, призывавшей к признанию Израиля «в контексте всеобъемлющего арабо-израильского урегулирования». К 2007 г. стало очевидно, что процесс урегулирования конфликта зашел в тупик. В этой связи «квартет» на министерском уровне принял решение усилить свою работу непосредственно в зоне конфронтации назначением на пост спецпредставителя на Ближнем Востоке Тони Блэра. Тони Блэру помогала группа экспертов — представителей России, США, ООН и ЕС, местом пребывания которой является Иерусалим.

В ноябре 2009 г. израильское правительство объявило мораторий на возведение новых домов на Западном берегу. Ранее палестинские представители заявляли, что не собираются вести переговоры, пока Израиль строит свои дома на территориях будущего палестинского государства. Объявленный израильским премьером Нетаньяху мораторий не включал в себя Восточный Иерусалим, а кроме того, не распространялся на строительство уже заложенных домов, а их около трех тысяч. Спецпредставитель Вашингтона Джордж Митчелл положительно оценил этот мораторий, однако отметил с сожалением, что он не является полным замораживанием строительства.

Возобновление переговоров стало возможным прежде всего в результате давления, оказанного США на М. Аббаса. Он был вынужден отказаться от трех условий, выдвигавшихся ранее для начала переговоров. Первое — что переговоры должны проводиться в соответствии с заранее определенными принципами, касающимися территориального вопроса, иными словами, что урегу-

лирование должно базироваться на границах 1967 г., за исключением обмена небольшими территориями. Второе условие касалось заранее оговоренного расписания переговоров, а третье — продления срока замораживания поселений Израилем после окончания моратория 26 сентября 2010 г.

После того как истек срок моратория, серьезных изменений в политике Израиля не произошло. Нетаньяху заявлял о готовности продлить замораживание, но на определенных условиях. Наиболее принципиальным вопросом являлось строительство в Восточном Иерусалиме. В марте 2010 г. комиссия по планированию и строительству при МВД Израиля утвердила проект возведения 1600 новых единиц жилья в ультрарелигиозном районе Рамат-Шломо в Восточном Иерусалиме. Этот район располагается за пределами «зеленой линии». Премьер-министр Израиля подчеркнул, что Иерусалим — не поселение, а столица Государства Израиль. В соответствии с такой логикой мораторий на строительство поселений на Иерусалим не распространяется.

С ростом политической неопределенности в арабском окружении, легализацией и электоральной победой «Братьев-мусульман» и других исламистских партий в Египте, сближением египетских военных властей с ХАМАС и признаками смягчения их отношения к Ирану израильтяне стали опасаться серьезного изменения обстановки и все менее были готовы к территориальным компромиссам.

Все большая бесперспективность ситуации была очевидна и для палестинцев, тем более что США в преддверии президентских выборов явно снизили свою вовлеченность в процесс урегулирования. Именно отсутствие политических перспектив определило примирение весной 2011 г. ФАТХа и ХАМАС при активной роли Египта и помощи России. Достигнутое сближение позволяло, как считали палестинские лидеры, не только усилить позиции в эвентуальных переговорах, но и дать более радикальную альтернативу наиболее молодой и активной части палестинцев, готовых под влиянием арабских революций поставить под вопрос легитимность нынешнего руководства.

Еще одним значимым шагом стало обращение Палестинской национальной администрации в ООН с заявкой о членстве в этой организации палестинского государства в границах 1967 г. После того как заявка была подана, представители «квартета», учитывая неоднозначное отношение его членов к такому проекту, приняли заявление, призвав израильтян и палестинцев начать подготовительные переговоры о возобновлении диалога в течение месяца без предварительных условий. Обе конфликтующие стороны выразили готовность поддерживать контакты с «квartetом» и выдвинуть в течение трех месяцев свои предложения в контексте приверженности прямым переговорам, ведущим к заключению соглашения до конца 2012 г.

Стороны по-разному толкуют, что считать, а что не считать предварительными условиями. Существуют опасения, что переговоры о переговорах могут стать подменой мирного процесса и что «квartet» помимо своей воли будет в них втянут. Предоставление Палестине статуса постоянного члена ЮНЕСКО

31 октября 2011 г. вызвало резкие возражения со стороны Израиля и США. Вашингтон объявил о прекращении финансирования ЮНЕСКО, составляющего почти четверть всего бюджета организации. ЕС не выработал единой позиции, и каждая страна голосовала, как считала нужным. Членство Палестины в ЮНЕСКО является в значительной степени символическим актом и вовсе не отменяет переговоры. Однако здесь могут возникнуть дополнительные трудности, учитывая разные позиции, занятые членами «квартета», а также уже сформировавшийся подход израильского правительства, которое приняло решение временно заморозить перевод финансовых средств ПНА.

Несмотря на возникающие трудности и противоречия, существуют общие представления о принципе урегулирования (два народа — два государства) и о его основах. Это — уход Израиля с оккупированных территорий с незначительными изменениями границ, обмен отдельными территориями, раздел Иерусалима, возвращение подавляющего большинства беженцев в палестинское государство и предоставление компенсации тем, кто не вернется. Вместе с тем задача достижения урегулирования с каждым годом становится все труднее, и все больше рисков возникает на Ближнем Востоке, в том числе и под влиянием сохраняющейся напряженности в конфликте.

Революции в арабских странах в 2011 году. Широкий спектр международных проблем, «завязанных» на Ближний Восток, оставлял на втором плане вопросы внутривосточного развития стран региона. Внимание им уделялось в связи с внешними «обострениями», такими как победа ХАМАС на палестинских выборах 2006 г. и ее причины или перипетии процесса государственного строительства в постхусейновском Ираке в контексте американо-иранского противостояния.

Ситуация изменилась в 2011 г., когда в арабских странах начались массовые антиправительственные выступления революционного характера, целью которых была не просто отставка того или иного правительства и/или лидера (т.е. переворот), а кардинальная смена основ власти и государства, переход на иные принципы их функционирования. Причинами антиправительственных манифестаций стали: а) затяжной социально-экономический кризис в странах региона и, как следствие, нарастающее недовольство населения тяжелым социально-экономическим положением (бедность, безработица, рост цен на продовольствие) и коррупцией, б) усталость от десятилетий правления одних и тех же несменяемых лидеров, в) накопившиеся внутри арабских обществ противоречия по различным линиям, включая социальные («бедные» — «богатые»), идеологические («светские силы» — «исламисты», «власть» — «оппозиция») и религиозные (сунниты — шииты).

События на Ближнем Востоке и в Северной Африке стали своеобразным продолжением региональной демократической революции, о необходимости которой в 2000—2008 гг. много говорили неоконсерваторы из администрации президента США Дж. Буша-младшего. Широкую известность получил план

демократизации Ближневосточного региона под названием «Большой Ближний Восток». В нем «демократический транзит» стран региона — т.е. переход от преимущественно авторитарных к либерально-демократическим основам власти и государства — рассматривался в качестве способа обеспечить арабским и, шире, мусульманским странам лучшие условия для развития, сузить возможности для пропаганды идей радикальных экстремистов и террористических групп наподобие «Аль-Каиды».

Первым этапом такого «транзита» была провозглашена операция в Ираке. Надо заметить, что первоначальные аргументы о необходимости военного вторжения в Ирак (якобы из-за наличия у С. Хусейна оружия массового поражения и его связями с «Аль-Каидой») не получили подтверждения. Более того, выяснилось, что по этим вопросам США и Великобритания сознательно вводили в заблуждение мировое сообщество.

В результате Вашингтон сделал акцент на идеологической стороне операции. Провозглашалась фундаментальная цель — построить в Ираке демократическую, федеративную, парламентскую республику со стабильно функционирующими политической и социально-экономической системами, с развитыми правовыми и гражданско-политическими институтами.

В стране начался длительный процесс государственного строительства под американским контролем. Была принята новая конституция, сформированы основные органы власти всех трех ветвей, проведены выборы.

В Палестине, как уже отмечалось ранее, также при активном американском вмешательстве начались новые процессы, связанные с отстранением от власти Я. Арафата. Попытки демократизации политической жизни ПНА, инициированные извне — Вашингтоном, были напрямую связаны с контекстом палестино-израильского урегулирования. В Израиле и США существовало убеждение, что только демократические преобразования в Палестине смогут приблизить возможность урегулирования многолетнего конфликта и, как важнейший этап этого урегулирования, образование самостоятельного Палестинского государства¹.

В 1970—1990-х годах внутривосточная ситуация на Западном берегу реки Иордан и в Газе оставалась сложной. По ряду причин вопросы об интеграции палестинцев в Иорданию и Египет или о создании на «территориях» независимого палестинского государства не переходили в практическую плоскость. Харизма Я. Арафата помогала палестинцам сохранять внешнюю сплоченность рядов, однако на деле в 1990-х годах происходила постепенная фрагментация палестинского национального движения. К моменту своей смерти Арафат оставил ФАТХ (центральное звено ООП) в ослабленном и раздробленном состоянии.

В связи с затянувшейся операцией в Ираке и, даже в большей степени, победой исламистов на свободных выборах в ПНА идеологический накал в по-

¹ На такие взгляды израильских правых уже в начале 1990-х годов указывал посол России в этой стране А. Бовин, вспоминая свои беседы с лидером партии «Ликуд» Б. Нетаньяху.

литике США в арабском мире несколько снизился. С приходом к власти администрации Б. Обамы акценты были смещены в сторону строительства более равноправных отношений между Востоком и Западом и необходимости восстановления доверия между США и арабскими странами.

Однако начавшееся де-факто извне распространение демократии в регионе не прекратилось, а стало происходить в ином русле. «Революционная искра» попала на благоприятную почву, и прогрессирующее недовольство широких слоев населения положением дел в своих странах конвертировалось в массовые акции протеста и гражданского неповиновения.

Самыми серьезными по своим последствиям были волнения в Тунисе, Египте и Ливии, а также Йемене и Сирии. В Тунисе, Египте и Ливии они привели к свержению глав государств — соответственно Зина эль-Абидина Бен Али, правившего страной с 1987 г., Хосни Мубарака (у власти — с 1981 г.) и Муаммара Каддафи (у власти — с 1969 г.).

Кроме этих стран, антиправительственные выступления имели место на Бахрейне (традиционное противостояние шиитского большинства населения с правящей суннитской верхушкой), в Иордании, Мавритании, Алжире и Марокко.

В Тунисе антиправительственные манифестации с преимущественно экономическими требованиями начались в середине декабря 2010 г. Вначале они носили мирный характер, однако вскоре в столкновениях с силами правопорядка начали гибнуть люди. По официальным данным, погибли 23 человека, по неофициальным — в три раза больше. Докатившись до столицы, манифестации приобрели политическую окраску. Здесь к участию в них присоединились представители среднего класса и студенческой молодежи, требовавшие не только смены экономического курса правительства, не справившегося с последствиями финансового кризиса, но и отставки президента.

Стремясь успокоить волнения, президент Туниса возложил ответственность за гибель людей в ходе столкновений манифестантов с полицией на «террористов» и пообещал остановить рост цен на продукты. Кроме того, Бен Али заверил, что не будет баллотироваться на новый срок по истечении своих полномочий в 2014 г.

Однако манифестации не прекратились, несмотря на отставку правительства, инициированную Бен Али, и его обещание через полгода провести внеочередные парламентские выборы. В результате президент был вынужден покинуть страну, исполняющим его обязанности стал отправленный ранее в отставку премьер-министр Мохаммед аль-Ганнуши.

В октябре 2011 г. в Тунисе прошли выборы в Национальное учредительное собрание — временный орган, задачами которого стали разработка новой конституции, выборы президента и утверждение правительства. Победу на выборах одержала умеренная исламистская партия «Ан-Нахда» («Возрождение»). В декабре 2011 г. Учредительное собрание избрало президентом страны Монсефа Марзуки.

Начавшись в Тунисе, беспорядки перекинулись на другие арабские страны. Наиболее крупного размаха в январе—марте 2011 г. они достигли в Египте. Учитывая особую роль Египта — крупнейшей арабской страны с 80-миллионным населением — для региональных процессов, его традиционный статус лидера в арабском мире, события в этой стране и их последствия наиболее чувствительны для системы региональной безопасности и международных отношений.

Х. Мубарак, находившийся у власти 30 лет, обеспечивал соблюдение мирных договоренностей с Израилем и стабильность отношений с США и Европой. При этом он сумел сбалансировать внешнюю политику страны и нормализовать отношения с арабскими странами (а также с СССР и Россией), пострадавшие в период правления А. Садата. Символом такой нормализации стало возвращение в Каир штаб-квартиры ЛАГ в 1991 г., после более чем 10-летнего пребывания в Тунисе, а также размораживание членства Египта в этой общearабской организации.

При этом во внутривластной сфере Х. Мубарак все эти годы пользовался значительной «свободой рук». После убийства исламистами А. Садата в Египте на постоянной основе действовал режим чрезвычайного положения, позволявший властям произвольно назначать даты выборов, оперативно принимать любые поправки в партийное и избирательное законодательство. Путем манипуляций оппозиция была де-факто отстранена от участия в политическом процессе, играя в нем скорее косметическую, «витринную» роль.

Надо отметить, что в Египте существовала давняя политическая традиция. Действовали старые, пользовавшиеся доверием населения партии. Такие, к примеру, как либеральные «Хад» или «Вафд». Последняя в свое время сыграла ключевую роль в избавлении Египта от колониальной зависимости. Параллельно среди бедных слоев населения продолжало расти влияние исламистских партий и сил, в первую очередь — организации «Братья-мусульмане».

«Братья-мусульмане» — международная религиозно-политическая ассоциация, основанная в марте 1928 г. Хасаном аль-Банной. После смерти аль-Банной идеологом движения стал литератор Сейид аль-Кутб. В 1954 г. после неудачного покушения членов ассоциации на президента Гамаль Абдель Насера деятельность «Братьев-мусульман» в Египте была запрещена, некоторые активисты были арестованы. Сейид аль-Кутб казнен в 1966 г.

В большинстве стран мира, в том числе и в России, организация считается террористической. Ее деятельность распространяется на большинство мусульманских и на многие немусульманские страны.

По аналогии с ХАМАС и «Хизбаллой» движение «Братьев-мусульман» завоевывало популярность во многом благодаря активной социальной политике, включающей поддержку незащищенных слоев населения (40% египтян в 2000-х годах жили на 2 и менее доллара в день, т.е. за чертой бедности), обеспечение работой, временным жильем, продовольственной помощью. Участие

кандидатов движения в парламентских выборах позволило «Братьям» выйти де-факто в легальное правовое поле и стать, по некоторым оценкам, наиболее мощной оппозиционной силой в Египте.

Вместе с тем свержение Х. Мубарака произошло не под их знаменами. Движителем революционных событий стала относительно более зажиточная часть населения, в первую очередь образованная молодежь. Симпатиями этой части граждан пользовались умеренные политики из «Вафд», «Хад» и других партий, а также популярные генеральный секретарь Лиги арабских государств, бывший министр иностранных дел Египта Амр Мусса и бывший глава МАГАТЭ, лауреат Нобелевской премии мира Мухаммед аль-Барадеи. Поддержкой и уважением в обществе пользовался генерал Омар Сулейман, которого Х. Мубарак назначил вице-президентом за несколько дней до своей отставки, после чего власть перешла к Высшему совету вооруженных сил¹. По сути, это была военная хунта, взявшая на себя обязательство прекратить действие закона о чрезвычайном положении и организовать проведение демократических выборов.

Тем самым политическая жизнь страны вошла в новую фазу. 19 марта 2011 г. в Египте прошел референдум по внесению изменений в конституцию страны. Был предложен ряд поправок, ограничивавших власть президента (срок полномочий — 4 года вместо 6, запрет избрания на третий срок, отмена чрезвычайных полномочий).

Дополнительно осложнили обстановку продолжавшиеся антиправительственные выступления, особенно активизировавшиеся в ноябре 2011 г. Участники манифестаций в Каире требовали от военной хунты отказа от своих полномочий и скорейшей передачи власти гражданскому правительству. При подавлении беспорядков было убито несколько десятков человек. В этой напряженной атмосфере страна продолжила подготовку к внеочередным парламентским и президентским выборам.

В Ливии в феврале 2011 г. начались столкновения между сторонниками и противниками М. Каддафи, стоявшего у власти с 1969 г. В ходе столкновений применялось армейское вооружение, в том числе тяжелое. М. Каддафи и его окружение стали объектом жесткой критики практически всего мирового сообщества и международных санкций, которые ввела и Россия.

17 марта 2011 г. была принята резолюция Совета Безопасности ООН № 1973 по Ливии. Ее поддержали 10 членов СБ (в том числе США, Великобритания и Франция) при 5 воздержавшихся (в том числе России и КНР).

Формулировки резолюции носили расплывчатый характер, открывая возможность внешнего вмешательства во внутриливийский конфликт. Силами НАТО над Ливией была не только установлена бесполетная зона, но и начаты бомбардировки военных формирований, сохранивших верность М. Каддафи.

Кроме того, по линии НАТО и ряда арабских стран была оказана активная военно-техническая поддержка ливийским повстанцам, сформировавшим Пе-

¹ Надо заметить, что в отличие от Бен Али Х. Мубарак не бежал из Египта, а, напротив, наотрез отказался покинуть страну, заявив, что воевал за нее и собирается умереть на родине.

реходный национальный совет Ливии. Как результат повстанческие формирования получили решающее преимущество в гражданской войне. Силы М. Каддафи были разгромлены, а он сам был убит захватившими его повстанцами 20 октября 2011 г. Шокирующие обстоятельства этого убийства и последовавших за ним действий повстанцев вызвали широкий международный резонанс.

Четвертым по счету арабским лидером, потерявшим свой пост в 2011 г., стал президент Йемена А. Салех. Манифестации с требованием его отставки начались в стране в феврале 2011 г.

Данные манифестации были поддержаны рядом йеменских племен, в результате чего страна к марту 2011 г. фактически оказалась в состоянии гражданской войны. Продолжение конфликта стимулировалось твердым намерением А. Салеха хотя бы на время сохранить за собой президентский пост и недоверием к его обещаниям не выдвигаться свою кандидатуру на следующих президентских выборах со стороны оппозиции. Столкновения в Йемене не прекращались, росло число человеческих жертв.

В начале июня 2011 г. в результате покушения сам А. Салех, а также вице-президент и премьер-министр страны были ранены. А. Салех покинул Йемен, и под международным давлением, в первую очередь по линии ЛАГ, в ноябре того же года подал в отставку.

В Сирии ожесточенные столкновения между проправительственными силами и оппозицией начались в марте 2011 г. По различным оценкам, к концу 2011 г. число жертв столкновений исчислялось тысячами.

На президента Б. Асада было оказано масштабное международное давление как со стороны Запада, так и по линии ЛАГ. В ноябре 2011 г. было приостановлено членство Дамаска в этой организации.

Вместе с тем попытки США и их союзников провести через Совет Безопасности ООН жесткие санкционные резолюции в отношении Сирии натолкнулись на возражения со стороны России и Китая.

Революционная волна, накрывшая арабский мир, по сути, знаменовала вхождение региона Ближнего Востока и Северной Африки в новую фазу развития. Отошел от власти ряд правивших десятилетиями светских авторитарных режимов. Те же, кто эту власть сохранил, в большинстве своем перестали восприниматься в качестве стабильных.

Несмотря на общепризнанный и заметный рост влияния исламистов на политические процессы и тенденции в регионе на всем протяжении 1990–2000-х годов, арабские восстания не носили характер исламистских революций. Это были протесты относительно наиболее состоятельных и образованных слоев населения против власти. Протесты в большинстве своем носили стихийный характер, у них не было явных лидеров или вдохновителей, лишь общие цели. Функции информирования населения взял на себя Интернет и популярные социальные сети.

Сторонники «политического ислама» не стали основной организующей силой в протестном движении и не были его вдохновителями. Тем не менее, учи-

тая степень их влияния на широкие слои населения в арабских странах, можно ожидать продолжения укрепления их роли в политической жизни региона.

Глубина внутривнутриполитических трансформаций в арабском мире заставляет задуматься о неизбежности появления новых акцентов и тенденций во внешней политике основных арабских государств.

Политика Ирана: верность принципам и новые акценты. После образования исламского государства в 1979 г. Иран выдвинул несколько основополагающих принципов, которые легли в основу его внешней политики. До настоящего времени с небольшими коррективами они продолжают влиять на внешнеполитический курс ИРИ. Так, в преамбуле конституции ИРИ записано, что «Конституция Исламской Республики Иран создает условия для продолжения революции в стране и за ее пределами и пытается путем развития отношений с другими исламскими и народными движениями найти путь образования единой мировой исламской уммы (нации) и способствовать усилению борьбы за спасение угнетенных народов во всем мире».

В последующем это положение было оформлено в виде концепции «Экспорта исламской революции», долгие годы остававшейся одним из главных направлений внешней политики ИРИ. Другой важнейший конституционный принцип внешней политики отражен в ст. 1, в которой провозглашается «полное отрицание колониализма и предотвращение иностранного влияния», а также «обеспечение опоры на собственные силы и самодостаточности в науке, технике, промышленности, сельском хозяйстве, военной области и т.д.». В ст. 152 в раскрытие этих положений декларируется, что «Внешняя политика Исламской Республики Иран основана на отрицании всякого господства над Ираном либо со стороны Ирана, сохранении независимости во всех сферах и территориальной целостности, защите прав всех мусульман и непринятии на себя обязательств перед гегемонистскими державами и на мирных взаимоотношениях с государствами, не имеющими враждебных отношений в отношении Ирана». Данные установки нашли свое применение при формулировании другой важнейшей внешнеполитической концепции ИРИ — «Ни Запад, ни Восток, а исламский Иран», также ставшей ориентиром для внешнеполитических ведомств ИРИ при формировании и осуществлении внешней политики послереволюционного Ирана.

В русле вышеуказанных установок Иран стал инициатором или участником целого ряда внешнеполитических событий, пытаясь на практике реализовать свои теоретические установки. В частности, в последние годы иранское руководство сделало ставку на поддержку антиизраильских военно-политических группировок в таких арабских странах, как Сирия, Ливан, Йемен, прежде всего при опоре на проживающих здесь шиитов. Большую поддержку ИРИ также оказала радикальному движению ХАМАС в Палестине. С конца 1990-х — начала 2000-х годов Иран сделал заявку на превращение в региональную державу, активно влияя на процессы, происходящие не только на Ближнем Востоке, но также в Закавказье и в Центральной Азии.

Именно в контексте всего вышесказанного следует рассматривать ядерную программу Ирана, которая с недавних пор превратилась в фактор мировой политики и, судя по всему, сегодня отодвигает на задний план многие другие острейшие проблемы Ближневосточного региона. По крайней мере, за последние десять лет ООН ни одному другому государству не уделяла так много внимания, как Ирану. СБ ООН начиная с 2006 г. принял шесть резолюций по ядерной программе ИРИ, четыре из которых вводили конкретные санкции, направленные на прекращение всех работ ИРИ по обогащению урана. При этом ни одна из резолюций не была выполнена иранской стороной. Пожалуй, это единственный за всю историю ООН случай, когда единогласные решения постоянных членов СБ ООН так откровенно игнорируются одним из членом-учредителей этой организации.

Следует отметить, что осуществление Ираном своей ядерной программы началось не сегодня. Еще в 1957 г., на заре шахской «Белой революции», в Иране было подписано американо-иранское соглашение о сотрудничестве в области мирного использования ядерной энергии в рамках программы «Атом для мира». В практическом плане американо-иранское ядерное сотрудничество началось в 1959 г., когда в Иране был создан Тегеранский ядерный научно-исследовательский центр, в который в 1967 г. США поставили исследовательский реактор мощностью 5 МВт.

В 1974 г. в Иране был принят план развития ядерной энергетики, который предусматривал сооружение 23 ядерных энергоблоков. Основными поставщиками ядерных технологий должны были стать США, ФРГ и Франция. Для реализации этого плана была создана действующая и сегодня Организация по атомной энергии Ирана, в задачи которой, помимо всего прочего, входило создание замкнутого ядерного топливного цикла, т.е. именно то, против чего сегодня с такой непримиримостью выступают западные страны во главе с США. Судя по всему, в тот период в условиях конфронтации с СССР и другими социалистическими странами возможность создания Ираном ядерного оружия укладывалась в логику холодной войны и противоборства держав в «двухполярном мире». В то же время шахское правительство, так же как и нынешнее, заявляло о своем отказе создавать атомную бомбу. В 1958 г. Иран вступил в МАГАТЭ, с 1970 г. является участником ДНЯО. Кроме того, Иран присоединился к Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и в 1974 г. внес на рассмотрение ООН предложение об объявлении Ближнего Востока зоной, свободной от ядерного оружия.

С середины 1970-х годов Иран приступил к осуществлению ряда ядерных проектов с помощью иностранных государств, важнейшими из которых стали строительство Бушерской АЭС (с участием ФРГ), АЭС в Ахвазе (с участием Франции) и подготовка иранских специалистов-ядерщиков в США и странах Западной Европы.

Таким образом, в шахский период проблема ядерного статуса Ирана стояла не менее остро, чем в наши дни, однако тогда этот вопрос не вызывал ника-

ких международных дискуссий, и можно только догадываться, как далеко мог бы продвинуться Иран в реализации своей ядерной программы, если бы не исламская революция, которая привела к сворачиванию всех ядерных разработок при осуждении новыми иранскими лидерами всех стран — обладателей ядерного оружия за их нежелание раз и навсегда избавиться от него.

Вновь интерес к ядерным исследованиям, в том числе созданию оружия массового поражения, проявился у иранского руководства в ходе войны с Ираком, после того как последний применил против иранской армии химические отравляющие вещества, жертвами которых, по иранским данным, стало не менее 50 тыс. человек. Тогда ни одна из влиятельных мировых держав не заявила в связи с этим своего протеста. После этого тогдашний спикер иранского парламента Али Акбар Хашеми-Рафсанджани заявил: «Мы должны полностью вооружить себя для оборонительных и наступательных целей химическим, бактериологическим и радиологическим оружием». Сегодня многие критики иранской ядерной программы, ссылаясь на это заявление, указывают на стремление Ирана к созданию своего атомного оружия. Однако следует учитывать эмоциональную сторону этого заявления, сделанного в условиях вынужденного прекращения войны с Ираком, когда, потеряв почти миллион человек, Иран фактически не выполнил ни одной из внешнеполитических задач, поставленных им в начальный период войны с Ираком. В ходе ирано-иракской войны стало очевидным, что у ИРИ нет необходимых ресурсов для осуществления «экспорта исламской революции» в соседние мусульманские страны, тем более для активного противостояния Западу и Востоку, и предстоит большая работа по наращиванию экономического и военно-технического потенциала для превращения Ирана в эталон исламского мира.

Однако в 90-х годах прошлого столетия иранская ядерная программа развивалась вполне легитимно в рамках двустороннего сотрудничества с другими странами, в том числе с Россией, и ни у кого не вызвала особых возражений.

Так, в 1989 г., еще в период существования СССР тот же А. Хашеми-Рафсанджани посетил нашу страну в составе представительной делегации и заключил с советским руководством ряд соглашений о реализации нескольких масштабных технико-экономических проектов, в том числе и в области освоения атомной энергии.

В 1994 г. Иран заключает с Россией договор о завершении строительства АЭС в Бушере, которое к этому времени было выполнено на 75–80%. Это соглашение также не встретило особых возражений, в том числе и со стороны США, поскольку Россия гарантировала, что после вступления в строй этой АЭС ядерное топливо для нее будет поставляться из России и ею же забираться и утилизироваться после его использования.

Обострение ситуации с иранской ядерной программой произошло в 2002 г., когда иранские диссиденты опубликовали ставшие им известными факты тайных приготовлений ИРИ к самостоятельному обогащению урана. При этом

было названо несколько конкретных объектов в Натанзе, Араке и Исфахане, где эти приготовления велись в обход инспекций МАГАТЭ.

Вскоре Иран признал достоверность поступившей информации, но при этом заявил, что работы по обогащению урана и производству тяжелой воды только начинаются и МАГАТЭ предоставляется полная возможность осуществлять инспекции на указанных объектах. При этом Иран сразу же заявил об исключительно мирном характере проводимых им ядерных исследований. Необходимость создания ядерной энергетики иранское руководство мотивировало тем, что районы нефтедобычи и нефтепереработки в Иране находятся далеко от главных промышленных центров страны, в то же время использование для внутреннего потребления природного газа, нефти и нефтепродуктов в ИРИ постоянно растет, и при сохранении такой тенденции Иран в скором времени может превратиться в импортера нефти и нефтепродуктов, что катастрофически отразится на его бюджете. (Подобные заявления имеют веские основания, учитывая изношенность основных фондов в секторе нефтедобычи, ограниченность возможностей для внешних инвестиций в нефтяную и газовую промышленность ИРИ и быстрые темпы роста потребления электроэнергии в этой стране, которые в последние годы прирастают на 8–9%.) Следует также отметить, что за все годы исламского правления ИРИ так и не вышла на уровень нефтедобычи шахского периода и добывает сегодня примерно на 1 млн баррелей в день меньше (около 4,5 млн баррелей), чем в конце шахского правления, при удвоении численности иранского населения.

В следующем, 2003 г., казалось, появился шанс для полной легитимизации иранской ядерной программы, после того как по итогам мониторинга МАГАТЭ «евротройка» (Германия, Франция и Великобритания) предложила Ирану прекратить обогащение урана и подписать Дополнительный протокол к ДНЯО о праве МАГАТЭ на экстренные, незаявленные инспекции иранских ядерных объектов. При выполнении этих требований европейские державы обязались помочь Ирану в осуществлении его мирной ядерной программы и расширить научно-техническое сотрудничество с этой страной в других областях. 21 октября 2003 г. Иран заявил, что готов на этих условиях выполнить предложения «евротройки», подписал Дополнительный протокол и объявил о приостановке работ по обогащению урана. После этого в течение двух с лишним лет МАГАТЭ осуществляла частые инспекции иранских ядерных объектов и ставила перед Ираном многочисленные вопросы, главные из которых сводились к тому, откуда у Ирана появились те или иные компоненты для ядерных исследований, на которые, не нарушив коммерческую тайну и не подставив своих партнеров, иранская сторона ответить в тот период была не в состоянии. Впоследствии стало известно, что отдельные компоненты для своей ядерной программы Иран получил от Аргентины, Швейцарии, но главным образом от «отца» пакистанской атомной бомбы Абдул Кадыр Хана, который передал Ирану чертежи газовых центрифуг для обогащения урана.

В то же время следует подчеркнуть, что за эти два с половиной года европейские страны не сделали практически ничего для выполнения своих обязательств перед Ираном.

Так продолжалось до 24 июня 2005 г., когда на президентских выборах в ИРИ победил представитель иранских радикалов М. Ахмадинежад, который заменил на этом посту либерала и реформатора С. Хатами, сделавшего ставку на достижение консенсуса с лидерами западноевропейских стран по решению ядерной проблемы, но не добившегося ожидаемого результата.

М. Ахмадинежад, бывший офицер Корпуса стражей исламской революции (КСИР), решительно изменил подход Ирана к ведущимся с Западом переговорам. Опираясь на новый состав подчиненного ему Совета министров (девять ведущих министерств, в том числе обороны, нефти, торговли, связи, жилищного строительства, культуры и исламской ориентации, возглавили бывшие служащие КСИР), М. Ахмадинежад выступил за немедленное возобновление и ускорение ядерной программы ИРИ. 1 августа 2005 г. Иран официально уведомил МАГАТЭ о возобновлении работ по обогащению урана. 11 августа Совет управляющих МАГАТЭ принял резолюцию, осуждающую такое решение и призывающую Тегеран прекратить все работы на этом направлении. 24 сентября 2005 г., после отказа ИРИ выполнить это указание, СУ МАГАТЭ заявил об отсутствии у него уверенности в мирном характере ядерной программы ИРИ и передал иранское ядерное досье в СБ ООН.

Первая резолюция СБ ООН № 1696 от 31 июля 2006 г. не вводила санкций. Она лишь подтверждала принятые СУ МАГАТЭ решения и призывала Иран к их выполнению, указывая, что в противном случае против него будут приняты санкции в соответствии со ст. 41 главы VII Устава ООН.

После принятия этой резолюции со стороны Ирана последовало заявление о том, что ИРИ является участником ДНЯО и вопрос о его ядерной программе находится исключительно в компетенции МАГАТЭ, поэтому рассмотрение его в СБ ООН является незаконным. В связи с этим он отказывается выполнять какие-либо решения по данному вопросу, исходящие от этого органа. Одновременно Иран заявил о применении СБ ООН двойных стандартов, указав на Израиль как страну, отказывающуюся подписать ДНЯО, не допускающую на свои ядерные объекты никакие международные инспекции и в то же время не подпадающую ни под какие санкции СБ ООН.

Последующие четыре резолюции СБ ООН по Ирану (№ 1737 от 23 декабря 2006 г., № 1747 от 24 марта 2007 г., № 1803 от 3 марта 2008 г. и № 1929 от 9 июня 2010 г.) последовательно вводили все более серьезные санкции против ИРИ. Причем если первые три в основном сосредоточивались на проблеме международных ограничений и запретов на все сделки с Ираном в области ядерных разработок, то последняя ввела однозначные запретительные санкции на поставки Ирану обычных, в том числе оборонительных, видов вооружений, а именно «любых боевых танков, боевых бронированных машин, артиллерийских систем большого калибра, боевых самолетов и вертолетов, военных

кораблей, ракет или ракетных систем, а также связанных с ними материальных средств, включая запасные части». Принятие такого решения косвенно подтверждало тот факт, что предыдущие санкции СБ ООН, направленные на предотвращение поставок в Иран материалов и технологий, связанных непосредственно с выполнением ИРИ ее ядерной программы, оказались неэффективными, поэтому постоянные члены СБ ООН пошли на распространение санкций на области, никак с ядерной программой Ирана не связанные.

После принятия резолюции № 1929 президент России Д. Медведев принял решение о запрете поставок в Иран оборонительного ракетного комплекса С 300, сделка по которому была заключена еще за два года до принятия этой резолюции, причем Иран уже сделал предоплату в размере 166 млн долл. Россия также отказалась от поставок запасных частей для самолетов и танков, ранее проданных Ирану. В то же время все работы, связанные с подготовкой первой иранской АЭС в Бушере к пуску, были продолжены. Со своей стороны США и ряд западноевропейских стран не только в полном объеме выполнили все положения резолюции, но и ввели многочисленные односторонние дополнительные санкции, что вызвало негативную реакцию российского руководства.

Давая оценку ядерной программе ИРИ, следует подчеркнуть, что для нынешнего иранского руководства эта программа нацелена на выполнение целого ряда задач, далеких от собственно технической стороны обсуждаемых вопросов. То же самое можно сказать и о позиции США и ряда других стран, оценивающих ядерную программу Ирана как главную угрозу миру.

Что бы ни говорили различные ангажированные эксперты, ядерные изыскания в Иране находятся лишь на этапе своего становления. О возможности создания Ираном полноценного ядерного заряда можно будет говорить только тогда, когда степень обогащения урана приблизится к 90%, для чего надо создать каскады синхронно работающих центрифуг в количестве 55–60 тыс. единиц. В настоящее время в центре обогащения урана в Натанзе установлено не более 8500 центрифуг, причем не менее половины из них устаревшей конструкции, типа П1, на которых нельзя достигнуть обогащения свыше 3,5%. Динамика установки центрифуг в Натанзе также свидетельствует о том, что до контрольной цифры 55–60 тыс. центрифуг Ирану еще очень далеко. Поэтому накал политических страстей вокруг иранской ядерной программы явно не соответствует исходящей от нее угрозе. И этому есть свое объяснение. Иран заинтересован завышать свои ядерные возможности исходя из ряда поставленных им внутри- и внешнеполитических задач. *Во-первых*, либеральный реформаторский курс бывшего президента М. Хатами привел к расколу иранского общества и к определенной девальвации революционных исламских ценностей, что заставило иранских радикалов в руководстве страны искать новые стимулы для сплачивания иранского общества вокруг идеи превращения ИРИ в образец исламского государства. На роль одного из таких стимулов и подошла ядерная программа ИРИ. Сегодня в Иране мало кто вдается в тонкости этой программы, тем более никто не обсуждает ее военный аспект, но зато

каждый иранец убежден, что весь западный мир ополчился против законного права ИРИ на мирное использование атома. Чем более строгие санкции вводит СБ ООН против Ирана, тем успешнее он решает проблемы, важные для страны, часто никак не связанные с ядерной проблематикой. Например, после принятия последней резолюции СБ ООН иранские власти безболезненно отпустили цены на бензин и нефтепродукты, что еще недавно могло бы привести к социальному взрыву. В то же время ускорилась программа строительства новых мощностей по производству бензина, дефицит которого, составлявший еще в 2009 г. 40% потребляемого в стране топлива, в течение 2011 г. должен быть сведен к нулю. Можно привести много других примеров мобилизации иранского населения на выполнение важных народно-хозяйственных задач после принятия СБ ООН очередных антииранских резолюций.

Реализуя ядерную программу, ИРИ, несомненно, усиливает свое влияние и авторитет в развивающемся мире. Несмотря на некоторые демарши, предпринимаемые руководителями отдельных арабских стран, в целом мусульманский, да и не только мусульманский развивающийся мир с одобрением относится к иранской ядерной программе. Так, в мае 2010 г., незадолго до принятия резолюции № 1929 СБ ООН Турция и Бразилия без одобрения ведущих мировых держав пошли на подписание с ИРИ договора об обогащении иранского низкообогащенного урана до 20%-ного уровня на территории Турции, что получило единодушную поддержку ОИК. Эти же две страны, являясь непостоянными членами СБ ООН, 9 июня 2010 г. проголосовали против принятия резолюции № 1929.

Что касается позиции Запада по иранской ядерной программе, то она также не может считаться прозрачной и политически неангажированной. В частности, США не скрывают, что вне зависимости от развития иранской ядерной программы считают иранский режим нелегитимным и террористическим и уже давно причислили ИРИ к так называемой «оси зла». Свержение или существенная трансформация нынешнего иранского режима, безусловно, является одной из задач американской внешней политики.

Судя по всему, используя антииранскую риторику, США намерены также решить и некоторые стратегические задачи. Так, в апреле 2007 г., накануне принятия очередной антииранской резолюции № 1747, США заявили о начале переговоров с Польшей и Чехией о размещении на их территории стратегической системы противоракетной обороны, мотивировав свое намерение возросшей ракетной угрозой со стороны Ирана. Это вызвало серьезную озабоченность России, которая справедливо оценила этот шаг как очередную попытку продвижения вооруженных сил НАТО на восток. Одновременно, ссылаясь на ту же иранскую угрозу, США вели переговоры с Турцией и некоторыми республиками Закавказья об использовании их территорий для возможного нападения на Иран. Одновременно США предприняли беспрецедентное давление на другие страны с целью не допустить укрепления их экономических и финансовых позиций в Иране на период отсутствия там американских кор-

поражений. Еще в 1996 г. Конгрессом США был принят так называемый закон Д'Амато, который запрещает иностранным компаниям под угрозой американских санкций любые инвестиции в иранский нефтегазовый комплекс в размере более 20 млн долл. В 2007 г. Палата представителей Конгресса США в ответ на попытку газодобывающих стран реализовать иранскую инициативу о создании международного газового консорциума одобрила законопроект, запрещающий зарубежным государствам создавать газовые организации по типу ОПЕК. В этом же контексте можно рассматривать и американское давление на участников проекта сооружения газопровода Иран—Пакистан—Индия, который, несмотря на несомненную выгоду для всех его участников, включая российский «Газпром», уже много лет продолжает находиться в стадии обсуждения. То же можно сказать и о негативном отношении США к участию ИРИ в строительстве магистрального газопровода *Nabucco*, в реализации которого заинтересованы многие страны Европы. Однако известно, что без участия Ирана этот проект становится заведомо нерентабельным.

Учитывая все вышесказанное, можно не сомневаться, что любые уступки Ирана по ядерной программе вряд ли приведут к нормализации его отношений с США и их ближайшими союзниками. В то же время Иран и в условиях применения санкций продолжает наращивать сотрудничество с рядом европейских стран, такими, например, как Италия и Швейцария, не говоря уже о Пакистане, Индии, Бразилии, Венесуэле, Турции, Белоруссии и ряде других стран с динамично развивающимися экономиками.

Что касается России, то, несмотря на солидарное голосование в СБ ООН, российская позиция отличается от западного видения иранской ядерной программы. Российское руководство неоднократно заявляло о том, что не допустит создания в Иране ядерного оружия, но в то же время не является в этом вопросе сторонником алармистских настроений и будет настаивать на решении иранской ядерной проблемы исключительно мирными средствами.

Региональная политика Турции в 2000-х годах. После развала СССР на протяжении всех 1990-х годов турецкое руководство, представленное в основном традиционными партиями либерально-буржуазного толка, продолжало действовать в духе холодной войны и в регионе Ближнего и Среднего Востока позиционировало себя главным образом как преданный союзник США. Так, президент Тургут Озал безоговорочно поддержал американскую операцию «Буря в пустыне» в 1991 г., в одностороннем порядке разорвал торговые отношения с Ираком, перекрыл иракско-турецкий нефтепровод Киркук—Джейхан, лишив Турцию гарантированных поставок нефти для внутреннего пользования и транзитных платежей на несколько сотен миллионов долларов, и открыл турецкую границу для вхождения американских войск на территорию Северного Ирака. Сменивший его на посту президента Сулейман Демирель, заручившись поддержкой США, в качестве главного направления своей внешней политики в регионе провозгласил создание единого «тюркского

мира» от Адриатики до Великой Китайской стены, предложив Турцию на роль «старшего брата» для всех тюркских народов, прежде всего ранее входивших в состав СССР. Он же безоговорочно поддержал агрессию стран НАТО против Югославии в 1995 и 1999 гг. Еще один харизматический турецкий лидер Бюлент Эджевит, в бытность свою премьер-министром в конце 1990-х годов, непоколебимо стоял на страже ататюркизма, многие положения которого к началу третьего тысячелетия явно себя изжили и требовали серьезного пересмотра. Следствием такой политики стало снижение роли Турции в регионе, которая до развала СССР была достаточно велика, поскольку Турция, являясь южным флангом НАТО и членом СЕНТО, оказывала серьезное влияние на развитие региональных событий, прежде всего как форпост борьбы с международным коммунизмом.

Поиски нового места в мировой и региональной политике заняли у Турции целое десятилетие, и только с приходом к власти в 2002 г. Партии справедливости и развития (ПСР) — партии умеренных исламистов — была выработана новая внешнеполитическая концепция Турецкой Республики, в том числе применительно к ее региональной политике. В основу этой концепции легли два главных направления, а именно «нулевые проблемы с соседями» и «многовекторная внешняя политика». Заявив о том, что главной задачей Турции является достижение полноправного членства в ЕС, новое турецкое руководство использовало этот свой предвыборный лозунг главным образом для реформирования внутреннего устройства Турции прежде всего для ограничения роли турецких военных в осуществлении внутри- и внешнеполитических курсов страны. По мере устранения угрозы вмешательства со стороны военных, официально стоящих на позициях ортодоксального ататюркизма, ПСР стала более активно дистанцироваться от тесного союза с США и претендовать на роль независимого регионального лидера.

Сразу же после прихода к власти ПСР недвусмысленно продемонстрировала свое нежелание беспрекословно следовать в фарватере американской внешней политики. После решения США вторгнуться в Ирак в марте 2003 г. турецкий парламент, в отличие от 1991 г., проголосовал против предоставления американским войскам возможности использовать с этой целью территорию Турции. И это произошло, несмотря на то что Турция к моменту прихода к власти ПСР переживала глубокий финансово-экономический кризис, а США гарантировали, что в случае положительного решения вопроса Турции будет выделено 6 млрд долл. безвозмездной помощи и 24 млрд долл. кредита. В то же время вопреки позиции США турецкий парламент принял решение направить турецкие войска в Северный Ирак для предотвращения государственного самоопределения иракских курдов в условиях американского вторжения в эту страну. В дальнейшем, не отказываясь от стратегического партнерства с США и западноевропейскими странами и постоянно заявляя о своей приверженности натовской солидарности, Турция продолжила укрепление своих региональных позиций.

В период правления ПСР новыми направлениями политики Турции на Ближнем и Среднем Востоке, вызвавшими недовольство Запада, стали: резкое ухудшение отношений с Израилем, который в предшествующие годы вышел на уровень стратегического партнерства с Турецкой Республикой; сближение с Сирией и Ираном; безоговорочная поддержка палестинцев, включая установление тесных отношений с ХАМАС; шаги, направленные на осуществление экономической интеграции стран региона при ведущей роли Турецкой Республики.

Самым радикальным изменением в региональной политике Турции, безусловно, следует считать антиизраильский крен во внешнеполитической деятельности руководства ПСР. Нельзя сказать, что правительство ПСР с самого начала стало проводить антиизраильский курс. В первые годы своего правления руководство ПСР считало возможным параллельно развивать отношения как с Израилем, так и со всеми арабскими странами и даже пыталось наладить между ними конструктивный диалог. Наивысшим достижением на этом пути можно считать выступление президента Израиля Шимона Переса и председателя палестинской автономии Махмуда Аббаса на заседании турецкого парламента в ноябре 2007 г., где обе стороны подчеркнули важную роль, которую играет Турция в ближневосточном урегулировании. События, связанные с отходом Турции от стратегического партнерства с Израилем, развивались постепенно и достигли своего апогея после захвата 31 мая 2010 г. израильским спецназом «флотилии мира», которая в составе 6 турецких судов пыталась доставить гуманитарный груз в блокированный Израилем палестинский сектор Газа, находящийся под контролем радикальной палестинской организации ХАМАС. В результате этого инцидента погибли 9 турецких граждан и несколько десятков были ранены.

Реакция турецкой стороны на это событие была чрезвычайно жесткой. Министр иностранных дел Турции Ахмет Давутоглу даже назвал его «турецким 11 сентября». На фоне широкомасштабных антиизраильских выступлений в самой Турции турецкое руководство приняло решение отозвать своего посла из Тель-Авива, объявило о замораживании торгово-экономических отношений и об отмене ранее запланированных совместных с Израилем военных учений. Премьер-министр Турции Р. Т. Эрдоган потребовал от Израиля принести официальные извинения за убийство турецких граждан и выплатить компенсации семьям убитых. В противном случае Турция пригрозила израильской стороне разрывом дипломатических отношений. Только после вмешательства президента США, который провел экстренные переговоры с конфликтующими сторонами, угроза полного разрыва турецко-израильских отношений была снята, однако состояние этих отношений резко ухудшилось, а президент Турции А. Гюль заявил, что они уже никогда не будут прежними.

Очевидно, что турецкое руководство осознанно пошло на дистанцирование от израильской политики на Ближнем Востоке, хотя речь пока не идет о полном сворачивании этих отношений. До последнего времени Турция являлась,

пожалуй, единственным союзником Израиля в регионе Ближнего и Среднего Востока. Это давало ей существенные экономические и военные выгоды, а временами, как, например, в случаях с оказанием давления на Сирию, долгие годы предоставлявшую убежище боевикам Курдской рабочей партии, или с использованием факта непризнания Израилем геноцида армян — также и определенные политические дивиденды. Ставка на региональное лидерство, сделанная ПСР после ее прихода к власти, потребовала более тесного сближения с арабским миром, что было невозможно без пересмотра отношений с Израилем. Поэтому, несмотря на позицию турецкого генералитета, который постоянно подчеркивал свою заинтересованность в дальнейшем укреплении связей с Израилем, руководство ПСР начало усиливать свою критику ближневосточной политики Тель-Авива. Так, в 2004 г. Турция осудила действия Израиля по устранению двух лидеров организации ХАМАС. Во время израильской военной операции в Ливане в августе 2006 г. турецкий парламент охарактеризовал боевые действия Израиля как «государственный геноцид и терроризм», и решением депутатов от ПСР была приостановлена деятельность межпарламентской группы дружбы с Израилем. Во время дискуссий на Всемирном экономическом форуме в Давосе в январе 2009 г. турецкий премьер-министр Р. Т. Эрдоган демонстративно покинул форум после обмена жесткими репликами с президентом Израиля Ш. Пересом, обвинив последнего в «геноциде сектора Газа». Ответом на эти действия руководства ПСР были довольно жесткие ноты дипломатического ведомства Израиля, но никаких конкретных антитурецких мер израильская сторона, крайне заинтересованная в сохранении Турции в качестве своего союзника на Ближнем Востоке, до поры до времени не предпринимала. Однако случай с направлением Турцией «флотилии мира» заставил Израиль указать Турции на то, что она пересекла «красную линию» и дальнейшей эскалации антиизраильской политики турецкого руководства Израиль не допустит.

Чего было больше в антиизраильской политике Турции — плюсов или минусов, — покажет время, но то, что престиж Турции в арабском и мусульманском мире вырос, — это несомненно. Доказательством тому служит предоставление Турции ряда руководящих постов в ОИК, например, постоянное председательство в комиссии по экономическому сотрудничеству, которую возглавил президент Турции А. Гюль. Началось быстрое сближение Турции с другим активным оппонентом Израиля — Ираном. Свидетельством этого является тот факт, что ИРИ, отказавшись от посреднических услуг России в вопросе обогащения своего ядерного топлива, согласилась на такое посредничество со стороны Турции и 17 мая 2010 г. подписала договор об обмене своего низкообогащенного урана на уран высокого обогащения (до 20%) на территории Турции.

После того как США ввели дополнительные санкции против Ирана, выходящие за рамки резолюции СБ ООН № 1929 от 9 июня 2010 г., и призвали своих союзников последовать их примеру, Турция выступила категорически против этой американской инициативы. В связи с этим государственный министр

Турции Зафер Чаглаян заявил, что «Турция как член международного сообщества уважает принятые резолюции в СБ ООН, хотя мы были против санкций в отношении Ирана, но пусть все знают, что Турция никогда не подчинится санкциям других стран, принятым в обход санкций ООН. Турция будет продолжать свое сотрудничество с Ираном, хотя этого другие страны или нет».

Сближаясь с Ираном, Турция пытается решить очень важную для нее задачу — выйти из состояния конфронтации с другим претендентом на региональное лидерство — Ираном и в перспективе иметь возможность воспользоваться энергетическими ресурсами этой богатой нефтью и газом страны.

Еще одним несомненным внешнеполитическим успехом Турции стало прекращение вражды со своим ближайшим ближневосточным соседом — Сирией. Долгие годы эти отношения омрачались нерешенностью ряда проблем, в том числе территориальной, водной и курдской. В отдельные годы дело доходило до взаимных оскорблений и угрозы применения силы. Однако после того как в 1998 г. Сирия согласилась на требование Турции о высылке из своей страны лидера Курдской рабочей партии А. Оджалана и закрыла базы и радиостанцию этой организации на своей территории, отношения между двумя странами нормализуются. Прорыв на этом направлении был сделан в период правления ПСР, когда стороны обменялись официальными визитами на высшем уровне и договорились решать наиболее острую на сегодня водную проблему в духе компромисса и взаимной выгоды, оставив самую застарелую проблему, территориальную (спорная область Александретты), за скобками нынешней фазы двусторонних отношений. Посредничество Турции в не прямых контактах между Сирией и Израилем с мая по декабрь 2008 г. прекратилось после начала израильской операции в Газе.

Что касается турецкой политики на еще одном региональном направлении — в Закавказье, то здесь Турция решительно выступает против возобновления вооруженных конфликтов и за ликвидацию «горячих точек». Решение этой задачи, безусловно, превратило бы Турцию в ключевую страну прежде всего для транспортировки нефти и газа из республик Центральной Азии, Ирана и Закавказья. Поэтому можно верить в искренность намерений Турции содействовать разрешению карабахского конфликта при одновременной нормализации отношений с Арменией, единственной республикой Закавказья, не имеющей с Турцией дипломатических отношений. Можно также положительно оценить ее предложения по нормализации обстановки в регионе после окончания южноосетинского конфликта между Россией и Грузией. Предложенная Турцией в 2008 г. «Платформа мира и стабильности на Кавказе», предполагавшая мобилизацию совместных усилий трех закавказских республик, а также Турции и России для урегулирования существующих в регионе проблем, получила положительный отклик практически всех заинтересованных сторон. Однако проблема признания независимости Южной Осетии и Абхазии пока не позволила приступить к практическим мерам по реализации этого турецкого предложения.

В целом турецкая ближневосточная политика в 2000-х годах выглядит достаточно реалистичной, хотя пока, в ходе ее выполнения, Турция вынуждена нести серьезные издержки.

Развитие ситуации в Афганистане. В XXI в. Афганистан вступил охваченный огнем гражданской войны, которая к тому времени длилась уже более 20 лет. Движение талибов (ДТ), образовав Исламский эмират, контролировало 90% территории страны. Ему противостоял Северный альянс, объединивший главным образом этнические меньшинства, однако реально сопротивление продолжали оказывать только силы под руководством Ахмад-шаха Масуда. Стремясь добиться международного признания, талибы в августе 2000 г. запретили выращивание опийного мака и производство наркотиков. Запрет неукоснительно соблюдался, в результате производство опиума в 2001 г. сократилось до 185 т.

Трагические события в Нью-Йорке и Вашингтоне 11 сентября 2001 г. изменили ситуацию не только в Афганистане, но и во всем мире. Ответственность за взрывы была возложена американской администрацией на «Аль-Каиду» во главе с Усамой бен Ладеном и приютивший их режим талибов. Отказ последних выдать бен Ладена привел к тому, что американское руководство приняло решение совершить крупномасштабное вторжение в Афганистан, мотивируя этот шаг необходимостью борьбы с очагом мирового терроризма, с незаконным оборотом наркотиков, нарушением прав человека и норм международного права.

Операция «Несокрушимая свобода». Первая резолюция Совета Безопасности ООН, посвященная афганскому вопросу, была принята уже 12 сентября 2001 г. под номером 1368 на 4370-м заседании Совета Безопасности. Она безоговорочно осудила теракты в Нью-Йорке, Вашингтоне и штате Пенсильвания и призвала все государства мира к сплочению для совместного противостояния террористической угрозе, а также выражала готовность с ней бороться.

Резолюция № 1373, принятая Совбезом ООН на 4385-м заседании 28 сентября 2001 г., постановила, что государства должны пресекать теракты, ввести уголовную ответственность за финансирование террористов и заблокировать финансовые активы подконтрольных им организаций, не оказывать им помощь, обмениваться информацией для предотвращения терактов, не предоставлять террористам своей территории.

Эти резолюции создали правовую основу для начала антитеррористической операции (АТО) в Афганистане. О своей поддержке операции заявили 70 стран, 44 из которых объявили о готовности принять в ней непосредственное участие путем направления своих военнослужащих в состав боевых подразделений или вспомогательных сил. При проведении военной операции «Несокрушимая свобода» помощь Соединенным Штатам оказали Великобритания, Канада, Австралия, Германия и Франция.

7 октября 2001 г. США и Великобритания нанесли бомбовые удары по объектам талибов на афганской территории, что послужило началом военной операции под названием «Несокрушимая свобода». Военные объекты

ДТ и «Аль-Каиды» в Кабуле, Кандагаре, Герате, Джелалабаде и ряде других городов и районов были подвергнуты ракетно-бомбовым ударам, при поддержке сил Объединенного фронта проведен ряд наземных операций. В течение короткого времени от власти ДТ были освобождены все крупные города страны.

Военная операция США «Несокрушимая свобода» закончилась 12 ноября 2001 г., когда отряды Северного альянса под руководством генералов М. Фохима и А. Достума вошли в Кабул и Кандагар. Казалось, что бомбардировок по объектам военной инфраструктуры талибов в течение чуть более месяца оказалось достаточно, для того чтобы уничтожить влияние движения «Талибан» в Афганистане. Однако сами талибы не были полностью разгромлены. Они покинули Кабул, и их основные силы обосновались в южных и юго-восточных провинциях Афганистана и сохранили свой военный потенциал. Обстановка в стране по-прежнему остается напряженной и в военном отношении, и в отношении безопасности.

С начала 2002 г. основные усилия антитеррористической операции сосредоточились на юге и востоке страны, где осуществлялись войсковые операции по поиску и ликвидации отрядов ДТ и «Аль-Каиды». К январю 2002 г. американцы развернули в Афганистане военный контингент численностью порядка 5 тыс. человек, а к августу — 8 тыс. Главной ударной силой американских войск стала группировка спецназа численностью около 1000 человек, усиленная бронетехникой и армейской авиацией. Американцы также задействовали значительные силы авиации, в том числе беспилотные летательные аппараты (БЛА), для разведки, наблюдения и уничтожения боевиков. Несколько известных полевых командиров боевиков были уничтожены посредством БЛА.

С 2002 г. Вашингтон постепенно начал реализацию идеи провинциальных восстановительных команд (ПВК). Они включали в себя военных и гражданских специалистов США и союзных им государств и развертывались в ключевых населенных пунктах страны. Задачей этих групп называлось содействие в различных аспектах процесса восстановления. Однако в основном они занимались разведывательной деятельностью и собирали военно-политическую информацию в тех районах, где не было военного присутствия США. К концу 2009 г. действовало 26 ПВК в провинциях Бадгис, Вардак, Газни, Герат, Гильменд, Гор, Заболъ, Кандагар, Кунар, Лагман, Нангархар, Пактика, Пактия, Парван, Урузган, Фарах, Хост и Бамиан.

Численность коалиционных сил (КС), дислоцированных на территории Афганистана, составляет около 11 тыс. человек, штаб находится в Кабуле. Помимо американских военнослужащих, насчитывающих порядка 10 тыс., в состав КС вошли незначительные военные контингенты из 15 других государств. Для координации действий боевых подразделений различных стран Пентагон сформировал Объединенную оперативно-тактическую группу. Первоначально штаб КС находился на бывшей советской военной базе в Баграме, а в феврале 2004 г. он был переведен непосредственно в Кабул.

Военная часть АТО проходит в южных и юго-восточных провинциях Афганистана, где осуществляются спецоперации по поиску и ликвидации талибских отрядов. Главной ударной силой является группировка спецназа порядка 1000 человек, усиленная бронетехникой. Для обнаружения и ликвидации экстремистских сил широко применяются авиация и беспилотные самолеты-разведчики. Для нужд АТО ведется активное строительство объектов военной инфраструктуры в Кандагаре, Баграме и Герате.

В Пакистане (Джакобабад, Шамси и Пашни) базируются американские контингенты, включающие подразделения тыла и обеспечения. В качестве элементов тылового обеспечения используются авиабазы в Киргизии и Таджикистане. В аэропорту «Манас» (г. Бишкек) базируются эскадрильи ВВС Франции и США. Там же размещен южнокорейский военно-полевой госпиталь. В аэропорту Душанбе постоянно находятся несколько военно-транспортных самолетов Франции, предназначенных для быстрой переброски войск. С этой же целью военными ФРГ используется аэропорт в Узбекистане.

Подразделения КС вынуждены вести преимущественно оборонительные бои, перемежающиеся с точечными авиаударами и десантными операциями в местах сосредоточения экстремистов. При этом реализация социально-экономических проектов в рамках ПВК фактически свернута.

Международные силы содействия безопасности. Необходимость обеспечения безопасности в Афганистане поставила вопрос о создании специальных международных сил. Международные силы содействия безопасности в Афганистане (МССБ, в английском варианте *International Security Assistance Force — ISAF*; русскоязычные авторы также нередко используют аббревиатуру ИСАФ) были образованы на основании резолюции Совета Безопасности ООН № 1386 от 20 декабря 2001 г. на основе Боннских соглашений, принятых двумя неделями ранее. Согласно мандату солдаты МССБ должны были обеспечивать безопасность в Кабуле и его окрестностях для охраны Временного органа власти государства Афганистан и персонала ООН.

Первоначально МССБ являлись самостоятельной структурой, неподконтрольной ни Соединенным Штатам, ни НАТО, и располагали весьма скромными возможностями. Хотя для МССБ согласились выделить своих военнослужащих 17 государств мира, их общая численность составила всего 5500 человек. В число этих государств вошли Австрия, Бельгия, Болгария, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Италия, Голландия, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Румыния, Испания, Швеция и Турция.

Резолюция № 1386 ограничивала зону ответственности МССБ Кабулом и его окрестностями, включая международный аэропорт и военную базу в Баграме. Их задачами провозглашалась охрана правительственных зданий в столице Афганистана, а также находящихся там представительств международных организаций и посольств. Резолюция СБ ООН 1510 от 13 октября 2003 г. расширила зону ответственности за пределы Кабула.

Впоследствии в соответствии с Планом о расширении зоны ответственности МССБ/НАТО на первом этапе в эту зону были включены все северные провинции Афганистана, на втором — западные провинции. В начале августа 2006 г. официально завершена «третья фаза» расширения МССБ/НАТО на южные провинции Афганистана. При этом на юге страны было сконцентрировано около 10 тыс. военнослужащих, в том числе из Великобритании — 4,6 тыс., Канады — 2,2 тыс., Нидерландов — 1,6 тыс. Окончание последней — «четвертой фазы» расширения зоны ответственности Альянса на восток страны пришлось на октябрь 2006 г.

Международные силы к августу 2010 г. насчитывали 120 тыс. военнослужащих из 47 стран, в том числе из 10 стран, не являющихся членами НАТО. Смена командования Международных сил в рамках Альянса происходит в среднем каждые шесть—двенадцать месяцев.

16 апреля 2003 г. высший руководящий орган НАТО — Совет НАТО принял решение о переходе МССБ под управление НАТО. 11 августа того же года это решение вступило в жизнь. Год спустя, 17 сентября 2004 г., Совет Безопасности узаконил этот переход МССБ под крыло НАТО — резолюция 1563 «приветствовала... действующие под руководством НАТО страны (в Афганистане)».

НАТО взяла на себя стратегическое командование, координацию и планирование операций. В ее обязанности входит также назначение командующего силами и обеспечение функционирования штаба непосредственно в Афганистане. Финансирование осуществляется государствами, выделяющими воинские контингенты.

Политическое руководство и координация миссии НАТО в Афганистане осуществляются Советом НАТО. Совет тесно сотрудничает со странами, не являющимися членами НАТО, но участвующими в афганской миротворческой миссии.

В целях организации эффективного управления Международными силами территория Афганистана разделена на пять зон. Руководство действиями воинских контингентов и провинциально-восстановительных команд (ПВК), развернутых в этих зонах, возложено на соответствующие Региональные командования (РК): «Север» (Мазари-Шариф, возглавляет ФРГ), «Запад» (Герат, возглавляет Италия), «Юг» (Кандагар, возглавляют Нидерланды) и «Столица» (Кабул, возглавляет Франция). Непосредственное управление деятельностью воинских контингентов и провинциальных восстановительных команд в восточных провинциях ИРА осуществляет РК «Восток» (Баграм, возглавляют США).

При содействии НАТО к сентябрю 2010 г. численность афганской армии и полиции увеличилась до 250 тыс. человек. Среди действий, осуществляемых в поддержку афганской армии и полиции, — очистка местности с последующим уничтожением неразорвавшихся боеприпасов, которые могут быть использованы для изготовления самодельных взрывных устройств.

Роль НАТО и ее трансформация. Вовлечение мирового сообщества в урегулирование конфликта в Афганистане имело весьма значительные следствия. *Во-первых*, оно способствовало трансформации Североатлантического альянса, начавшего впервые действовать за пределами своей зоны ответственности. Зона ответственности НАТО начинает охватывать весь мир. *Во-вторых*, в Афганистане изменился сам характер миротворческих сил. Пожалуй, впервые за всю историю миротворческих операций ООН эти силы время от времени вступают в прямое боестолкновение с противниками афганской власти.

Теракты 11 сентября 2001 г. стали очередной точкой отсчета в развитии Альянса и всей мировой политики. Сам факт того, что НАТО возглавляет Международные силы содействия безопасности, действующие на таком большом удалении от традиционного европейского центра тяжести Североатлантического союза, служит указанием на широкомасштабную и быструю эволюцию политической повестки дня НАТО после терактов в США, совершенных 11 сентября 2001 г.

Однако деятельность НАТО в Афганистане стала оказывать влияние на трансформацию Североатлантического союза еще до того, как в августе 2003 г. НАТО приняла командование МССБ. Это произошло тогда, когда Североатлантический союз предпринял непосредственные ответные меры на террористические акты, совершенные 11 сентября 2001 г., а также весной и летом 2002 г., когда были приняты ключевые военно-политические решения, позволившие проводить операции Североатлантического союза за пределами Евроатлантического региона.

События 11 сентября 2001 г. оказали непосредственное и долговременное влияние на НАТО. Уже на следующий день после трагических событий в Вашингтоне и Нью-Йорке Североатлантический совет впервые в своей истории применил ст. 5 Вашингтонского договора о коллективной обороне. Кроме того, через несколько недель после нападения террористов начались операции НАТО «Помощь орла» и «Активные усилия», в ходе которых в США были направлены самолеты системы дальнего радиолокационного обнаружения и управления (АВАКС) Североатлантического союза и приняты меры по сдерживанию террористической деятельности на Средиземноморье.

События 11 сентября 2001 г. имели большое воздействие на процесс трансформации НАТО и потребовали анализа политической и военной парадигм, лежащих в основе стратегии НАТО в период после холодной войны. Следствием этого стала договоренность участников Североатлантического союза о снятии географических ограничений при проведении военных операций. На майской встрече 2002 г. в Рейкьявике (Исландия) министры иностранных дел НАТО приняли решение о том, что «для выполнения всего круга своих миссий НАТО должна быть в состоянии развертывать силы, способные быстро перемещаться в любую необходимую точку, обеспечивать продолжительные операции на больших расстояниях и выполнять свои задачи». Вскоре после этого союзники договорились о том, что НАТО может на разовой основе ока-

зывать поддержку при планировании коалиционных операций, проводимых не под руководством НАТО, но с участием отдельных союзников.

Эти меры почти сразу дали практические результаты. Германия и Нидерланды объявили о своей готовности принять на себя командование МССБ после завершения срока командования силами Турцией в феврале 2003 г. Они сразу обратились к НАТО с запросом в штаб Верховного главного командования (ВГК) ОВС НАТО в Европе об оказании поддержки при планировании действий МССБ, так как операция этих сил проводилась не под руководством НАТО, но по мандату ООН. В октябре 2002 г. НАТО согласилась удовлетворить этот запрос, и в ноябре 2002 г. в штабе ВГК ОВС НАТО в Европе была проведена конференция по формированию сил для МССБ. Эта была первая конференция по подготовке операции, которая проводилась не под руководством НАТО. Заявление Канады о своей готовности укомплектовать с августа 2003 г. большую часть МССБ своими воинскими контингентами сопровождалось оговоркой о том, что у нее нет подходящего штаба, на основе которого можно было бы создать штаб МССБ. Поэтому она вместе с Германией и Нидерландами предложила НАТО взять на себя командование МССБ. В апреле 2003 г. союзники, как говорилось выше, приняли решение о том, что НАТО должна приступить к выполнению этой задачи.

Таким образом, уже через год после договоренности о том, что объединенные вооруженные силы НАТО должны быть готовы к действиям за пределами Евроатлантического региона, Североатлантический союз принял решение сначала об оказании поддержки МССБ в рамках операции, в которой ведущая роль принадлежала не НАТО, а союзникам по НАТО с участием нескольких государств-партнеров, а затем и о непосредственном руководстве этими силами. Участие НАТО в урегулировании ситуации в Афганистане в рамках МССБ стало одной из самых важных вех в ее истории в период после холодной войны и крупнейшей наземной операцией за весь период существования организации.

К настоящему времени процесс трансформации НАТО получил институциональное закрепление:

- создано новое Стратегическое командование НАТО по трансформации для обеспечения готовности НАТО к будущим угрозам;
- созданы новые Силы реагирования НАТО, для того чтобы Альянс мог быстро и эффективно осуществлять переброски в любую точку мира;
- выдвинута новая инициатива по стратегическим воздушным переброскам, чтобы у членов НАТО был специальный парк самолетов, необходимый их силам для переброски и самостоятельных действий на больших расстояниях;
- в Бельгии создан новый Координационный центр по специальным операциям НАТО для улучшения оперативной совместимости и эффективности сил специального назначения.

На Пражском саммите НАТО в ноябре 2002 г. была принята Военная концепция Альянса по защите от терроризма. В ней была поставлена задача формирования всеобъемлющей международной стратегии, интегрирующей политические, военные, экономические, правовые и общественные инициативы и основывающейся на соответствующих положениях Устава ООН и на других международных нормах, включая права человека и гуманитарные аспекты.

Понимая, что события, происходящие в одном конкретном месте, могут оказать влияние на безопасность, благополучие, жизнь и здоровье людей в любой точке планеты, Альянс пришел к выводу, что лучший, а при определенных условиях и единственный способ защиты от угроз из отдаленных регионов мира — это обезвредить сам источник. Подобная концепция активной обороны зачастую подразумевает комплексное применение силового ресурса: доставку гуманитарной помощи и эвакуацию пострадавших с помощью вертолетов, деятельность по управлению, сдерживанию и разведке в рамках миротворческих операций, профессиональную подготовку местных сил безопасности опытными офицерами.

В 2002 г. Альянс начал долговременный процесс своей внутренней и внешней трансформации. Исходя из понимания того факта, что военная сила и ее применение недостаточны для обеспечения безопасности, НАТО стремится выполнять роль форума для расширенного структурированного диалога между союзниками, а также центрального звена сети отношений между различными государствами и организациями. При этом подчеркивается растущая значимость гражданско-политического и военно-гражданского измерений — операций по стабилизации и военной поддержке усилий по постконфликтному восстановлению, что ярко проявилось на примере Афганистана.

Международное сообщество и НАТО как его часть первоочередное внимание уделяли восстановлению Афганистана и в первую очередь формированию политической системы.

Формирование новых политических институтов. На состоявшейся 27 ноября — 5 декабря 2001 г. в Бонне под эгидой ООН межафганской конференции было подписано Соглашение о временных механизмах власти в Афганистане до восстановления постоянных правительственных институтов. Соглашение было одобрено резолюцией Совета Безопасности 1383 от 6 декабря 2001 г. В соответствии с соглашением в течение 6 месяцев функционировала руководимая Хамидом Карзаем Временная администрация, которая по итогам проходившей 11–19 июня 2002 г. в Кабуле Лойя джирги была заменена Переходной администрацией во главе с тем же Х. Карзаем сроком на 18 месяцев. По истечении этого срока соглашение намечало созвать новую Лойя джиргу, принять конституцию и сформировать постоянные органы власти. Новая конституция была принята 4 января 2004 г. на Лойя джирге. При поддержке мирового сообщества в октябре 2004 г. состоялись выборы президента Афганистана, на которых победу одержал Х. Карзай, а в сентябре 2005 г. — выборы депутатов Народного собра-

ния — нижней палаты парламента и провинциальных советов. Новые выборы состоялись соответственно в августе 2009 г. и 18 сентября 2010 г.

В декабре 2005 г. Боннский процесс, основным содержанием которого явилось формирование демократической системы правления, завершился. Встал вопрос о дальнейшем развитии страны.

В этой связи 31 января — 1 февраля 2006 г. в Лондоне собрались представители 51 страны мира, а также крупнейших международных организаций. Председателями конференции стали генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, премьер-министр Великобритании Тони Блэр и президент Афганистана Хамид Карзай. Российскую делегацию возглавлял министр иностранных дел С. Лавров, американскую — госсекретарь К. Райс.

Конференция определила стратегию мирного обустройства страны на очередной пятилетний период. Было принято Соглашение по Афганистану, определяющее направления взаимодействия между правительством ИРА и международным сообществом, и представлена «Стратегия национального развития Афганистана» — развернутая программа мер по основным направлениям деятельности правительства ИРА. В Соглашении по Афганистану зафиксирован конкретный срок (конец 2010 г.) завершения подготовки Афганской национальной армии и полиции и передачи им всей полноты ответственности за обеспечение безопасности в стране, и тем самым обозначен срок пребывания иностранных войск на территории ИРА. В документе речь также идет о реформе судопроизводства, сельской ирригации, жестком усилении борьбы с наркобизнесом, модернизации дорог, аэропортов, обеспечении доступа населения к чистой питьевой воде, обеспечении его электричеством и медицинским обслуживанием.

Что касается экономической помощи, то еще в 2002 г. в Токио и в 2004 г. в Берлине состоялись международные конференции афганских доноров. Участники взяли на себя обязательство выделить 13 млрд долл. на восстановление Афганистана. В частности, на конференции в январе 2002 г. в Токио страны-доноры обязались выделить 4,5 млрд долл. на восстановление Афганистана на пять лет. На лондонской же конференции основные доноры Афганистана приняли новые финансовые обязательства. Они договорились выделить стране 10,5 млрд долл. на последующие 5 лет. Причем 80% этой суммы — новые обязательства. Самая крупная сумма предоставляется Всемирным банком — 1,2 млрд. Далее следуют США — 1,1 млрд, Азиатский банк развития — 1 млрд, Великобритания — 855 млн (на три года), Германия — 480 млн, Япония — 450 млн, ЕС — 268 млн, Испания — 182 млн, Индия — 181 млн, Голландия — 179 млн, Саудовская Аравия — 153 млн, Пакистан — 150 млн, Норвегия — 144 млн, Китай — 80 млн, Франция — 55 млн.

На международной конференции по Афганистану, созванной 12 июня 2008 г. в Париже как продолжение Лондонской, представители 67 стран и 17 донорских организаций приняли решение выделить Афганистану помощь

в размере 21,4 млрд долл. на ближайшие пять лет. США выделяют в течение этого времени 10,2 млрд долл., Великобритания — 1,2 млрд и Всемирный банк — 1,1 млрд. Германия, Канада и Япония взяли на себя обязательство выделить на три года соответственно 646 млн, 600 млн и 550 млн долл.

На состоявшейся 28 января 2010 г. конференции в Лондоне, в работе которой приняли участие министры иностранных дел 70 стран и представители ведущих международных организаций — НАТО, Евросоюза, Международного валютного фонда и Всемирного банка, было принято решение о передаче полномочий по контролю за безопасностью афганским вооруженным силам и афганскому народу.

А на международной конференции в Кабуле 20 июля 2010 г. уже само афганское правительство представило программу передачи ответственности за обеспечение безопасности и управление собственными делами. В рамках этого процесса правительство Афганистана и международное сообщество, включая НАТО, приняли совместные рамки перехода к руководящей роли афганской стороны в обеспечении безопасности.

Однако пока обстановка в Афганистане остается довольно сложной.

Сохраняющаяся нестабильность. Нестабильность связана в первую очередь с тем, что талибы не были разгромлены, а укрылись на юге и юго-востоке Афганистана и в так называемой полосе независимых племен по обе стороны границы. Территория племен федерального управления (*FATA*) и Белуджистан в Пакистане, а также такие провинции, как Пактика, Пактия, Забуль, Кандагар в Афганистане, представляют собой идеальное место для укрытия, поскольку традиции гостеприимства, обычаи предоставления убежища и кровной мести являются нормой в пуштунских районах пояса племен Пакистана и Афганистана.

Благодаря этому с 2002 г. начался процесс консолидации и расширения влияния талибов в южных провинциях Афганистана, населенных в основном пуштунами. Одновременно был дан старт эскалации террористических актов и антиправительственных выступлений. Одной из причин возрождения Движения талибов явилась неофициальная и полуофициальная поддержка его со стороны некоторой части пакистанской элиты и радикальных исламистских движений Пакистана. В результате вдоль афгано-пакистанской границы (линия Дюранда) в полосе шириной около 150 км стихийно сложился своеобразный «эмират» Пуштунистан, на который не распространяется влияние ни Исламабада, ни Кабула. Это военно-политическое образование талибов и «Аль-Каиды» превратилось в центр исламистского терроризма, угрожающий не только двум соседним государствам, но и всему региону. Поэтому данная область находится в зоне стратегических интересов международного исламизма, тем более что эти районы очень удобны для использования исламистами. Географический ландшафт, фактическое самоуправление племен, высокий уровень коррупции местных властей позволяют исламистам обрести здесь относительную безопасность. Контрабанда оружия и наркотиков приносит бое-

викам необходимые средства для финансирования своей деятельности. Невозможность перекрыть границу в условиях труднодоступной горной местности и переход границы большим количеством людей, связанных родственными узами, позволяют исламистам свободно перемещаться, скрываясь от преследований спецслужб. Распространенность радикальной идеологии также обеспечивает им поддержку населения, а умение использовать противоречия среди населения позволяет исламистам пополнять свои ряды новыми кадрами.

Все это привело к тому, что в середине февраля 2006 г. талибы и «Аль-Каида» объявили о создании Исламского государства Вазиристан на территории большей части Северного Вазиристана и значительной части Южного Вазиристана.

«Аль-Каида» (*Al-Qa'ida, International Islamic Front for Jihad Against the Jews and Crusaders*, в переводе с арабского — «основа») — международная организация с разветвленной сетью филиалов во многих странах мира. Считается, что кроме проведения терактов организацией ведется непрерывная деятельность по созданию новых исламистских образований и по радикализации уже существующих. Основной целью организации является свержение светских режимов в арабских странах и установление там теократического строя с нормами шариата (исламского права), а в перспективе — объединение всех мусульманских стран в один Халифат. Создал в 1988 г. и возглавлял организацию уроженец Саудовской Аравии Усама бен Ладен. Ударной силой «Аль-Каиды» являются моджахеды, участвовавшие в войне в Афганистане. Организация стремится противодействовать распространению присутствия и влияния западных стран, особенно США, как в регионе, так и по всему миру, считая саму западную цивилизацию развращенной и ущербной.

Действуют там не только иностранные наемники и афганские талибы, но и местные боевики, называющие себя «пакистанскими талибами» и насчитывающие 10–20 тыс. человек. В декабре 2007 г. они создали пакистанскую ячейку Движения талибов под названием «Техрик-и-Талибан».

Наличие подобного тыла дает талибам возможность вести в Афганистане борьбу против войск НАТО и афганской армии. По данным сил НАТО, в рядах талибов насчитывается 5–6 тыс. человек, а по словам самих талибов, — 12 тыс. Вместе с талибами действуют 500–1000 боевиков «Аль-Каиды».

В результате в настоящее время обстановка в Афганистане с каждым днем становится все более напряженной. Боевые действия ведутся на 60% территории Афганистана. Еще в 2006 г. боевые действия перекинулись с юга на более спокойные районы страны, в том числе на север. Растет число терактов, в том числе с использованием террористов-смертников. Так, в 2009 г. было совершено 220 подобных акций.

В значительной степени приостановлена борьба МССБ с наркопроизводством на фоне роста напряженности военно-политической обстановки. Между тем эта проблема вызывает беспокойство в России, поскольку в нашей стране ежегодно от афганского героина погибает 30 тыс. человек. По данным руково-

дителя Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков В. Иванова, с 2001 по 2008 г. производство опиатов и героина в Афганистане выросло в 2–2,5 раза. В 2007 г. Афганистан произвел рекордное количество опиума-сырца — 8200 т. В дальнейшем, однако, производство снижалось: в 2008 г. произведено 7700 т, в 2009 г. — 6900 т, а в 2010 г. — 3600 т.

Подобное развитие событий вынуждало Соединенные Штаты в 2006–2009 гг. наращивать военное присутствие в Афганистане, побуждать союзников по НАТО направлять все больше войск, а также искать все новые и новые пути выхода из сложившейся ситуации, включая переговоры с талибами и создание Исламского корпуса из представителей пуштунских племен. Переосмысление американской стратегии в Афганистане привело к появлению плана Б. Обамы.

Стратегия администрации Б. Обамы. Новая стратегия США в Афганистане базируется на нескольких ключевых моментах. *Во-первых*, было заявлено о неразрывности безопасности Афганистана и Пакистана. Со времени прихода к власти нового американского лидера понятие «терроризм» уже не связывалось исключительно с Ираком или Афганистаном — вместо термина «афганская война» американские представители стали использовать словосочетание «афгано-пакистанский конфликт». Проявлением нового подхода стало назначение известного американского дипломата Ричарда Холбрука помощником госсекретаря США по Центральной и Южной Азии.

Во-вторых, с целью передачи ответственности за обеспечение безопасности афганским властям была поставлена задача по увеличению численности Афганской национальной армии и полиции до 400 тыс. человек.

В-третьих, президент принял решение послать дополнительно 30 тыс. военнослужащих в Афганистан, чтобы укрепить афганские силы безопасности и организовать передачу им соответствующих полномочий, что позволило начать вывод американских войск в июле 2011 г.

Упомянув о возможности переговоров с умеренными талибами, Обама остановился также на необходимости более действенной стратегии восстановления страны, в соответствии с которой помощь будет зависеть от достигнутых результатов.

Как представляется, предложенная стратегия способна принести плоды, если Афганистан вновь не будет предоставлен самому себе, как это произошло в начале 1990-х годов.

Рекомендуемая литература

Воробьев В. П. Конституционно-правовая система Государства Израиль / МГИМО (У) МИД России. М.: Национальное обозрение, 2002.

Внешнеполитический процесс в странах Востока / Ред. Д. В. Стрельцов. М.: Аспект Пресс, 2011.

Восток и политика: Политические системы, политические культуры, политические процессы: Науч.-метод. комплекс / Под ред. А. Д. Воскресенского. М.: Аспект Пресс, 2011.

Звягельская И. Д. История Государства Израиль. М.: Аспект Пресс, 2012.

Исламский фактор в истории и современности / Отв. ред. В. Я. Белокреницкий и др. М.: Восточная литература, 2011.

Коргун В. Г. История Афганистана XX век. М.: Институт Востоковедения РАН, Крафт+, 2004.

Наумкин В. В. Ближний Восток в культуре и политике. М.: Ин-т востоковедения РАН, 2011.

Проблемы Ближнего Востока: Роль и интересы России // Россия в глобальном мире: 2000–2011: Хрестоматия в 6 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2012. Т. 4. Разд. 9.

Роль и место Ирана в регионе / Отв. ред. Н. Мамедова, М. Иманипур. М.: Ин-т востоковедения РАН, 2007.

Россия в глобальной политике. 2011. № 2. Март—апрель (тематический блок по проблемам Большого Ближнего Востока).

Россия в глобальной политике. 2012. № 1. Январь—февраль (тематический блок по проблеме Ирана).

Южный вектор (Закавказье, Центральная Азия, Каспийско-Черноморский регион, Большой Ближний Восток) // Россия в полицентричном мире / Под ред. А. А. Дынкина, Н. И. Ивановой. М.: Весь Мир, 2011.

30 лет исламской республике Иран: Основные итоги и перспективы развития / Отв. ред. Н. Мамедова. М., 2010.

Après le 11 septembre: les Etats-Unis et le Grand Moyen-Orient // Politique étrangère. Automne 2011. Vol. 76. No 3.

Iran's Nuclear and Missile Potential. A Joint Threat Assessment by US and Russian Technical Experts. EWI, May 2009.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ЮЖНОЙ АЗИИ

Южная Азия — это регион, который традиционно включает в себя Индию, Пакистан, Бангладеш, Непал, Шри-Ланку, Бутан и Мальдивские острова. В Индии к нему относят также Афганистан и Мьянму (практически для всех других государств Афганистан считается частью Среднего Востока или Юго-Западной Азии, а Мьянма — частью Юго-Восточной Азии). Южная Азия отделена от сопредельных географических регионов естественными границами. Геостратегическое положение стран Южной Азии отличается большим своеобразием: в центре — Индия, а остальные государства расположены по краям субконтинента. Только Индия имеет со всеми другими странами региона общую сухопутную или морскую границу. Геополитические реалии играют огромную роль для системы межгосударственных отношений в регионе.

Промежуточным вариантом регионализации, а поэтому весьма вероятным, является стягивание «старых» регионов в макрорегиональные комплексы, которые представляют прообраз одного из полюсов мировой системы. По данному пути уже пошла Европа. По всей видимости, правомерно говорить и о «Большой Восточной Азии», и о «Большом Ближнем Востоке». Южная Азия служит рубежом между двумя макрорегионами, и можно предположить, что тогда возможен разлом прямо по региону. Совершенно очевидно, что Индия тяготеет к Большой Восточной Азии, а Пакистан — к Большому Ближнему Востоку. Вопрос о Бангладеш будет очень сложным, а другие страны Южной Азии, скорее всего, будут привязаны к Большой Восточной Азии.

Для Южной Азии свойственна асимметрия: на долю Индии приходится 73,4% территории, около трех четвертей населения и более 85% валового национального продукта. Сходная ситуация существует и в военном отношении. Естественное доминирование одной страны в регионе предопределяет особенности региональной обстановки.

У государств Южной Азии существует ряд единых культурно-цивилизационных ценностей. Нельзя сбрасывать со счетов и психологический фактор. В прошлом страны Южной Азии были колониями или полуколониями Великобритании. Общая история и единство задач, проистекающих

из исторического развития и неравноправного положения в международном разделении труда, безусловно, цементируют их узы. Вместе с тем в Южной Азии активно действуют и центробежные факторы.

Доминирование **Индии** в регионе вызывает у ее соседей недоверие к республике, порождает ощущение собственной беспомощности. Это приводит к активизации их попыток укрепить свое положение на региональной и международной арене путем опоры на великие державы, к стремлению выносить нерешенные вопросы в отношениях с Индией на суд международной общности. Шри-Ланка пыталась даже добиться права считаться страной Юго-Восточной Азии и обращалась (правда, безуспешно) с просьбой принять ее в АСЕАН.

Многие соседние с Индией страны постоянно обвиняют республику в гегемонизме. Однако в основе их недоверия часто лежит, видимо, комплекс «пигмея» перед лицом «гиганта». Правительство Индии неоднократно шло на определенные уступки своим соседям, нередко ущемляя свои интересы. Тем не менее реальных результатов эта политика не принесла. Одновременно сами индийские аналитики подчеркивают, что Индия должна быть особо щепетильна в отношениях с малыми странами региона, болезненно воспринимающими любое, даже мнимое покушение на собственный суверенитет. Подобное иногда случается, особенно со стороны конкретных политических лидеров Индии, что объясняется и реальным положением вещей на субконтиненте, и комплексом «старшего брата», и психологическим восприятием индийцами Южной Азии как единого целого.

Правящие круги Индии рассматривают проблему обеспечения безопасности страны в рамках всего Южно-Азиатского региона. Отсюда — неизменное стремление защитить и упрочить доминирующие позиции Индии в Южной Азии. Страна категорически выступает против привлечения внешних сил, особенно государств глобального уровня, к решению региональных проблем. В Индии считают, что стремление искать решение спорных вопросов двусторонних отношений на путях вынесения их на рассмотрение международных форумов и вовлечения внешних сил лишь препятствует мирному политическому регулированию, укреплению региональной безопасности. Соседи Индии, напротив, обычно не видят угрозы безопасности извне.

Внутриполитическая обстановка в соседних государствах региона оказывает значительное воздействие на состояние отношений Индии с этими странами. В республике справедливо полагают, что диктаторские режимы нестабильны (а это ведет к росту внутренней напряженности и к проникновению враждебных Индии внешних сил в регион) и агрессивны, а их главная проблема — узкая социальная база правящих кругов. В результате последние часто пытаются использовать напряженность в отношениях с соседними государствами в корыстных целях, так как рост националистических чувств отвлекает внимание масс от внутренних проблем, укрепляет позиции правительственной власти. В Индии обратили внимание на тот факт, что напряженность, напри-

мер, в индийско-пакистанских отношениях, как правило, спадает, как только в Пакистане к власти приходят гражданские правительства.

Индийские правительства для обеспечения своих долговременных интересов в Южной Азии стремятся к стабилизации обстановки в регионе, стоят за нормализацию внутривнутриполитического положения в странах Южной Азии, поддерживая буржуазно-демократические движения в этих государствах и в то же время добиваясь эволюционной демократизации авторитарных режимов. Индия, как правило, выступает на стороне демократических движений в Южной Азии. В Пакистане она традиционно поддерживала Пакистанскую народную партию. Тесные связи существовали у различных политических сил Индии с реформистскими партиями: в Бангладеш — с «Авами лиг» (Народная партия), в Шри-Ланке — с Партией свободы, в Непале — с Непальским конгрессом. Эти контакты служат предлогом для инспирирования яростных антииндийских кампаний, когда реформистские партии находятся в оппозиции, но зато способствуют улучшению отношений при их нахождении у власти.

Наличие различных политических систем в Индии и в странах региона затрудняло поступательное развитие двусторонних отношений. Но на рубеже 1990-х годов в некоторых странах Южной Азии произошло движение в сторону постепенного отступления авторитарных режимов. Проведение буржуазно-демократических реформ в странах региона в перспективе должно способствовать стабилизации обстановки в Южной Азии, хотя этим государствам предстоит еще долгий путь. Политическая культура населения, культурно-цивилизационные особенности, уровень социально-экономического развития позволяют осуществлять там и контрреформы, и контрперевороты.

На политике Индии в Южной Азии сказываются и внутривнутриполитические перемены в самой республике. Внешнеполитический курс, как правило, является предметом «надпартийного» согласия, но это касается основных направлений и задач, тогда как существуют расхождения в методах их достижения, в том числе и в отношении региона. По вопросу о месте Индии в Южной Азии существует наибольшая близость позиций различных слоев и классов индийского общества, хотя по некоторым аспектам и проблемам есть определенные расхождения. Безусловно, есть различия во внешнеполитических платформах Бхаратия Джаната партии, Индийского конгресса и левоцентристских объединений (действующих под разными «вывесками»), однако речь идет о соотношении силовых и «либерально-компромиссных» начал во внешнеполитической стратегии.

Следует отметить, что правительства Индийского национального конгресса — ИНК(И) занимают иногда жесткие позиции в отношении малых стран Южной Азии. Правительство П. В. Нарасимхи Рао, лидера ИНК(И), в 1991—1996 гг. не рассматривало южноазиатское направление как наиболее приоритетное. Правительство левых и центристских партий, создавшее коалицию Объединенный фронт и пришедшее к власти в 1996 г., заняло более мягкие позиции по отношению к соседям, что позволило довольно существенно норма-

лизовать ситуацию в Южной Азии. Особенно заметно улучшились индийско-бангладешские и индийско-ланкийские связи. Приход к власти Бхаратия Джаната парти весной 1998 г. вызвал большую озабоченность в Южной Азии, поскольку данная партия занимает наиболее жесткие позиции в отношении соседей Индии. Однако радикальных перемен не произошло, как и после возвращения ИНК(И) к власти. Таким образом, внутривнутриполитические перемены в Индии влияют на тактическую линию страны, акценты в ее политике, но это воздействие имеет временный и не базовый характер.

Следует отметить и такие проблемы взаимоотношений в Южной Азии, как религиозная гетерогенность (в трех странах преобладает мусульманское население, в двух — индусское и в двух — буддийское) при наличии религиозных меньшинств и росте фундаментализма практически во всех странах; психологическое восприятие Индии центром, откуда управляли в прошлом периферийными областями; разные национальные ценности, традиционные и современные; различные политические системы; отличающиеся экономические стратегии и уровни социально-экономического развития. Все это нашло конкретное отражение в появлении таких проблем в двусторонних отношениях Индии с ее соседями, как территориальная и пограничная, религиозно-этническая и иммиграционная, проблемы распределения водных ресурсов, милитаризации и осуществления ядерных программ.

Наиболее значительными факторами, влияющими на систему взаимоотношений в странах Южной Азии, являются различные национальные интересы, культурно-идеологическая несовместимость или, напротив, схожесть, а также внешние связи. Необходимо отметить и такие геополитические реалии, как географическое расположение, размеры территории, валового национального продукта и численности населения.

Рост экономических проблем в соседних с Индией странах стимулирует стремление к региональному сотрудничеству, а соответственно и к расширению связей с Индией. Подобное противоречие — между экономическими выгодами и «страхом» перед Индией — вынуждает соседей республики постоянно маневрировать.

Следует учитывать, что за последние 20 лет после начала экономической либерализации Индия добилась впечатляющих успехов в социально-экономической сфере. Средний ежегодный рост ВВП в Индии составил в первой половине 1990-х годов 4%, в 1995–2000 гг. — 6,5%, в первой половине нового века — 6,4%. Последние пять лет Индия развивалась еще более высокими темпами: в 2005 г. — 7,2%, в 2006 г. — 8,5%, в 2007 г. — почти 10%, в 2008 г. — 7,4%, в 2009 г. (в условиях мирового экономического кризиса) — 7,3%, в 2010 г. — 8,3%. В 2011 г. ВВП Индии, исчисленный по паритету покупательной способности, был равен 4,046 трлн долл. (1,43 млрд долл. по официальному обменному курсу). Индия очень незначительно отстала от Японии (4,4 трлн долл. — по ППС) и по итогам 2012 г. при сохранении нынешних тенденций темпов роста должна ее обогнать. Прогнозы о дальней-

шем росте южноазиатской страны на 5–5,5% на душу населения в год являются средневзвешенными.

Для преодоления недоверия между государствами и народами региона, укрепления региональной безопасности важную роль могла бы сыграть Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК). Официально она была создана в декабре 1985 г. в Дакке. Ее членами стали все государства региона (в 2007 г. в СААРК был принят и Афганистан). Индии удалось добиться создания региональной ассоциации на своих условиях. Представители ряда стран пытались превратить эту организацию в форум для обсуждения спорных региональных проблем, с тем чтобы придать ей в дальнейшем политический и даже военный характер. Однако Индия категорически отвергла идею превращения СААРК в военно-политическую организацию, хотя бы и в отдаленном будущем, и смогла добиться согласия соседних стран на то, чтобы эта организация занималась исключительно вопросами экономического, технического и культурного сотрудничества. Была достигнута также договоренность о том, что все официальные обсуждения двусторонних и спорных вопросов на совместных форумах запрещаются, решения будут считаться принятыми лишь при условии согласия всех сторон. Наиболее весомым вкладом СААРК в дело нормализации ситуации в регионе стало создание механизма для проведения неформальных встреч и дискуссий лидеров стран (в 2010 г. прошел 16-й саммит). СААРК пока отличается от АСЕАН и ряда других ассоциаций бывшего третьего мира отсутствием консенсуса по проблемам вне-региональных, внутрирегиональных и внутристрановых источников угрозы региональной безопасности.

Первоначально деятельность СААРК в экономической области не смогла привести к существенным результатам и преодолеть тенденцию к относительному сокращению экономического сотрудничества между странами Южной Азии. Здесь существует много труднопреодолимых барьеров. Расчленение субконтинента в 1947 г. и связанные с этим обстоятельства разрушили экономические связи. К 1980-м годам в каждой стране уже окончательно были созданы собственные экономические структуры, ориентированные главным образом на внутренний рынок. При этом стала заметна тенденция к постоянному (хотя и относительному) сужению участия не только во внутрирегиональном, но и в мировом разделении труда. Экономические структуры стран Южной Азии не дополняли, не взаимодействовали, а существовали почти в полном отрыве друг от друга. Соседние с Индией страны (прежде всего Пакистан) опасались, что широкое экономическое сотрудничество в рамках СААРК может привести к дальнейшему укреплению более мощного индийского капитала за их счет.

В середине 1970-х годов внутрирегиональный торговый оборот составлял около 7% общей торговли стран — членов СААРК, в 1980 г. — немногим более 3%, в конце биполярного периода — около 1%. Однако постепенно страны Южной Азии стали все сильнее проявлять стремление развивать внутрирегиональные экономические связи. В 1993 г. было принято соглашение о предо-

ставлении друг другу торговых преференций. На 9-м форуме СААРК (Мале, май 1997 г.) началось обсуждение возможности создания к 2005 г. зоны свободной торговли в Южной Азии, что позволило бы резко увеличить торговый оборот и взаимные инвестиции. В 2004 г. страны СААРК договорились, что данная зона должна начать функционировать с 2006 г. Главной целью соглашения было не образование реального «общего рынка», а снижение тарифов во внутрорегиональной торговле. Более того, предполагалось, что в полном объеме соглашение будет выполнено Индией и Пакистаном к 2012 г., Шри-Ланкой — к 2013 г., а остальными странами региона — к 2015 г. Уже в 2008 г. (на год раньше плана) Индия объявила о нулевых пошлинах для товаров наименее развитых стран региона.

Развитию внутрорегионального экономического сотрудничества в первую очередь продолжает препятствовать позиция Пакистана. Власти страны лимитируют импорт из Индии и разрешают ввозить лишь определенные товары (правда, их количество растет), несмотря на прямые экономические потери и то, что Индия предоставила соседу статус *наибольшего* торгового благоприятствования.

В целом при существовании определенных позитивных тенденций развития экономического сотрудничества в регионе оно не является приоритетным для Индии. На СААРК в настоящий момент приходится чуть более 2% всей торговли Индии (4,6% экспорта республики и 0,5% импорта). Азиатский гигант стремится использовать экономические взаимосвязи в условиях крайней заинтересованности в них целого ряда соседей, в первую очередь для реализации своих политических целей, хотя полностью нельзя отрицать и наличие чисто экономических составляющих.

Индия, в общем, не очень высоко оценивает деятельность СААРК, и многие индийские политики, эксперты и журналисты часто задаются вопросом о целесообразности ее дальнейшего функционирования. Вместе с тем для политической элиты в целом СААРК является крайне важной организацией, поскольку отсутствие региональной организации будет ставить под сомнение легитимность статуса региональной державы для Индии.

Задачи и принципы внешней политики Индии были разработаны Индийским национальным конгрессом еще на этапе борьбы за суверенитет.

К первой группе задач (обеспечение позитивного внутреннего функционирования) в Индии относят достижение полной экономической самостоятельности, дальнейшее позитивное экономическое развитие, потребность в получении доступа к современной технологии и внешним рынкам, эволюционное и контролируемое дальнейшее втягивание Индии в мировую экономическую глобализацию. Индия как крупная держава, ориентированная на внутренний рынок, сохранила высокие устойчивые темпы роста валового внутреннего продукта (в том числе и в ходе нынешнего мирового экономического кризиса). Одновременно индийские правительства пытаются осуществить структурные изменения в экономике и усилить ее конкурентоспособность.

Ко второй группе задач (обеспечение существенной роли в международной среде) индийской внешней политики относятся: продолжение независимого внешнеполитического курса, стремление укрепить авторитет в мире и получить признанный мировым сообществом статус великой державы, желание повлиять на развитие событий на региональном уровне. По-видимому, по данному типу национальных задач существует наибольшая близость позиций различных слоев и классов индийского общества, хотя по некоторым аспектам есть определенные расхождения. По мере превращения в великую мировую державу Индия проявляет все большую заинтересованность в решении глобальных проблем и росте своего влияния на этот процесс.

К третьей группе задач (обеспечение безопасности страны) относятся: необходимость повышения обороноспособности, стремление избегать вовлечения в конфликты с мировыми державами и достижение национальной безопасности по четырем параметрам: глобальному, региональному, страновому — в плане внешней и внутренней опасности.

Еще Дж. Неру удалось сформировать институт национального согласия (консенсуса), который позволяет относительно мягко решать основные политические и социальные проблемы. Национальное согласие в Индии — не только свод правил политического общения, но и неотъемлемая часть национальной традиции и культуры.

Разрушение биполярного устройства мира привело к тому, что Индия потеряла возможность играть на промежуточном положении между Западом и Востоком и использовать противоречия между двумя системами, что в прошлом приносило ей существенную выгоду. Движение неприсоединения оказалось не в состоянии играть прежнюю роль, сколько бы глав правительств ни участвовало в общих форумах. Индия первоначально прилагала существенные усилия хотя бы для сохранения позиций Движения неприсоединения, которое всегда было одним из краеугольных камней внешней политики республики, и Индия до краха биполярного мира рассматривала его как главный механизм повышения уровня своего воздействия на решение глобальных проблем. Постепенно Дели осознал, что перспективы этого коллективного органа дипломатии развивающихся стран значительно сузились, что усиления позиций в зоне Юга недостаточно для вхождения в «высшую мировую лигу», а резко обострившаяся дифференциация среди развивающихся стран препятствует организации какого-либо единого политического или экономического образования. В результате значительно ослабло стремление Дели укреплять свой авторитет среди развивающихся стран, а Индия фактически потеряла статус выразителя их интересов. В связи с этим активность республики в международной жизни снизилась, и больший акцент был сделан на внутриэкономической деятельности. Индийская дипломатия стала намного более «точечной». Об этом свидетельствуют сотрудничество Индии с АСЕАН, ее участие в других структурах Ассоциации, создание БИМСТЕК (Организация сотрудничества стран Бенгальского залива) и «Форума-диалога Индия—Бразилия—ЮАР».

В последнем случае речь идет о региональных державах, к которым сейчас относится очень небольшое количество стран.

Крах социалистической системы и биполярного устройства мира, развал Советского Союза и фактический распад Движения неприсоединения привели к определенной переориентации внешнеполитической стратегии Индии, но она касалась в первую очередь механизмов и способов достижения макроцелей, а не самих стратегических задач.

Дели стремится к тому, чтобы статус страны как азиатской державы, а не просто региональной, был признан всем мировым сообществом. Индийские правящие круги неизменно связывают постоянное членство в СБ ООН с обладанием ядерным оружием и средствами его доставки. Это обстоятельство наряду с опасениями по поводу ядерной политики Китая и ядерной программы Пакистана и было основным фактором, повлекшим за собой испытание Индией ядерных устройств в 1998 г. (следует отметить, что известие об этом было встречено в стране с ликованием). Республика сейчас согласна идти почти на любые уступки по данной проблеме, если ее ядерный статус будет официально признан.

Определенные изменения произошли в сфере внешнеэкономической деятельности Индии. Всемирное расширение экономических взаимосвязей с Севером стало одним из главных направлений с начала 1990-х годов.

Существенную роль в формировании внешнеполитического курса играет, естественно, позиция индийской элиты. По конкретным проблемам среди имущих слоев общества есть много расхождений. Так, бурные споры вызывают вопросы направления экономического развития и связей с индустриально развитыми странами. Значительная часть индийского бизнеса (и крупного, и мелкого) активно противодействовала планам политиков по либерализации доступа иностранного капитала. Ассоциации и организации, объединявшие более трех четвертей предпринимателей, заняли непримиримую позицию по этому вопросу. Если некоторые представители индийского монополистического капитала и бизнесмены, завязанные на внешние капиталы и товары, выступают за неуклонное расширение открытости экономики, то значительная часть мелкой и средней буржуазии и особенно те круги индийских предпринимателей, которые получали наибольшие выгоды от политики импортзамещения, опасаются конкуренции со стороны развитых и азиатских держав. Правда, постепенно подобная оппозиция ослабевает — по мере укрепления конкурентоспособности индийской экономики. Позиция индийской буржуазии играет, естественно, особую роль в формировании внутривнутриполитического и внешнеэкономического курса страны, и правительство в своей конкретной деятельности вынуждено учитывать точку зрения противников открытости. Большое значение имеет позиция среднего класса, этого станового хребта буржуазной демократии (его численность в Индии составляет 100—150 млн человек). Подход среднего класса к внешнеполитическим ценностям постоянно учитывается.

Политические партии активно участвуют в обсуждении внешнеполитических вопросов, но в постбиполярный период непосредственно партии не так заметно влияют на внешнеполитические решения, однако их представители в парламенте в состоянии на них воздействовать. Особую роль играют партии, оказывающие внешнюю поддержку существующему правительству. Следует отметить, что в настоящий момент интерес к внешнеполитической проблематике вообще заметно угас (сейчас в центральных средствах массовой информации международной тематике уделяется места в 3–4 раза меньше, чем 20 лет назад). Внешнеполитические проблемы также не были в центре внимания в ходе предвыборных кампаний, хотя существовали и заметные разногласия, особенно по внешнеэкономической линии.

Определенную роль в формировании внешнеполитического курса играют региональные партии Индии, хотя и по более узким вопросам — прежде всего касающимся взаимоотношений с соседними государствами. Свое воздействие оказывают и настроения различных этнических и религиозных групп Индии. Правда, следует отметить, что интересы наиболее многочисленного религиозного меньшинства — мусульманского — недостаточно адекватно отражаются во внешнеполитическом курсе (как и в целом). Модель национального согласия в Индии не является, естественно, идеальной. В обозримом будущем любая политическая сила, победившая на всеобщих выборах, будет строго придерживаться общего консенсуса (а по конкретным, частным и персональным вопросам борьба может достигать крайней степени напряженности).

Модель процесса принятия внешнеполитических решений в Индии практически не менялась с первых лет после завоевания независимости. Непосредственно решение принимают 3–5 человек, включая министров (в первую очередь иностранных дел и обороны) и главных советников. Доминирующую (в отдельные периоды — исключительную) роль играет премьер-министр. В Индии премьер-министр может существенно менять внешнеполитическую линию, так как широкий консенсус действует практически лишь в отношении ее макроцелей. Главные советники регулярно серьезно воздействуют на внешнеполитический курс. Меньшее влияние оказывают министры иностранных дел и обороны. Неоднократно их заявления дезавуировались правительством.

Пакистан, хотя и обладает лишь восьмой долей экономического, территориального и демографического потенциала Индии, является достаточно мощной державой, и это дает пакистанским властям право оспаривать доминирующие позиции южного соседа. Однако следует отметить тяжелое экономическое положение Пакистана. За последнее время произошло существенное снижение темпов роста, и страна, занимая 6-е место в мире по численности населения, находится только на 28-м месте по объему экономики, исчисленному по паритету покупательной способности, и на 181-м месте по душевому доходу. Ситуацию резко обостряют острые внутренние этноконфессиональные конфликты (столкновения шиитов и суннитов, борьба ираноязычных белуджей за национальное самоопределение, агрессивные действия пуштунов, расселившихся

по территории всего Пакистана, претензии выходцев из Индии — мухаджиров — на признание их пятым основным этносом республики). Произошло резкое усиление исламистского радикализма и экстремизма в стране. Многие эксперты считают Пакистан «несостоявшимся государством» и ожидают его распада на различные составные части. Именно Исламабад в свое время создал афганское движение «Талибан», которое сейчас контролирует значительные районы, населенные пуштунами, на северо-западе Пакистана, куда многие члены «Аль-Каиды» переместились из Афганистана. Нынешнее слабое правительство практически не контролирует здесь ситуацию (хотя и влияние более сильного правительства Первеза Мушаррафа в 1999–2008 гг. было сведено к минимуму в этом регионе).

Более 40 лет происходит непрерывный процесс исламизации Пакистана (естественно, с разной скоростью и перерывами). Религия играет особую роль в Пакистане (не случайно реформация ислама носила в Индии коммуналистский характер задолго до завоевания независимости), который пытается всячески сохранить национальную индивидуальность перед лицом Индии, доминирующей в Южной Азии (в том числе и в культурной сфере).

Вот что об этом сказал пакистанский ученый Вахиз-уз-Заман: «Если арабы, турки, иранцы откажутся от ислама, арабы все равно останутся арабами, турки — турками, иранцы — иранцами. Но что останется от нас, если мы откажемся от ислама?»

Особое значение религиозного фактора привело к тому, что те нормы индийской цивилизации, которые способствовали укреплению демократии в Индии, постепенно переставали быть значимыми для Пакистана. Ислам, что в том числе означает «покорность», делает упор на «коллективистское» развитие, тогда как для Индии свойственен «срединный» путь — между индивидуализмом и коллективизмом. В Пакистане только за 1990-е годы гражданские правительства оказывались отстраненными от власти три раза. Последний военный переворот произошел в 1999 г., и правительство Первеза Мушаррафа находилось у власти практически десятилетие. В целях внешней демократизации Вашингтон способствовал приходу к власти в 2008 г. гражданского правительства, которое ориентировано на США, но в Пакистане в современных условиях можно говорить лишь о формальной демократии.

Особые опасения в этой связи вызывает наличие ядерных средств в Пакистане, одном из главных покровителей исламистского экстремизма. Атомное оружие появилось здесь в 1980-х годах, в 1998 г. были проведены его официальные испытания. По мнению ряда военных экспертов, в стране больше ядерных боеголовок, чем в Индии и Великобритании, и в 2011 г. началось строительство четвертого завода по их производству. При этом в Пакистане уже почти 40 лет произносятся слова, что пакистанское ядерное оружие — «мусульманское» оружие. Основная власть в стране традиционно принадлежала армии. Если в 1950-х годах офицерский корпус был, пожалуй, наиболее вестернизирован-

ным слоем, то с конца 1970-х годов исламисты постоянно усиливали свои позиции в армии, и сейчас значительная часть вооруженных сил — убежденные фундаменталисты. Многие фанатичные организации страны имеют своих людей среди лиц, работающих в ядерном комплексе Пакистана, и могут получить доступ к ядерному оружию. Нынешнее гражданское правительство пытается ограничить роль армии, но, скорее всего, оно слишком слабо для выполнения данной задачи. Пакистан предоставляет свою территорию для обучения исламских боевиков и экстремистов. В Индии полагают, что существует единая исламистская террористическая сеть в Пакистане и Афганистане (а ранее — и в Центральной Азии), которая имеет общие базы и тренировочные лагеря, полностью координирует свою деятельность и придерживается единой тактики и стратегии. При этом Дели считает, что получившие специальную подготовку в Пакистане и Афганистане мусульманские экстремисты осуществляют террористическую деятельность в целом ряде стран, включая Индию, а данный фронт полностью контролируется пакистанскими властями. Индия пережила за последнее время немало атак пакистанских исламистских террористов — от нападения на парламент в декабре 2001 г. до бойни в Мумбаи в декабре 2008 г.

Если Индия всегда выступала категорически против привлечения великих держав к решению региональных проблем, то Пакистан и большинство других государств региона как раз стремились к этому. В биполярный период Южная Азия не была высокоприоритетным регионом для многих внерегиональных акторов. Соединенные Штаты здесь сделали ставку на Пакистан из-за отказа Индии пойти на широкое развитие военных контактов со странами Запада. Только во второй половине 1980-х годов ситуация изменилась в связи с явным потеплением советско-американских отношений. Это имело следствием укрепление экономической подсистемы американо-индийских отношений, ликвидацию некоторых барьеров, стоявших на пути развития взаимосвязей между двумя странами.

В начале 1990-х годов произошло дальнейшее падение значения Пакистана для Соединенных Штатов, а проблемы ядерной программы в Пакистане и существования в нем авторитарного режима, как и отсутствие борьбы с наркодельцами и связи с мусульманскими экстремистами, стали основными в двусторонних отношениях. В Соединенных Штатах укреплялись позиции сторонников дальнейшего развития отношений с Индией. Произошло кардинальное изменение подхода США к кашмирской проблеме, которая была признана вопросом двусторонних отношений. В 1999 г. Вашингтон фактически поддержал Индию в ходе очередных индийско-пакистанских столкновений в Каргиле, а ответственность за непрекращающееся насилие в Кашмире была впервые возложена на определенные лица в пакистанском правительстве. США перестали оказывать военную поддержку Пакистану, что означало практически полное ослабление противоречий между США и Индией в Южной Азии. Правда, в Индии весьма недовольны активизацией американо-пакистанских связей после начала войны против «Аль-Каиды», особенно

в военно-политической сфере. Индийское правительство постоянно пытается довести до сведения Вашингтона информацию, что само пакистанское руководство поддерживает исламских боевиков, члены «Аль-Каиды» переместились из Афганистана именно в Пакистан, население которого, согласно социологическим вопросам, в подавляющем большинстве настроено резко антиамерикански. В Вашингтоне все это хорошо понимают, но Пакистан сейчас крайне важен для успеха операции в Афганистане. Вашингтон усилил нажим на правительства Индии и Пакистана для нормализации двусторонних отношений. Однако Дели достаточно негативно относится к этому, как и к попыткам играть роль посредника между двумя соседними государствами. При этом Соединенные Штаты как традиционный союзник разочаровали Пакистан, в котором только нынешнее правительство продолжает делать на них ставку.

По словам бывшего президента Пакистана Первеза Мушаррафа, американские чиновники, уговаривая лидеров страны принять участие в операции против Афганистана, угрожали в случае отказа «вбомбить Пакистан в каменный век».

Очевидным новым выбором США стала Индия — не только по причине резко возросшего политического веса, но и из-за существенного экономического роста в южноазиатской стране. В новом веке Вашингтон стал открыто признавать Индию крупнейшей экономической державой. США продолжают оставаться основным торговым партнером Индии. В течение десятилетия происходил почти постоянный рост индийско-американского торгового оборота — с 12 млрд до 37 млрд долл. (в 2010 г.). На долю США приходится и 20–25% всех прямых инвестиций в Индию. Соединенные Штаты остаются и главным поставщиком технологий. На двусторонние связи позитивно влияет политика либерализации, проводимая в Республике. Вместе с тем США заинтересованы в полном «открытии» индийской экономики. Они призывают Дели ускорить либерализацию, усилить приватизацию, уменьшить государственные расходы. В Индии же полагают, что экономика их страны не может стать полностью открытой.

С конца 1990-х годов Вашингтон заговорил о необходимости «стратегического диалога» с Индией. Резко возросло количество визитов в Индию официальных представителей США. Вашингтон, правда, резко осудил проведение ядерных испытаний в Индии в 1998 г. и угрожал принятием самых жестких экономических санкций. Однако стремление Белого дома ограничить ядерные амбиции своего партнера не мешало процессу улучшения двусторонних отношений, свидетельством чего стал визит американского президента в Индию в марте 2000 г. Дополнительные импульсы были приданы американо-индийскому сотрудничеству в военно-политической сфере. После террористической атаки на США в сентябре 2001 г. связи двух стран по борьбе с терроризмом еще более укрепились.

С середины 2005 г. начинается новый этап улучшения взаимосвязей. В июле 2005 г. Манмохан Сингх в Вашингтоне начал переговоры с Дж. Бушем

о подписании соглашения по атомной энергетике. Прорыв в ядерной сфере имеет столь большое значение для Дели, что зимой 2006 г. Индия изменила позицию и проголосовала в МАГАТЭ за критическую оценку иранской ядерной программы после публичной угрозы США отказаться от ядерной сделки с азиатским гигантом. В марте 2006 г. во время визита Дж. Буша в Индию соглашение было подписано. Двустороннее соглашение было одобрено Конгрессом США еще в декабре 2006 г. По нему Индия будет получать ядерные технологии и топливо без подписания Договора о нераспространении ядерного оружия. В обмен южноазиатское государство обязалось разделить свою ядерную программу на военную и гражданскую, поставить гражданскую программу под контроль МАГАТЭ, строго придерживаться международных норм при экспорте ядерных технологий и материалов, начать переговоры, касающиеся заключения многостороннего договора о запрещении производства расщепляющихся материалов.

Левые партии Индии, без поддержки которых правительство ИНК в тот момент не могло удержаться у власти, в течение всего 2007 г. настоятельно требовали от правительства отказаться от реализации данного соглашения. Сходные позиции заняла и правая оппозиция (Бхаратия Джаната парти в наибольшей степени обеспокоена возможностью прекращения ядерной военной программы страны). В ноябре левые партии разрешили правительству вступить в переговоры с МАГАТЭ (которые сразу начались в Вене), но заявили, что продолжают выступать против американско-индийских договоренностей, поскольку они могут привести к долгосрочной односторонней ориентации Индии на США. Недовольство левых вызывала и активизация американско-индийского сотрудничества в военно-политической сфере. Во время своего визита в 2006 г. президент США предложил Дели приобрести 125 многоцелевых истребителей F-16 и F-18. Проводятся переговоры о продаже Индии новейшего военного оборудования. Первая крупная сделка была осуществлена уже в начале 2008 г., когда было достигнуто соглашение о покупке Индией в США шести военнотранспортных самолетов C-130J «Супер Геркулес» на сумму более 1 млрд долл. Резко возросло число совместных военно-морских учений в Индийском океане (в них стали принимать участие уже и атомные подлодки). В рамках попыток создать «стратегический четырехугольник» США—Япония—Австралия—Индия (получивший название «союза крупнейших демократий») в сентябре были проведены самые масштабные за последний период военно-морские учения «Малабар» в Бенгальском заливе, в которых приняли участие ВМФ четырех стран (и Сингапура). Проходили и совместные учения сухопутных войск (недалеко от границы с Китаем). Администрация США отрицает, что развитие американско-индийских связей нацелено на сдерживание Китая, однако, бесспорно, это стремление присутствует у Вашингтона.

Индийско-американскому сближению способствует индийская диаспора в США, составляющая 16% выходцев из Азии. Они представляют в первую очередь высокоинтеллектуальные группы населения (62% граждан индийско-

го происхождения имеют университетское образование) и заняты в Соединенных Штатах в информационных технологиях, биотехнологии, медицине, бизнесе, управлении, журналистике и т.д. Среди индийской элиты практически не осталось лиц, у которых не было бы родственников или ближайших друзей среди граждан США. Подобная ситуация привела к появлению в Индии политических лидеров, призывающих ориентироваться исключительно на Вашингтон, что может привести к разрушению сорокалетнего консенсуса по внешней политике. Итоги выборов 2009 г. (получение большинства в парламенте) позволили ИНК не зависеть от поддержки левоцентристов. С другой стороны, как и большинство правых националистических организаций мира, Бхаратия Джаната парти стала занимать более критические позиции в отношении США. При этом сторонники традиционной политики, в рамках которой предполагается прилагать усилия по созданию многополярного мира, пока преобладают, и Индия продолжает проводить многовекторную политику. Сохранение независимого внешнеполитического курса считается по-прежнему значимым для повышения статуса республики.

На глобальном уровне между Индией и США еще сохраняются весьма существенные расхождения по вопросам геополитики (индийское правительство периодически публично, хотя и чрезвычайно сдержанно, осуждает конкретные действия США) и геоэкономики. Прошел период определенной растерянности Дели в связи с полным крахом биполярной системы международных отношений. Индия начала пытаться сопротивляться тем аспектам экономической глобализации, которые негативно сказываются на положении развивающихся стран (при этом она, конечно, крайне заинтересована в дальнейшем укреплении экономических и технологических связей с США и другими развитыми странами).

Политический курс Вашингтона в Южной Азии всегда определялся ситуацией на глобальном уровне системы межгосударственных отношений, и перемены в нем вели к изменению политики Соединенных Штатов в регионе.

Курс США во многом предопределяет подход Индии и Китая к двусторонним связям. Руководство КНР не может не опасаться перспективы образования «антикитайского блока», что прервет позитивное экономическое развитие и воспрепятствует реализации внешнеполитических целей КНР в Восточной и Юго-Восточной Азии. Индийские лидеры довольно умело маневрируют в сложившихся условиях, пользуясь опытом 1960-х годов, когда Индия одновременно была крупнейшим получателем экономической помощи в Азии и от США, и от СССР, и учитывая опыт 1970-х годов, когда крен в сторону одной из сверхдержав негативно сказался на международных позициях Индии.

Нормализация двусторонних отношений началась в конце биполярного периода. Лидеры КНР одними из первых осознали приближение крушения биполярного мира, что побудило их серьезно изменить внешнеполитический курс. Китай стал выступать против дестабилизации ситуации в регионе и признавать доминирующие позиции Индии в Южной Азии. Уже на рубеже

1990-х годов определились два основных фактора, которые благоприятствуют развитию двусторонних отношений: возможность установления однополярного мира и мусульманский экстремизм. Резкое укрепление Севера, и прежде всего США, на мировой арене неприемлемо для обеих стран. Именно с этим фактором в первую очередь связано то, что за полную нормализацию двусторонних отношений стали выступать основные политические силы Индии. Не случайно позиции Китая и Индии по глобальным вопросам весьма близки (в отдельные годы Индия входит в тройку основных держав мира, которые голосуют в ООН, как и КНР).

Рост исламского экстремизма является вторым основным фактором, способствующим сближению азиатских гигантов. Пекин крайне настороженно воспринимает деятельность уйгурских экстремистов в Синьцзяне, которая резко активизировалась после краха Советского Союза. Китайские власти опасаются, что это может дать толчок сепаратистским настроениям и в других национальных округах, которые в целом составляют более половины площади КНР.

В начале века политические отношения между двумя странами активизировались, и можно говорить о второй фазе нормализации индийско-китайских отношений, которые стали развиваться более динамично. В 2005 г. в Совместной декларации было отмечено, что двусторонним отношениям решено придать статус «стратегического партнерства и сотрудничества», и Пекин объявил о согласии на вхождение Индии в число постоянных членов Совета Безопасности ООН.

Среди основных факторов, ограничивающих связи Китая и Индии, следует выделить: пакистанский фактор (Индия по-прежнему расценивает Китай в качестве союзника Пакистана); китайско-пакистанское военное сотрудничество, особенно в ядерной сфере; противоречия в отношении укрепления военно-политических связей азиатских гигантов в сопредельных странах; опасения, что военный потенциал (прежде всего ядерно-ракетный) соседа будет направлен против них; пограничную проблему; внешнеполитический курс США (китайское руководство не может не опасаться перспективы образования «антикитайского блока», что явно прослеживается в действиях США, а индийские лидеры довольно умело маневрируют в сложившихся условиях); деятельность азиатских стран в сопредельных странах (Индия очень опасается развития КНР военной инфраструктуры в зоне Индийского океана, особенно активизации ее военного сотрудничества с Мьянмой и получения прямого доступа к Бенгальскому заливу; военно-политических и политических контактов Китая с государствами Южной Азии, а КНР недовольна определенным антикитайским содержанием укрепления связей Индии со странами Восточной Азии); экономическую конкуренцию; слабость контактов в культурно-идеологической и научно-технологической сфере. Вместе с тем ряд конкретных проблем постепенно решался в новом веке. Продвигаются вперед, хотя и крайне медленно (прежде всего по западному сектору), индийско-китайские переговоры по границе. Китай согласился с вхождением в состав Индии штата

Сикким, но не признает создания штата Аруначал Прадеш, а Индия впервые (в 2005 г.) подписала документ, в котором Тибет назывался Тибетским автономным районом КНР, и взяла обязательство препятствовать антикитайской деятельности на своей территории тибетских беженцев. Гораздо меньше в Индии стали опасаться экономических проблем с Китаем (торговый оборот за первое десятилетие нового века вырос с 2 млрд до 42 млрд долл. — это почти 10% внешней торговли Индии). Продолжали происходить позитивные подвижки в подходах Китая к развитию отношений Индии со странами Юго-Восточной Азии, а в политике Индии — к сотрудничеству КНР с другими государствами Южной Азии.

Однако, безусловно, сохраняется базовое противоречие — соперничество двух государств (Китай и особенно Индия в долгосрочном плане рассматривают противоположную сторону как основного стратегического противника в Азии), что является базовым фактором, с которым связано большинство проблем, негативно сказывающихся на индийско-китайском взаимодействии.

Наиболее вероятным на ближайшее десятилетие представляется сохранение статус-кво в индийско-китайских отношениях: постепенное развитие связей и продолжение процесса их «вялотекущей» нормализации. Резкое улучшение возможно в случае актуализации двух угроз — со стороны Севера и исламского мира. Снижение уровня отношений произойдет при определенном затухании данных факторов. Тогда на первый план выйдет скрытое соперничество азиатских гигантов. При этом принципиальных противников совместных действий в ближайшие 10–15 лет немного.

Для Индии наиболее важны решение пограничной проблемы, ослабление китайско-пакистанских связей, прежде всего военно-политических, развитие континентальных внутренних районов вдоль границы с Китаем, отказ Пекина от создания препятствий для упрочения отношений Индии с восточно-азиатскими государствами. Главный инструмент Дели в качестве давления на КНР — связи с США и в какой-то степени с Японией.

В плане конкретной политики Пекин заинтересован в нормализации двусторонних отношений, неприсоединении Индии к планам по «окружению» Китая, ослаблении давления на своего союзника Пакистан и укреплении экономической подсистемы. КНР вряд ли будет отказываться от использования «третьих стран» в качестве основного рычага давления на Индию, чьи южно-азиатские соседи готовы всемерно расширять связи с Пекином. Такие государства, как Пакистан и Бангладеш, значимы для Китая и в плане улучшения взаимопонимания со всем исламским миром.

В апреле 2005 г. Китай и Пакистан подписали Договор о дружбе, сотрудничестве и добрососедских отношениях, в котором обе стороны обязались поддерживать постоянный стратегический диалог на высоком уровне и продолжать сотрудничество в сферах обороны и безопасности. Особое раздражение Дели вызывает, естественно, продолжающееся взаимодействие между Китаем и Пакистаном в осуществлении ядерной и ракетной программ. Дели негативно

относится к строительству КНР военно-морской базы на Макранском побережье Пакистана, поставкам китайского оружия в Пакистан.

КНР в декабре 2002 г. подписала с Бангладеш соглашение о всестороннем сотрудничестве в сфере обороны (включая обучение военнослужащих, техническое обслуживание, обмен информацией и т.д.) и стала главным поставщиком вооружения в данную страну. В 2005 г. две страны заключили соглашение о «долгосрочном и дружественном партнерстве». КНР поддерживает тесные связи и с Непалом. Правда, в Дели с удовлетворением отмечали, что Пекин не предпринял попыток развивать с гималайской страной военные связи и не поднимал вопроса о поставках сюда вооружения во второй половине десятилетия, даже несмотря на годичное пребывание маоистов у власти в бывшем королевстве. Индийские правящие круги спокойнее стали реагировать на расширение экономических отношений Китая с Бангладеш, Непалом и Шри-Ланкой. В новом веке Китай стал входить в тройку наиболее значимых торговых партнеров всех этих стран.

Большинство южноазиатских государств продолжают рассматривать Китай как противовес доминированию Индии в геополитическом плане и важнейшего экономического партнера. В странах, где коммунисты играют важную роль в политической сфере (особенно это относится к Непалу), КНР имеет влиятельное лобби, поддерживающее его устремления.

Напротив, СССР/Россия с 1971 г. (после последней индийско-пакистанской войны) смотрели на Южную Азию сквозь призму интересов Индии. Единственным исключением стала первая половина 1990-х годов, когда Россия взяла курс на полное следование в фарватере политики Запада и произошло существенное охлаждение российско-индийских отношений (в Доктрине внешней политики России 1993 г. была поставлена задача подъема российско-пакистанских отношений до уровня российско-индийских).

Стратегическое партнерство России и Индии являлось и является естественным и объективным. Национальные интересы двух государств совпадают или, по крайней мере, не противоречат друг другу. Геополитические соображения предопределяют необходимость укрепления взаимосвязей. Не случайно позиции России и Индии по глобальным вопросам весьма близки. При анализе частоты совпадений голосования на Генеральной Ассамблее ООН по всему комплексу мирополитической проблематики выясняется, что Россия и Индия очень часто голосуют одинаково, а по проблемам международной безопасности — практически единодушно. С объективной точки зрения одинаковы цели двух стран в отношении Севера: как нежелание навязывания однополярного мира, так и необходимость поддержания с ними по меньшей мере рабочих отношений. Россия и Индия также объективно заинтересованы в смягчении конфликтного потенциала во взаимосвязях Севера и Юга.

Внешнеполитические процессы в Южной Азии имеют совершенно явное сходство с постсоветскими реалиями, проистекающее из: а) наличия государства, явно превосходящего другие по основным экономическим, политиче-

ским, интеллектуальным и военно-стратегическим показателям; б) общности истории стран этого региона; в) определенной культурно-цивилизационной схожести; г) стремления малых стран укреплять свои геополитические позиции за счет внерегиональных держав; д) нарушения экономических взаимосвязей внутри некогда единого хозяйственного комплекса. Положение Индии удивительно напоминает ситуацию с Россией. Такая геополитическая тождественность определяет одинаковые подходы России к проблемам СНГ и Индии в отношении Южной Азии.

Нельзя не отметить и единство комплекса задач России и Индии во внешнеэкономической сфере. Две страны должны стремиться к интеграции в мировое хозяйство, к повышению своей конкурентоспособности, занимаясь при этом протекционизмом в отношении собственного производства. Общность целей России и Индии проистекает не только из их схожего места в мировой экономике, но и из размеров их территорий и численности населения. Роль двух стран в мировой экономике является аналогичной, естественно, в плане количественных показателей. С точки зрения качественных параметров Россия и Индия принадлежат к разным группам стран. Если у РФ остается шанс перейти в постиндустриальную фазу развития, то Индия продолжит идти по индустриальному пути. Наличие огромного массива бедного населения не позволяет ей использовать модели развитых стран: так, нет особого смысла во внедрении новых ресурсосберегающих технологий, поскольку совершенно неясно, куда девать высвобождающуюся рабочую силу. Индия добилась огромных достижений в сфере высоких технологий, прежде всего в области программного обеспечения. Но подавляющая часть продукции, базирующейся на них, идет на экспорт, а не на внутреннее потребление. Это связано в первую очередь с тем, что высвобождение рабочей силы, которое может быть вызвано широким внедрением высоких технологий, приведет лишь к серьезнейшему усилению социальной напряженности. И как раз различие ситуации в двух странах может привести к позитивному, многообещающему результату — соединению потенций России в сфере высоких технологий и добыче сырья и возможностей Индии в сфере промышленности и инженерной деятельности.

Дальнейшему развитию партнерства двух стран благоприятствует индийское и российское общественное мнение. Социологические опросы показывают, что Россия остается одной из самых авторитетных и дружественных стран для индийцев, а Индия — для россиян.

Особенно хотелось бы выделить близость подходов двух стран к фундаментальным проблемам развития, определенную общность структур культурно-цивилизационных ценностей. Именно это дало нашим странам возможность развития межкультурного диалога для нахождения новых механизмов и инструментов позитивного взаимовоздействия различных цивилизаций, сближения народов и их культур в самых различных сферах.

Существует и такой фактор, сближающий две державы, как многонациональность и многоконфессионализм. При этом в наших странах, к сожалению,

сейчас действуют силы, стремящиеся к сепаратизму по этническому и религиозному принципу, что диктует России и Индии необходимость общего подхода к проблемам «самоопределения», терроризма и сепаратизма — как в самих этих государствах, так и во всем мире. В Индии это всегда весьма хорошо осознавалось, и республика абсолютно во всех случаях полностью поддерживает действия правительства России по наведению конституционного порядка в стране. Отметим и культурную близость России и Индии, что предопределяет огромный интерес к культуре партнера.

В новом веке был придан дополнительный импульс развитию двусторонних отношений в рамках резкого возрастания роли Азии в системе приоритетов внешней политики России. В ходе визита президента России В. В. Путина в Дели в октябре 2000 г. было подписано соглашение о «стратегическом партнерстве» двух стран и принято решение о проведении ежегодных саммитов. Был практически полностью восстановлен механизм политических взаимосвязей. Индия является крупнейшим получателем российского вооружения (в отдельные годы на нее приходилось две пятых всего военного экспорта РФ). В новом веке удалось выйти на новый уровень сотрудничества: совместное проектирование новой техники, среди которой авиация, системы ПВО, боевые корабли и подводные лодки. Следует особенно выделить решение о совместной разработке многоцелевого истребителя пятого поколения и уже фактически реализованный проект создания совместной многофункциональной сверхзвуковой крылатой ракеты «БраМос» (ею уже оснащены ВМС Индии и сухопутные силы страны, а в 2012 г. ракета должна быть принята на вооружение ВВС Индии).

Существуют и проблемные подсистемы двусторонних отношений. Самой слабой является экономическая сфера. Восстановление прежнего уровня политического доверия между Москвой и Дели сталкивается с изменившейся экономической обстановкой в двух странах и значительным сужением возможностей обоих правительств влиять на динамику внешнеэкономических связей. В этих условиях трудно ожидать существенных изменений в двусторонней торговле. Эти связи у двух стран продолжают переориентироваться на Запад и Восточную Азию. Изменения здесь могут быть связаны лишь с долгосрочным экономическим кризисом в США и Западной Европе.

В 2010 г. российско-индийский торговый оборот остался на уровне биполярного периода. Не удалось даже выполнить поставленную лидерами цель достичь 10-миллиардного оборота в 2010 г. Структура торговли также не является оптимальной. Индия и Россия расположены относительно близко друг от друга только на политической карте мира. В действительности основные товары доставляются по морю, и маршрут оказывается очень длинным, что резко удорожает транспортировку. Географический фактор долгое время будет негативно сказываться на российско-индийских торговых отношениях. Вместе с тем существуют другие сферы двусторонних экономических связей, где есть огромный потенциал для развития.

Чрезвычайно перспективными являются укрепление научно-технического сотрудничества и взаимные инвестиции; участие России в создании и расширении индийской инфраструктуры и сотрудничество в области модернизации индийских металлургических, гражданских авиационных предприятий, угледобывающей отрасли и в сфере машиностроения. Крайне важным направлением представляется сотрудничество по созданию международного транспортного коридора «Север—Юг».

По-видимому, самым главным в экономическом сотрудничестве двух стран должна стать энергетика. Важнейший импульс укреплению связей по данному направлению придали визит Манмохана Сингха в Москву в декабре 2009 г. и первый визит В. В. Путина в качестве премьер-министра в Индию в марте 2010 г. Особо следует выделить подписание соглашения о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях и специальной «дорожной карты», согласно которой России предложили возвести четыре энергоблока АЭС в Куданкуламе (Тамилнад) и шесть энергоблоков в Харипуре (Западная Бенгалия). Российские компании активно участвуют в реализации проектов в сфере тепло- и гидроэнергетики. Было подписано соглашение о стратегическом сотрудничестве между ОАО «Газпром» и «Газовым управлением Индии Лимитед» (проекты поставок углеводородов в Индию, совместные работы по разведке и обустройству нефтегазовых месторождений как на территории Индии и России, так и в третьих странах). Развитие сотрудничества в сферах нефтепереработки и нефтехимии тоже может принести существенные дивиденды РФ. Индия уже инвестировала 2 млрд долл. в разработку проекта «Сахалин-1», а в конце десятилетия лидеры России дали принципиальное согласие на участие Индии в совместных предприятиях по освоению газовых и нефтяных месторождений в Восточной Сибири и проектах «Сахалин-3» и «Сахалин-4».

Южноазиатская страна рассчитывает, что Россия сможет сыграть значительную роль в необходимом процессе диверсификации ввоза углеводородов. На Ближний Восток приходится почти весь импорт Индией нефти (более 30% в общем ввозе в страну), что делает азиатского гиганта чрезвычайно уязвимым, особенно из-за роста нестабильности на Ближнем Востоке.

Сейчас для Индии и России на первый план выходит и единство задач по выстраиванию взаимосвязей с исламским миром. Для двух стран крайне важны как нормализация отношений с этим ареалом и противостояние попыткам определенных сил навязать нам нахождение в авангарде борьбы с мусульманскими государствами, так и решительное противодействие исламистским экстремистам. Однако складывается впечатление, что Индия прилагает недостаточно усилий для объяснения своей политики умеренным мусульманским государствам и те постепенно также начинают воспринимать ее как «врага ислама» (не случайно провалилась попытка Индии вступить в Организацию Исламская конференция).

В политическом плане Ближний Восток перестал играть для Индии важную роль (в биполярный период Индия ставила задачу стать лидером развивающихся стран). На первый план вышла необходимость отражать угрозу исламистского терроризма, что негативно сказалось на индийско-арабских отношениях. Зато для Пакистана мусульманский регион стал играть особую роль. Уже отмечалось разочарование политикой США. Китай же, по мнению элиты Пакистана, — надежный партнер, но все больше ориентируется на глобальные перемены в мире, что может привести к его отказу от поддержки Пакистана в его противостоянии с Индией. Геостратегическое положение Пакистана на стыке Южной Азии и Среднего Востока позволяет ему получать дополнительные экономические и военные возможности усиления своих позиций против Индии.

Индийско-пакистанские отношения играют основную роль в системе международных отношений в Южной Азии — и из-за наибольшего политического, экономического и военного веса двух стран, и из-за их практически постоянного противостояния.

Практически все негативные факторы сконцентрировались в индийско-пакистанских отношениях. Наличие разных национальных интересов, политических систем и политических культур, религиозная гетерогенность дополняются геостратегическим фактором — стремлением Пакистана создать антииндийский мусульманский блок.

Крайне сложно совместить два диаметрально разных подхода Индии и Пакистана к развитию связей и региональной системе межгосударственных отношений. Пакистан категорически отказывается от признания своего подчиненного Индии положения и от прекращения военно-политических контактов с внешними силами, а для республики абсолютно неприемлемо участие этих сил в региональной системе безопасности.

Особенно негативно на двусторонние отношения влияет культурно-цивилизационный фактор. В этой сфере отличия Индии и Пакистана существуют в наиболее опасной форме: определенная степень культурно-цивилизационного сходства при наличии различных религий. В условиях глобальной тенденции к усилению религиозного ревайализма (можно предположить, что этот процесс будет развиваться) противоречия между Индией и Пакистаном могут лишь углубляться.

Близость социальных структур, уровней и моделей экономического развития потенциально способна позитивно воздействовать на двусторонние отношения, сначала на экономическую подсистему, а затем — и на политическую. В последние десятилетия заметно укрепились позиции крупной торгово-промышленной буржуазии Пакистана, наиболее заинтересованной в плодотворном экономическом сотрудничестве с Индией (естественно, в условиях некоторого протекционизма, направленного против более мощного индийского капитала). Однако пока этот процесс сдерживается крайне напряженными политическими отношениями.

Общность истории не играет в индийско-пакистанских отношениях такой позитивной роли, как во взаимоотношениях Индии с другими странами Южной Азии. Раздел Индии в 1947 г. по религиозному принципу (к Пакистану отошли территории, населенные преимущественно мусульманами, а к Индии — индуистами) сопровождался исключительно кровопролитным переселением миллионов индусов в Индию и мусульман — в Пакистан, после чего были практически разорваны даже все экономические связи.

Уже в 1948 г. началась первая индийско-пакистанская война. Северо-западный Кашмир оказался под контролем Пакистана (впоследствии там был создан Азад Кашмир, представляющий собой формально свободную зону). Две трети Кашмира оказались под контролем Индии (штат Джамму и Кашмир). Война между двумя странами вновь вспыхнула в 1965 г., а новый вооруженный конфликт начался в 1971 г. и закончился крупным поражением Пакистана и образованием Бангладеш. В течение постбиполярного периода вдоль индийско-пакистанской границы в Кашмире постоянно вспыхивают перестрелки. Индийские власти обвиняют Пакистан в заброске диверсантов в индийский Кашмир и в обучении кашмирских террористов на своей территории (в штате происходят постоянные вооруженные столкновения между исламскими экстремистами и индийской армией и полицией), утверждая, что Пакистан ведет необъявленную войну против Индии. В свою очередь пакистанское руководство заявляет о «геноциде» мусульман в Кашмире. Несколько раз страны оказывались на грани новой войны, а события в Каргиле в 1999 г., когда исламистские боевики, поддержанные пакистанской армией, вторглись на территорию соседа, в Индии именуют четвертой войной.

Неоднократно предпринимаемые попытки нормализации отношений оказываются неудачными. Интересно отметить, что в феврале 1999 г. было восстановлено регулярное автобусное сообщение между Индией и Пакистаном и премьер-министр А. Б. Ваджпай отправился первым рейсом в Лахор (это получило название «автобусной дипломатии»), где прошла его встреча с премьер-министром Пакистана. Была подписана совместная декларация, предусматривавшая выработку мер доверия на границе и механизма предупреждения друг друга в случаях, связанных с «ядерными исследованиями» и испытаниями ракет. В ходе этого «исторического диалога», как его назвали многие средства массовой информации, пакистанские боевики как раз и начали подготовку к вторжению на индийскую территорию в Каргиле. После нападения пакистанских боевиков на Мумбаи в конце 2008 г. Индия вообще по существу прервала связи с Пакистаном.

Руководство Индии отнюдь не заинтересовано в дальнейшем ослаблении соседа. Оно сознает, что процесс нового расчленения вызовет резкое осложнение ситуации в Южной Азии, внесет элементы крайней нестабильности в региональную систему межгосударственных отношений и приведет к вмешательству внешних сил. Все это полностью противоречило бы интересам Индии. Иной позиции придерживается лишь группа индуистских фундаменталистов.

В обеих странах выражают крайнее беспокойство по поводу милитаризации, осуществляемой противоположной стороной. В процентном отношении Пакистан тратит на оборону существенно больше, чем Индия, но та в абсолютных цифрах имеет преимущество по всем основным компонентам, кроме количества ядерных боезарядов. При этом качество военной техники, находящейся на вооружении Индии, значительно выше, чем у Пакистана. Одна из основных проблем не только индийско-пакистанских отношений, но и региональной безопасности (а в новых условиях, возможно, и всеобщей) — развитие ракетно-ядерных программ в обоих государствах. Ядерную позицию южноазиатских стран трудно назвать конструктивной. Даже само стремление к обладанию ядерным оружием имеет чрезвычайно серьезные последствия: это не только угроза региональной безопасности, но и подстегивание ядерных амбиций других «пороговых стран», что ведет к подрыву системы безопасности во всем мире.

Достаточно непросто развивались и взаимосвязи Индии с другими соседними странами. Крайне напряженными были даже отношения Индии с Бангладеш, которая получила независимость лишь благодаря Индии. Переворот 1975 г. в Бангладеш привел к тому, что сменявшиеся военные администрации страны стали занимать все более отчетливо выраженные антииндийские позиции и стремиться к развитию всесторонних контактов не только с США, но и с Пакистаном, Китаем и мусульманским миром. Подобной же линией отличаются гражданские правительства в постбиполярный период (за исключением «Авами лиг»). Фундаментальные противоречия Индии с Бангладеш внешне проявлялись в таких вопросах, как территориальная проблема, иммиграция и помощь сепаратистским движениям, а также распределение водных ресурсов.

Экономическая политика Бангладеш концентрируется на получении безвозмездной экономической помощи и возможности осуществлять нелимитированный и беспошлинный экспорт. Непредсказуемость поведения бангладешских правительств, экономическая и политическая нестабильность и приоритет политических мотиваций препятствуют росту зарубежных инвестиций, в том числе и индийских, в экономику страны. Долгое время Бангладеш отказывалась от реализации значимых для Индии проектов — поставок природного газа и создания дорожной инфраструктуры.

Бангладешские власти блокируют первый проект, несмотря на давление крупных американских и британских корпораций, вложивших значительные суммы в газовый сектор Бангладеш. Помимо политических соображений здесь существуют и экономические. Даже при сохранении нынешних объемов потребления газа в стране доказанные запасы будут полностью исчерпаны за четверть века. Отказ от предоставления Индии возможности использовать территорию Бангладеш для организации транзитного грузового сообщения между северо-восточными и центральными штатами азиатского гиганта (северо-восток связан с остальной Индией 100-километровым участ-

ком в предгорьях Гималаев, а штат Трипура вообще с трех сторон окружен территорией Бангладеш) объясняется в первую очередь политическими соображениями. Возможно, жесткая позиция Индии по поводу условий экспорта из Бангладеш связана именно с политикой Дакки в отношении реализации данных проектов. При этом Индия остается одним из наиболее значимых экспортеров в Бангладеш.

Долговременный стратегический интерес Индии к Непалу предопределяет геостратегическое положение горного королевства. В плане укрепления обороны Непал в силу объективных факторов всегда играл большую роль для Индии. Тибетский район КНР удален от крупнейших населенных пунктов и промышленных центров страны, в то время как Китай может получить через Непал прямой доступ к важнейшим районам Индии. В правящих кругах Индии Непал рассматривался как слабое звено в обеспечении безопасности страны, как возможный плацдарм для военного проникновения в республику.

Индия заинтересована в сохранении Договора о мире и дружбе, подписанного с Непалом в 1950 г. Одно из принципиальных положений соглашения гласит, что оба правительства обязуются «информировать друг друга обо всех серьезных разногласиях и недоразумениях с любым соседним государством, чтобы не нарушать дружеских отношений, существующих между двумя правительствами». Договор аннулировал все соглашения Непала с английскими колониальными властями, провозглашал полную независимость и суверенитет Непала. Индия получила приоритет в освоении природных ресурсов Непала. Оба правительства обязались предоставлять гражданам другой страны равные права наравне с местным населением в отношении «участия в промышленном и экономическом развитии». Какие-либо ограничения этих прав могли быть введены лишь после совместных консультаций. При заключении договора был произведен обмен секретными письмами, согласно которым Непал обязался ввозить оружие только с согласия Индии. Оба правительства выражали согласие не приглашать на работу иностранцев, чья деятельность могла бы угрожать безопасности другой стороны. Договор и «сопроводительные письма» являлись юридической основой «особых отношений» между Индией и Непалом. Подписание этих документов не означало заключения формального военного союза, но накладывало определенные обязательства, прежде всего на Непал. С 1960-х годов базовым принципом внешней политики Непала оставалось поддержание «одинаково дружественных отношений» с Индией и Китаем, однако Договор 1950 г. не был денонсирован даже во время нахождения у власти в 2008–2009 гг. маоистов.

Индия является стратегическим внешнеторговым партнером Непала (на Индию приходится около половины внешней торговли Непала). При этом для гималайской страны транзитная торговля через южного соседа по существу является единственным способом увеличить торговый оборот с другими странами. Положение Непала как государства, не обладающего выходом к морю, уникально: страна имеет теоретически только два транзитных пути к морю,

причем путь через Китай очень сложен: расстояние от Катманду до китайских портов — 5000 км, а инфраструктура в Тибете практически не развита.

Наиболее значимым для Непала является сотрудничество с Индией в области гидроэнергетики (гидропотенциал — основное богатство гималайских королевств). Именно в эту сферу направляется значительная доля экономической помощи Индии, что обусловлено в первую очередь заинтересованностью ее самой в строительстве ряда объектов. Непал всегда стремился к использованию своего гидропотенциала на многосторонней основе, чтобы, во-первых, получать значительно большие доходы (это возможно в случае подключения Бангладеш и других стран), а во-вторых, избежать зависимости от Индии, которая является единственным потребителем гидроресурсов Непала. Большие надежды Непал возлагал на свое участие в проекте субрегионального сотрудничества между Индией, Непалом, Бангладеш и Бутаном в субрегионе Ганга—Брахмапутра—Мегха и в организации БИМСТЕК. Однако все основные проекты продолжают осуществляться на двусторонней основе.

Что касается **Бутана**, то он зависим от Индии как в области внешнеэкономических связей, так и в сфере внешней политики и безопасности. Для Индии особое значение имеет индийско-бутанский договор 1949 г., который создает правовую основу поддержания «особых отношений» между двумя странами. Договор предусматривает независимость Бутана, что повысило его статус по сравнению с периодом колониального господства Великобритании на субконтиненте, но дает Индии право консультировать Бутан по внешнеполитическим вопросам, оказывать помощь в области обороны и беспрепятственно развивать торговые отношения. В горной стране существует сильное лобби, выступающее за политику балансирования между Индией и Китаем, но в целом бутанские власти избегают затрагивать индийские интересы.

Бутан практически полностью зависит от Индии в таких сферах, как торговля, транзит и экономическая помощь, что дает ей огромный рычаг давления на страну. Индия финансирует значительную часть бюджетных расходов Бутана и является основным донором Бутана (на безвозмездной основе). Индийское правительство имеет и финансовые вложения в Бутане. Именно азиатский гигант начал строительство в Бутане заводов и гидроэлектростанций. Приток индийского капитала способствовал некоторому экономическому подъему Бутана.

Социальные структуры, модели и уровни экономического развития Индии и **Шри-Ланки** достаточно схожи (правда, в Шри-Ланке практически отсутствуют традиционные уклады). Весьма близки также и политические системы обеих стран. Поэтому их взаимоотношения отличаются от двусторонних отношений Индии с другими государствами Южной Азии. Все это предопределяет стабильный характер взаимосвязей Индии и Шри-Ланки.

Основной проблемой в двусторонних отношениях, по-видимому, остаются различные национальные интересы Индии и Шри-Ланки. Нежелание Шри-Ланки признать главенствующую роль Индии в системе межгосудар-

ственных отношений в Южной Азии выражалось в поисках ею опоры вне Южно-Азиатского региона. Воздействие культурно-цивилизационного фактора негативно сказывается на двусторонних отношениях. В гражданской войне в Шри-Ланке в 1983–2009 гг. между сингалами (буддистами) и тамилами (индуистами) Индия всегда стояла на стороне тамиллов (особую активность, естественно, проявляли правительства и общественность индийского штата Тамилнад). Индия полагает, что решение этнического кризиса в Шри-Ланке может быть достигнуто лишь политическим путем и на условиях предоставления тамилам значительных политических и социальных прав. Здесь также укрепляется точка зрения, что возможности урегулирования конфликтов силовым путем становятся все более ограниченными, а этот метод может дать лишь кратковременный эффект.

Шри-Ланка заинтересована в развитии экономической подсистемы двусторонних отношений, однако в значительно меньшей степени, чем Непал и Бутан. При этом торговые связи динамично развиваются, особенно после начала функционирования в 2000 г. зоны свободной торговли. За десятилетие объем торговли возрос в 5 раз.

Вплоть до конца 1980-х годов интерес Индии к Мальдивской Республике был относителен. Отсутствие военно-политического сотрудничества островного государства с великими державами и ее соседями, довольно отдаленное расстояние до материковой части Индии предопределяли традиционный подход Дели к островному государству: постепенное развитие связей в экономической и культурной сферах. По мере организационного оформления СААРК происходило упрочение экономических (Индия стала одним из основных экспортеров в Мальдивскую Республику) и политических связей двух стран.

Дополнительный импульс им придали события 1988 г., когда около ста наемников (в основном из числа тамильских боевиков из Шри-Ланки), имевших связи с мальдивской оппозицией (которая и организовала переворот), захватили президентский дворец. На призыв президента М. А. Гайюма о помощи моментально откликнулась Индия — 1600 десантников были высажены в Мале (первая часть прибыла уже через 15 часов после начала переворота). Путчисты были разгромлены, а сбежавших по морю наемников захватили индийские ВМС.

Рекомендуемая литература

Белокреницкий В. Я. Москаленко В. Н., Шаумян Т. Л. Южная Азия в мировой политике. М.: Международные отношения, 2003.

«Большая Восточная Азия»: Мировая политика и региональные трансформации: Научно-образовательный комплекс / Под общ. ред. А. Д. Воскресенского. М.: МГИМО-Университет, 2010.

Лунев С. И., Шахматов А. В. Индия: Политическое развитие и внешняя политика. Информационные базы, экономика и финансы. М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2006.

Политические системы современных государств: В 4 т. Т. 2: Азия. Энциклопедический справочник / МГИМО (У) МИД России; под ред. А. В. Торкунова. М.: Аспект Пресс, 2012.

Россия и политические проблемы Южной Азии // Россия в глобальном мире: 2000–2011: Хрестоматия в 6 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2012. Т. 4. Разд. 10.

Сотников В. И. Ядерная проблема в индийско-пакистанских отношениях. М.: Научная книга, 2003.

Шулин А. А. Стратегический баланс в Южной Азии. М.: Научная книга, 2004.

Chellaney B. Asian Juggernaut. The Rise of China, India and Japan. New Delhi: Harper-Collins Publishers, 2006.

Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities / Ed. by A. Sinha, M. Mohta. New Delhi: Foreign Service Institute, Academic Foundation, 2007.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ

Основные параметры региона. В последние годы становится очевидным, что Восточная Азия и АТР начинают играть все более значимую роль в мировой экономике и политике. Именно сюда все активнее перемещается центр мирового экономического развития. В связи с этим особое внимание и теоретиков, и практиков привлекают направление и характер политических трансформаций в данном регионе и новые параметры экономического развития государств, включая энергетическую проблематику. В качестве еще одной значимой тенденции регионального развития, которой стало уделяться особое внимание, следует отметить развитие новых региональных процессов, включая собственно интеграционные (АСЕАН + ...), которые, возможно, становятся стимулом региональных трансформаций и стягивания «старых» регионов и субрегионов в макрорегиональный комплекс Большой Восточной Азии, превращающий ее в третий мировой центр развития наряду с США и ЕС. Такое направление региональных процессов, несомненно, окажет существенное влияние на формирование мировой политики и глобальный уровень международных отношений.

Сегодня континент Евразия (Европа и континентальная часть Азии) дает примерно 75% мирового ВВП, на этом континенте проживает 75% мирового населения, и он обладает 75% мировых энергетических ресурсов, которые являются ключом к дальнейшему мировому развитию. Однако процессы интеграции в Евразии протекают изолированно: наиболее интенсивно — в ее европейской части с расширением «зоны интересов» ЕС, фактически стагнируют — в буферной зоне, между ЕС и Россией, и крайне медленно — на территории СНГ. При этом южная часть Восточной Азии дает пример второго по интенсивности после ЕС и НАТО уровня интеграционного взаимодействия (АСЕАН + ..., АТЭС, АРФ, Восточно-Азиатский саммит), а в Восточной Азии в целом формируются процессы макрорегионального стяжения. При этом США потребовалось 47 лет, для того чтобы удвоить ВВП на душу населения, Японии — 33 года, Южной Кореи — 10, а Китаю — 7 лет. ВВП восточноазиатских стран в среднем растет на 6% в год, т.е. темпами, вдвое превышающими

рост мировой экономики в целом. Ожидается, что к 2020 г. Азия будет производить 40% мирового ВВП, 16 из 25 крупнейших городов мира будут расположены в Азии, из 7 крупнейших экономик мира 5 будут азиатскими.

Считается, что АТР охватывает географическое пространство от Японии на севере до Новой Зеландии на юге и включает в себя три основных субрегиона: Северо-Восточную Азию (Япония, Северная и Южная Кореи, Китай, Тайвань, Монголия), Юго-Восточную Азию (Малайзия, Сингапур, Филиппины, Индонезия, Таиланд, Бруней, Вьетнам, Камбоджа, Лаос, Бирма) и Южную часть Тихого океана (Австралия, Новая Зеландия и островные государства Океании). «Расширительное» толкование АТР включает весь регион, ограничиваемый западным побережьем обеих Америк, восточным побережьем Азии и зоной Австралии. В Восточную Азию обычно включают Китай (Китайская Народная Республика), Японию, Северную и Южную Кореи, Монголию и Тайвань (Китайская Республика на Тайване). В последнее время к Восточной Азии стали относить Японию, Китай (КНР), Южную и Северную Кореи, Тайвань, Малайзию, Сингапур, Таиланд и Индонезию. С некоторыми оговорками в это «геоэкономическое» образование также стали включать Вьетнам, Камбоджу, Лаос и Мьянмар (Мьянму), а в самое последнее время — и Монголию, российский Дальний Восток, некоторые из государств на Тихоокеанских островах, Австралию и Новую Зеландию.

Несмотря на сохранение дезинтегрирующих факторов, есть перспективы формирования общерегиональной зоны свободной торговли в АТР, чему способствуют такие факторы, как ведущая и признанная роль АТЭС как единственной многосторонней межправительственной структуры в регионе; неуклонное повышение роли азиатских государств в мировой экономике благодаря динамичным темпам роста (по оценкам, их доля возрастает на 2–3% в среднем ежегодно благодаря прежде всего Китаю и Индии); более динамичные темпы роста среднедушевого ВВП в регионе АТЭС, когда ВВП на душу населения возрос с 5314 до 14 169 долл. в странах АТЭС, или в 2,7 раза, тогда как в других странах мира — с 4149 до 7822 долл., или в 1,9 раза за 1989–2008 гг.; стремление на коллективной основе защитить национальные экономики от финансовых потрясений; высокая плотность зон свободной торговли в расчете на каждое государство Восточной Азии; позиции ведущих держав — США, Японии и Китая — по укреплению своей экономической и политической роли в регионе.

В целом хотя АТР и уступает Европе и Северной Америке по глубине интеграционных процессов, но по динамике их проведения — опережает. В регионе продолжается активное формирование интеграционных объединений как зон свободной торговли или соглашений об экономическом партнерстве. Среди многосторонних соглашений, охватывающих наибольшее число стран региона, особое внимание в конце 2000-х — начале 2010-х годов привлекает к себе Транстихоокеанское партнерство (ТТП) с участием девяти стран: США, Австралии, Перу, Вьетнама, Малайзии, Сингапура, Брунея, Новой Зеландии и Чили. По положению на конец 2011 г. на состав ТТП приходилось 4,0% тер-

ритории земного шара, 7,4% населения мира, 23,1% ВВП мира, 15,1% мирового экспорта и 18,7% мирового импорта товаров. Соглашение может стать хорошим примером либерализации для других стран АТЭС в случае присоединения Японии и Китая, поскольку в нынешнем своем составе ТТП имеет ограниченные возможности с точки зрения влияния и роли в транстихоокеанских интеграционных процессах.

По объему ВВП одно из ведущих мест в АТР будет занимать китайская экономика. Если в 1950 г. КНР давала 3,3% мирового ВВП, то к 1992 г. эта цифра увеличилась до 10% и продолжает расти, хотя и не так стремительно, как раньше. Сегодня она достигает 16–18–20% мирового ВВП в зависимости от методик подсчета. Однако в китайском ВВП львиную долю играют инвестиции и экспорт, что делает его рост сильно зависимым от внешнего фактора и конъюнктуры мировых рынков. Общий объем ВВП Китая в 2003 г. превысил 11 трлн юаней (1,4 трлн долл.), и, таким образом, китайская экономика вышла на 3-е место по своим размерам после США и Японии, по одним данным, и на 4-е (пропустив Германию) — по другим. В 2010 г. по объему экономики Китай вышел на 2-е место в мире. В то же время в следующем десятилетии ожидается замедление темпов роста китайской экономики, которые для стран АСЕАН, по-видимому, не уменьшатся, и регион в целом будет развиваться достаточно динамично.

Внешнеполитический и экономический рост Китая и те последствия, которые он может повлечь для международных отношений в АТР и в глобальном масштабе, становится самым дискутируемым аспектом экономической и политической трансформации АТР и Восточной Азии. Сегодня в этой дискуссии одно из главных мест занимает обсуждение проблемы мирового/регионального лидерства и «китайского фактора», иными словами, встраивания КНР как глобального государства в мировую систему. Другой проблемой является структурирование региона Восточной Азии «вокруг» КНР или же формирование макрорегиона с полицентричной структурой.

Если в следующем десятилетии более 50% мирового экономического роста, скорее всего, будет наблюдаться в странах АТР, то появление КНР в рядах экономических супердержав действительно может поставить под вопрос существующий мировой и региональный экономический порядок, хотя бы потому, что Китай всегда был стороной, страдавшей от структурно-экономического лидерства Запада и никогда не скрывавшей своего недовольства прошлым и настоящим положением дел. В то же время выход из недавнего мирового финансового и экономического кризиса произошел мирным путем, что доказало достаточную эластичность существующей мировой системы и превалирующего мирового порядка. Похоже, что формирование новых мировых политико-экономических правил и трансформация мирового порядка в рамках G20 будет происходить эволюционным путем и станет важнейшей частью глобальной повестки дня, в которой от характера и уровня отношений России с США и ЕС, а также крупнейшими азиатскими странами — Японией, Китаем, Южной Кореей, членами АСЕАН зависит его место в постбиполярном мире. Кон-

кретные параметры эволюционной трансформации мирового порядка — одна из самых важных и самых обсуждаемых сегодня проблем. Именно поэтому западное аналитическое сообщество обсуждает проблему «мирного вхождения» Китая в систему мировых отношений, а китайские аналитики, соответственно, задаются вопросами: как должен вести себя Китай, приобретя статус «даго» («великой державы»), должен ли он становиться «фуцзэго» («ответственным государством») и что последний термин означает в терминологии китайской, в отличие от западных политических наук.

Рост спроса на энергию, особенно в Азии и особенно со стороны поднимающихся держав Азии, начинает оказывать все более существенное воздействие на международные отношения. Если Азия в целом, а в ней Восточная Азия и АТР начинают играть все большую роль в мировой экономике и соответственно этой новой роли энергопотребление в Восточной Азии начинает расти более быстрыми темпами, чем в целом в мире, то каковы будут геополитические последствия этой новой тенденции? Исторически все азиатские государства рассматривали вопросы энергетики в качестве фундаментальных вопросов национальной безопасности и, соответственно, приоритетных для государства как политического института. Следствием, вопросы энергетической безопасности у азиатских государств напрямую влияли и, судя по всему, будут влиять на их внешнюю политику и дипломатию, несмотря на то что в последнее время все больше государств в целом предпочитают решать вопросы энергетической безопасности с максимальным использованием экономических механизмов. Соответственно, возникает вопрос о динамике соотношения азиатской энергетической реальности и традиционных представлений об энергетической безопасности и вызовах глобализации, которые размывают и модифицируют эти традиционные представления. Подорожание нефти в последние годы напрямую не связано с объемом поставок ее на мировой рынок, так как поставки не уменьшаются. В этом подорожании существенную роль играют не экономические, а геополитические, политические и другие риски и факторы, а также появление новых крупных потребителей энергии (Китай, Индия) и ажиотажная дискуссия об их новой роли в «многополюсном» мире.

Таким образом, в современной мировой экономике возрастает значение азиатских рынков энергии, которые станут ключом к стимулированию индустриального роста крупных азиатских стран. При этом пока не ясно, как азиатские государства видят роль рынков энергии в глобальной экономике — как часть традиционной геополитики с ее акцентом на соперничество за источники энергии и ресурсов и, соответственно, с возникновением неизбежных международных конфликтов на этой почве и необходимостью применять методы реалполитик, жестко гарантирующие безопасность морских линий коммуникации, сухопутных транспортных коридоров и трубопроводов для их разрешения, или же как часть геоэкономики с упором на международные инвестиции, совместные предприятия, международное экономическое сотрудничество и глобальную энергетическую безопасность. Специфика АТР состоит в том, что здесь не сложились новые региональные режимы безопасности, это при неблагоприятном развитии событий может привести к военному столкновению крупнейших держав мира.

Эта проблематика как часть внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии и формирования условий безопасного развития важна для России. Экономики

ведущих стран становятся менее энергозависимыми. Удельная энергоемкость США в 1980–2008 гг. сократилась на 30–40%, а ЕС — более чем вдвое. Значительная часть роста спроса на нефть сегодня и в ближайшем будущем будет обеспечиваться Китаем, Индией и индустриализирующимися и индустриальными странами Азии. В условиях сокращения экспорта российских углеводородов в страны Запада, а также в связи с тем, что примерно 65% экспорта РФ формируется за счет углеводородов, проблема сохранения этой доли напрямую для поддержания уровня жизни населения РФ и необходимости финансировать модернизационные проекты в стране будет зависеть от способности России нарастить свое энергетическое присутствие в Азии и АТР.

Мирная трансформация существующего мирового порядка и мировой системы не отменяет возможности крупных региональных конфликтов, в частности, связанных с проблематикой регионального лидерства и изменения статуса держав внутри ключевых макрорегионов мира (к примеру, в Восточной Азии). Для России эта проблематика важна как с точки зрения выстраивания своих отношений с крупнейшим соседом — Китаем, необходимости избегать участия в региональных конфликтах в форме, ухудшающей международное положение России, так и с точки зрения формирования долгосрочной стратегии инновационного развития.

Проблемы безопасности в АТР. К основным военно-стратегическим аспектам безопасности в АТР относятся проблемы ядерного нераспространения в регионе, хронические межгосударственные конфликты, а также комплекс неразрешенных территориальных споров.

Ключевыми хроническими противоречиями в АТР, во многом сохраняющими черты конфликтности периода холодной войны, являются корейская и тайваньская проблемы. *Корейская проблема* может быть условно разделена на два компонента. Первый связан с сохраняющимся расколом корейской нации на два государства, Корейскую Народно-Демократическую Республику и Республику Корею, и необходимостью нормализации межкорейских отношений. Второй компонент касается северокорейской ядерной программы и международных усилий по денуклеаризации Северной Кореи, институционализированным форматом которых на данный момент является механизм шестисторонних переговоров (подробнее см. следующий раздел главы).

Еще одним фактором напряженности в отношениях стран региона остается по-прежнему неразрешенный *комплекс территориальных споров*. Принадлежность островов Дяоюйдао (Сэнкаку) в Восточно-Китайском море и права использования ресурсов шельфа являются предметом спора Японии и Китая. Сложным аспектом российско-японских отношений является вопрос о четырех островах Курильской гряды (Итуруп, Кунашир, Шикотан и Хабомаи). С периода после завершения Второй мировой войны острова являются частью территории СССР/России, однако их принадлежность оспаривается Японией.

Парасельские острова в Южно-Китайском море оспариваются Китаем и Вьетнамом. На острова Спратли, также располагающиеся в Южно-

Китайском море, претендуют КНР, Тайвань, Вьетнам, Филиппины, Малайзия и Бруней. В отсутствие окончательного приемлемого для всех сторон варианта разрешения территориальных споров по поводу островов Парасельских и Спратли страны АСЕАН и Китай в 2002 г. пошли на заключение Декларации о правилах поведения сторон в Южно-Китайском море, которая призвана частично снять остроту противоречий между указанными странами.

Основные положения Декларации о правилах поведения сторон в Южно-Китайском море включают: признание сторонами свободы судоходства в указанном районе, самоограничение сторон в отношении действий, способных повлечь эскалацию конфликта, развитие мер доверия, в том числе в военной области, сотрудничество сторон в области морских научных исследований, защиты окружающей среды, спасательных операций на море, предупреждения и борьбы с преступлениями на море, включая пиратство, незаконный оборот наркотиков и оружия¹.

Среди новых и невоенных аспектов безопасности, характерных для АТР, следует отметить внутренние вооруженные конфликты и проблемы терроризма, морское пиратство, проблемы безопасности транспортной и энергетической инфраструктуры, деятельность транснациональной организованной преступности, особенно в области незаконного оборота наркотических средств, незаконные миграции, пандемии, экологические риски.

Угроза терроризма и внутренних вооруженных конфликтов для АТР связана с сохранением высокого конфликтного потенциала в ряде стран региона. Он обуславливается деятельностью нескольких террористических организаций транснационального характера («Джамаа Исламия», «Кумпулан Муджахедин Малайзия», «Абу Сайяф»), а также рядом внутренних, преимущественно этноконфессиональных по своему характеру конфликтов, в рамках которых повстанцами активно используются диверсионно-террористические методы борьбы. К таким конфликтным очагам относится ситуация в Индонезии, Таиланде, на Филиппинах, а также в Синьцзян-Уйгурском автономном районе КНР.

В Индонезии одной из существенных проблем долгое время оставались взаимоотношения между центральным правительством и движениями, особую роль в которых играл радикальный ислам (Западная Ява, Аче, Центральный Сулавеси). Противостояние индонезийского правительства с некоторыми из этих движений («Движение за свободное Аче», *Gerakan Aceh Merdeka*, *GAM*; движение «Даруль ислам» на Яве) характеризовалось чередованием периодов подъема (1940–1960, 1970, 1990-е годы) и временного спада радикальной активности.

В Таиланде основная часть мусульманского населения в географическом отношении сосредоточена на юге страны — в провинциях Наратхиват, Яла

¹ Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. URL: <http://www.asean.org/13163.htm>.

и Паттани. Данный географический ареал наряду с современными тайландскими провинциями Сонгкхла и Сатун, а также малайскими территориями Келантан, Тренгану и северным Кедахом составляли некогда область большого Паттани (*Patani Raya*). Вхождение Паттани в начале XX в. в состав Си-ама привело к возникновению сложной межэтнической и межрелигиозной проблемы в рамках тайландского государства. С 1960—1970-х годов движение на юге Таиланда стало приобретать ярко выраженный сепаратистский характер. Относительные успехи в урегулировании проблемы юга Таиланда были достигнуты в 1980—1990-х годах, однако уже в начале 2004 г. начался новый виток обострения ситуации, продолжающийся до настоящего времени и совпавший с политическим кризисом в стране.

На юге Филиппин проживает более 4 млн мусульман различной этнической принадлежности, известных в исследовательской литературе под собирательным названием моро. Ареал их проживания расположен на пересечении исторических торговых путей из исламских стран в Китай. После достижения Филиппинами независимости в 1946 г. моро оказались на периферии политического и экономико-социального развития страны. В 1968 г. был создан Национальный фронт освобождения моро (*Moro National Liberation Front, MNLF*), а в 1977 г. — Исламский фронт освобождения моро (*Moro Islamic Liberation Front, MILF*), из состава которого в 1991 г. выделилась радикальная группировка «Абу Сайяф». В 1996 г. правительством было достигнуто мирное соглашение с Национальным фронтом освобождения моро. Переговоры с Исламским фронтом освобождения моро продолжаются, периодически приостанавливаясь из-за нарушений сторонами условий соглашений о прекращении огня (в 2003, 2005 и 2008 гг.). С 2009 г. переговоры возобновлены на территории Малайзии.

Одним из аспектов террористической деятельности в АТР является также *морской терроризм и пиратство* в Малаккском проливе, географические особенности которого делают его самым уязвимым местом Мирового океана с точки зрения безопасности. Ежегодно через Малаккский пролив проходит более половины мирового торгового тоннажа. От безопасности судоходства в проливе и прилегающих акваториях зависит товарооборот не только стран Юго-Восточно-Азиатского субрегиона, но также Китая, Японии, Южной Кореи, Тайваня и США. Более 60% населения стран Юго-Восточной Азии живут за счет ресурсов моря и прибрежной зоны.

Пик нападений в проливе пришелся на 2003 г. В этот период Малаккский пролив был объявлен особо опасным районом для мореплавания, а в 2005 г. Ассоциация страховщиков «Ллойдс» включила его в список районов повышенной опасности. Несмотря на то что в августе 2006 г. в результате региональных усилий пролив был исключен из данного списка, согласно экспертным оценкам Международного морского бюро, эффективность пиратских атак в Малаккском проливе существенно превосходит эффективность нападений у берегов Африки (73% по сравнению с 39% в 2010 г.).

Согласно Конвенции ООН по морскому праву от 1982 г. обеспечение безопасности Малаккского пролива находится в ведении Индонезии, Сингапура и Малайзии. Однако ввиду того, что проблема безопасности судоходства в данном районе затрагивала интересы гораздо большего количества государств, а первоначальные коллективные усилия отмеченных стран отличались низкой эффективностью, в 2004 г. США выступили с предложением разместить в Малаккском проливе американские патрули. Индонезия и Малайзия резко отрицательно восприняли американские инициативы. Отвергая помощь со стороны США, эти государства активизировали собственную деятельность по укреплению безопасности пролива. Так, после обострения ситуации в данном районе они совместно с Сингапуром договорились организовывать и осуществлять патрулирование общими усилиями. Мероприятия на море были дополнены контролем с воздуха посредством введения в действие системы воздушного наблюдения «*Eyes in the Sky*».

В свою очередь Индия и Таиланд проявили заинтересованность в патрулировании прилегающих к проливу акваторий. Индия, рассматривавшая морские инициативы в регионе в рамках своей политики «Взгляда на Восток», также совместно с Индонезией организовала патрулирование акватории между индонезийской провинцией Аче и Никобарскими островами. В 2004 г. шестнадцать государств (АСЕАН, Китай, Южная Корея, Япония, Бангладеш, Индия и Шри-Ланка) поддержали региональную инициативу по борьбе с пиратством и вооруженными нападениями на море (*Regional Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP*). К приведенным форматам регионального сотрудничества следует добавить примеры взаимодействия Китая с Индонезией, Филиппинами и Вьетнамом. Так, с апреля 2006 г. Китай и Вьетнам начали совместное патрулирование Тонкинского залива. Те же стороны с участием Филиппин ведут патрулирование прибрежной зоны островов Спратли.

Рассматривая невоенные аспекты безопасности в АТР, следует отметить также такую проблему, как *незаконный оборот наркотических средств*. Торговля наркотиками в современном мире представляет собой сложную структуру, в которую входит выращивание марихуаны, коки и опиумного мака с последующим производством из них героина и кокаина, а также синтезирование наркотических средств амфетаминного типа.

Восточная Азия на мировом рынке наркотических средств выступает и как регион производства, и как регион транзита. В первом случае следует выделить два аспекта региональной специализации: производство наркотиков из природного сырья (опиум и героин), а также производство искусственно синтезированных наркотиков (амфетамина). Традиционным ареалом выращивания опиумного мака в Восточной Азии на протяжении длительного времени был район так называемого «золотого треугольника» на границах Мьянмы, Таиланда и Лаоса. В отдельные периоды 1990-х годов на Мьянму приходилось до

80% всего мирового объема выращенного опиумного мака, однако ко второй половине 2000-х годов на лидирующие позиции в мировом опиумном производстве вышел Афганистан (по данным ООН, 89% в 2009 г.). Тогда же наметились изменения в наркотической «специализации» Восточной Азии, где существенно возросло производство искусственно синтезируемых наркотиков, которые, в отличие от опиума, могут быть произведены в лабораториях, расположенных в непосредственной близости к потребителю.

Данная тенденция существенно изменила систему наркотранзита в регионе и сопредельных территориях. Восточная Азия, помимо того, что через нее проходили старые маршруты, стала частью новых, трансрегиональных путей транспортировки опиума, а в самом регионе сформировались внутрирегиональные сети сбыта синтезируемых наркотических средств.

Во-первых, свое значение сохранили традиционные маршруты транспортировки, связывающие Афганистан с Европой, Россией, Китаем, Центральной Азией и Ираном, а Юго-Восточную Азию — с Китаем, Японией и США. *Во-вторых*, появились признаки формирования транзитных маршрутов из Юго-Восточной Азии и Китая через Центральную Азию (Таджикистан и южный Кыргызстан) в Европу вследствие стагнации маршрута через Иран, где предпринятые правительством меры существенно ограничили возможности для транспортировки наркотиков. Наметился и обратный процесс — возникновение маршрутов транспортировки героина из Афганистана через Центральную Азию в Китай, в то время как ранее в Китае бытовало представление о том, что основные транзитные маршруты по-прежнему пролегают из Мьянмы через провинции Гуандун и Юньнань. В то же время сохранил свое значение и традиционный маршрут экспорта героина — через Фуцзянь в Японию и США. Стабильными также остаются маршруты, связывающие Центральную Азию с российским Дальним Востоком. *В-третьих*, производство и экспорт искусственно синтезируемых наркотиков стали основой для формирования внутрирегиональной сети перевозок как конечных продуктов, так и промежуточных веществ (прекурсоров), связывающей Северо-Восточную, Юго-Восточную и Южную Азию. В данном случае Китай выполняет функцию не только транзитной территории, но и производителя, чей экспорт метамфетамина направляется на Филиппины, в Японию, Южную Корею и другие сопредельные территории.

Перечисленные выше проблемы безопасности находятся в фокусе внимания нескольких форматов многостороннего сотрудничества в области безопасности в АТР. К ним относятся региональные режимы безопасности, специальные организации сотрудничества в области безопасности (региональный форум АСЕАН — АРФ, Шанхайская организация сотрудничества — ШОС), а также неформальные механизмы взаимодействия.

Сформировавшиеся на данный момент в регионе режимы безопасности можно подразделить на режимы транспарентности и мер доверия и ограничительные режимы. В рамках режимов первого типа основной упор делается на обмен информацией, в особенности в военно-технической области. В ка-

честве примера можно привести деятельность Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА), которая носит характер общеазиатского диалога, но затрагивает и вопросы безопасности, актуальные для многих стран АТР. К мерам, обеспечивающим транспарентность в области международной безопасности в АТР, можно отнести также публикацию так называемых «белых книг», содержащих основные военно-оборонные положения.

К ограничительным режимам относятся режимы нераспространения ядерного, химического, биологического оружия и меры экспортного контроля за распространением различного рода военных технологий. Примером действия режимов второго типа в АТР может служить Зона, свободная от ядерного оружия, созданная в Юго-Восточной Азии в результате подписания Бангкокского договора 1995 г.

Региональный форум АСЕАН по безопасности (АРФ) на сегодняшний день остается, пожалуй, единственной организацией в АТР, непосредственно занимающейся широким спектром проблем безопасности в регионе.

Решение о создании АРФ было принято на 26-м совещании министров иностранных дел стран АСЕАН в Сингапуре в июле 1993 г., а в 1994 г. состоялся первый саммит АРФ в Бангкоке. На данный момент в состав АРФ входят Австралия, Бангладеш, Бруней-Даруссалам, Вьетнам, Европейский союз, Индия, Индонезия, Камбоджа, Канада, КНР, КНДР, Лаос, Малайзия, Мьянма, Монголия, Новая Зеландия, Пакистан, Папуа—Новая Гвинея, Республика Корея, Российская Федерация, Сингапур, США, Таиланд, Тимор-Лешти, Филиппины, Шри-Ланка, Япония.

АРФ не выполняет военно-политических функций и является, скорее, площадкой конструктивного диалога по проблемам безопасности всех заинтересованных участников. Задачами АРФ является проведение консультаций по политическим вопросам и вопросам безопасности, укрепление мер доверия и превентивной дипломатии в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Деятельность АРФ осуществляется по двум направлениям. Первое направление связано с взаимодействием по правительственной линии и мероприятиями на официальном уровне. Второе направление обеспечивает сотрудничество и обмен мнениями на уровне экспертов стран—членов АРФ.

Проблематика борьбы с новыми вызовами и угрозами занимает существенное место в деятельности ШОС. В рамках ШОС действует специальная Региональная антитеррористическая структура (РАТС) со штаб-квартирой в Ташкенте. Вопросы противодействия новым угрозам обсуждаются также в рамках совещаний секретарей советов безопасности стран—участниц ШОС. Антитеррористическую направленность носят также совместные военные учения «Мирная миссия», которые проводятся с 2005 г.

Отдельные аспекты проблем безопасности находят отражение и в деятельности такого интеграционного объединения, как АСЕАН. Одно из направлений формирования сообщества АСЕАН, определенное на 14-м саммите Ассоциации в Чааме (Таиланд) в 2009 г., связано с политическими аспектами и вопросами безопасности и подразумевает достижение целей политиче-

ского развития, формирования общей нормативной культуры, эффективного предотвращения и разрешения конфликтов, постконфликтного урегулирования и создания соответствующих механизмов его осуществления. Основные направления сотрудничества стран Ассоциации в области безопасности обсуждаются также в рамках ежегодного совещания министров обороны государств—членов АСЕАН. Первое подобное совещание состоялось в 2006 г.

Еще одно относительно новое направление сотрудничества по безопасности в АТР связано с развитием так называемого «диалога Шангри-ла» и оборонной дипломатии. Идея дискуссионного форума, в рамках которого могли бы обмениваться мнениями представители оборонных ведомств стран региона, возникла еще в середине 1990-х годов, когда практически одновременно с подобными инициативами выступили министры обороны США и Таиланда. Однако первая встреча прошла в Сингапуре в отеле «Шангри-ла» (отсюда название формата встреч) только в июле 2002 г. и была организована Международным институтом стратегических исследований. В настоящее время участниками диалога являются Австралия, Бруней, Бангладеш, Великобритания, Вьетнам, Германия, Индия, Индонезия, Канада, Камбоджа, КНР, Лаос, Малайзия, Монголия, Мьянма, Новая Зеландия, Пакистан, Республика Корея, Россия, Сингапур, США, Таиланд, Тимор-Лешти, Франция, Филиппины, Чили, Шри-Ланка, Япония.

Следует констатировать, что проблематика сотрудничества в области региональной безопасности пока еще сегментарно рассредоточена по различным организациям и диалоговым форматам взаимодействия в регионе. Кроме того, пока что не существует полноценных форматов сотрудничества в области безопасности в субрегионе Северо-Восточной Азии. Согласно экспертным оценкам, на роль такового мог бы со временем претендовать механизм шестисторонних переговоров в случае успешного выполнения задач, связанных с решением северокорейской проблемы. Другой подход предполагает, что функцию организации, интегрирующей рассмотрение региональных вопросов в области безопасности, мог бы выполнять Восточно-Азиатский саммит в его новом расширенном формате с участием России и США (десять стран АСЕАН плюс Китай, Япония, Южная Корея, Индия, Австралия, Новая Зеландия, Россия, США).

Китай в АТР

Внешняя политика КНР прошла несколько этапов, на каждом из которых особое внимание Пекин уделял Азии. В 1950-х годах она определялась в основном стратегическим и идеологическим союзом с СССР и была направлена на содействие Москве в ее борьбе с «мировым империализмом». Китаю была предоставлена некоторая автономия в Азии и Африке, поощрялось его лидерство среди дружественных социализму государств третьего мира. В период разрыва с СССР, и особенно «культурной революции», Пекин, руководствуясь революционным догматизмом, пытался взорвать Азиатский континент, поддерживая там радикальные антизапад-

ные движения. В 1970-х годах, после сближения с США на антисоветской основе, Мао Цзэдуном была выдвинута теория «трех миров», в рамках которой Китай объявлялся лидером развивающихся государств третьего мира. С конца 1970-х годов необходимость серьезно заняться внутренними реформами и нормализация отношений с Москвой заставили постепенно отказаться от старых подходов.

После прихода к власти Дэн Сяопина Пекин взял курс на нормализацию отношений с государствами Азии, в особенности с соседями. Считалось, что именно ориентация на правительства азиатских государств, а не на коммунистические движения даст Пекину возможность расширять торгово-экономическое сотрудничество, получать необходимые технологии и инвестиции. Ради этого Пекин пошел на нормализацию отношений со многими бывшими соперниками, проявлял гибкость в решении территориальных проблем, отказывался от поддержки бывших союзников из числа маоистских антиправительственных движений. Порой это вело к поддержке авторитарных и откровенно диктаторских режимов.

На XII съезде, проходившем в сентябре 1982 г., была сформулирована концепция «независимой и самостоятельной внешней политики», смысл которой сводился к неуступлению в союзнические отношения с какой-либо из «сверхдержав», т.е. к уравниванию СССР и США как партнеров или противников, но главное — к подчинению внешней политики целям экономического развития страны. Эта концепция официально определяет внешнеполитический курс Пекина и сегодня.

В 2000-х годах произошло смещение приоритетов во внешней политике Китая, который взял курс на активизацию своей роли в мировой политике. *Во-первых*, в результате успешного экономического развития последних десятилетий мощь страны настолько усилилась, что без участия Пекина трудно было представить себе решение многих экономических, да и политических проблем, касающихся всего мира. *Во-вторых*, модель экономического развития Китая, основанная на бурном росте и экспорте, ведет к нехватке ресурсов, прежде всего сырья, и необходимости искать новые рынки сбыта. И то и другое находится за пределами территории КНР. Наконец, проблемы с окружающей средой, избыточной рабочей силой и ряд других внутренних проблем Китая начали непосредственно затрагивать другие страны, прежде всего соседние.

Пытаясь теоретически обосновать усиление роли КНР на мировой арене, а также рассеять страхи за рубежом относительно возможной угрозы, которую новый мощный Китай может представлять миру, в 2003 г. ведущие идеологи страны выдвинули теорию «мирного подъема», которую взяли на вооружение и лидеры страны. Несмотря на благие намерения авторов, идея подъема, пусть и мирного, вызвала неоднозначную реакцию в мире, а некоторых даже напугала. В результате китайское руководство сняло эту концепцию в качестве официальной, поначалу вернувшись к идее «мирного развития», выдвинутой еще Дэн Сяопином, а затем сменив ее на термин «гармоничный мир», к созданию которого теперь официально стремится Пекин.

К концу 2000-х годов в странах Запада стали широко обсуждать новые тенденции во внешней политике Пекина. По мнению многих экспертов, экономические успехи Китая последних десятилетий привели к более «самоуве-

ренному» подходу к внешнему миру, стремлению проявлять большую жесткость в отношениях с партнерами, меньшую склонность к уступкам, отвечать ударом на удар, давлением на давление. На Западе заговорили о том, что эта тенденция особенно усилилась в результате успешного, по мнению китайских властей, выхода из мирового финансового кризиса, во время которого Китай понес меньшие потери, чем другие ведущие экономики мира. В качестве примеров приводилась жесткая позиция Китая по тибетскому вопросу, его упорное нежелание идти на соглашение с Далай-ламой, немотивированно жесткие приговоры некоторым диссидентам, отказ поддержать более жесткую линию других участников на шестисторонних переговорах по северокорейской ядерной проблеме, антизападную позицию на конференции по глобальному потеплению в Копенгагене.

Новое обострение в отношениях Китая с Западом началось с официального объявления Вашингтоном планов о продаже очередной значительной партии оружия Тайваню на сумму 6,4 млрд долл. США недовольны растущей международной активностью Китая, а также его экономической экспансией как вблизи, так и вдалеке от собственных границ, например, в Африке, Латинской Америке и на Ближнем Востоке, позицией Китая по глобальному потеплению, где он позиционирует себя как лидер развивающихся стран, стремящихся переложить всю ответственность за изменения климата на развитый мир. Однако, пожалуй, наибольшее разочарование в Вашингтоне и европейских столицах вызывало упорное нежелание Пекина идти на повышение курса юаня. Заниженный курс юаня рассматривался в США и Западной Европе как скрытое субсидирование экспорта, что способствует росту и без того огромного внешнеторгового дефицита большинства стран Запада с Китаем. Не были удовлетворены в США и позицией Китая по ряду региональных проблем, в частности, по северокорейской ядерной проблеме, где, как считали в Вашингтоне, Пекин проявляет недостаточную активность в оказании давления на Пхеньян. То же касается и иранской ядерной проблемы, по которой Пекин вместе с Москвой проводил линию на смягчение санкций, предлагаемых Западом.

Важнейшим партнером КНР в Азии продолжала оставаться Япония, с которой Пекин традиционно имеет довольно сложные отношения. В 2000-х годах китайско-японские отношения активно развивались. Япония стала вторым по значению торговым партнером КНР (после США). В Пекине были заинтересованы в торгово-экономическом сотрудничестве и японских инвестициях. В целом Китай проводил курс на стабильные отношения с Японией, наполнение их стратегическим содержанием. В то же время дружбы, о которой часто говорилось в 1980-х годах, не получилось.

В набирающем силу Китае ради роста экономического сотрудничества были готовы закрывать глаза на то, что здесь считают посягательством на свои интересы. Китай обвинял Японию в том, что в японских учебниках истории затушевываются агрессивный характер японских военных действий в Китае во время Второй мировой войны и японские военные преступления на китайской

территории. Недовольны там были и посещениями японскими лидерами храма Ясукуни (см. раздел по Японии). Подобные действия часто вызывали недовольство и китайской общественности, студенты устраивали митинги у японского посольства в Пекине.

Остро стоял тайваньский вопрос. Китай не возражает против неофициальных контактов японских представителей с Тайванем, однако резко выступает против встреч японских и тайваньских официальных лиц, особенно высокого уровня, считая это политикой, ведущей к созданию «двух Китаев». Обострилась и территориальная проблема: Китай претендует на острова Сэнкаку (Дяоюйдао), контролируемые Японией.

После нескольких лет серьезного охлаждения, наблюдавшегося в китайско-японских отношениях в период правления в Японии кабинетов Дз. Коидзуми (2001–2006 гг.), Пекин взял курс на нормализацию политического диалога, наметившуюся в 2008 г. с визита в Токио Председателя КНР Ху Цзиньтао. По итогам этого визита был начат стратегический диалог по экономическим вопросам, в повестке дня отношений между двумя странами на второй план стала отходить историческая проблема. Стороны достигли беспрецедентной договоренности о совместном освоении ресурсов в Восточно-Китайском море. В апреле 2009 г. японский премьер Т. Асо совершил ответный визит в КНР. Переговоры лидеров, однако, не принесли никаких значимых прорывов.

В конце первого десятилетия XXI в. в Японии начали расти опасения относительно усиления Китая и ужесточения его внешней политики. В Токио стали все более жестко высказываться в отношении военной политики КНР, включая ее позицию по ядерному разоружению. В свою очередь Китай избегает обсуждения непрозрачности своего военного бюджета и роста оборонных расходов, болезненно реагирует на перспективы модернизации японо-американского военно-политического союза, ремилитаризации Японии. В Китае осуждают попытки японских националистов ревизовать пацифистскую конституцию страны. Китай категорически против стремления Японии войти в состав СБ ООН в качестве постоянного члена.

Отношения с государствами *Корейского полуострова* традиционно занимают приоритетное место во внешней политике Китая, что во многом обусловлено тем фактом, что исторически Корея и Китай были тесно связаны между собой. Корейцы позаимствовали традиционную китайскую культуру, которая здесь укоренилась глубже, чем в самом Китае. Временами части нынешней Кореи входили в состав Китая или находились от него в вассальной зависимости.

Новейшую историю китайско-корейских отношений определили разделение Кореи на два государства и Корейская война 1950–1953 гг., в которой Пекин оказывал полное содействие северянам, послав для их поддержки так называемых «добровольцев», а по сути регулярную армию. После окончания Корейской войны на протяжении более 30 лет Китай считал КНДР братским государством и оказывал ему всемерную поддержку, а Южную Корею — врагом и сателлитом США. Установление дипломатических отношений с Южной Ко-

реей в 1992 г. и быстрое превращение ее в важнейшего торгово-экономического партнера КНР сделали позицию КНР более взвешенной.

В 2000-х годах главной заботой КНР на Корейском полуострове стало решение ядерной проблемы КНДР, недопущение здесь серьезного конфликта. Пекин не только являлся активным участником шестисторонних переговоров по северокорейской ядерной проблеме, но и постоянно склонял Пхеньян к компромиссу. Китай присоединился к антисеверокорейским резолюциям Совета Безопасности и стал публично осуждать Пхеньян за его ядерные амбиции. В то же время Китай не был способен оказывать существенное влияние на КНДР и убедить отказаться от ракетно-ядерных программ во многом по той причине, что в Китае, особенно среди военных, сильны чувства солидарности с КНДР, еще были живы люди, воевавшие с США на стороне северян. Кроме того, в Пекине опасались, что слишком сильное давление на Пхеньян, например, прекращение поставок горючего и энергоносителей, приведет к хаосу, в результате чего на территорию Китая перейдут десятки тысяч беженцев. Да и перспектива объединения Кореи путем поглощения КНДР Республикой Кореей, находящейся в союзе с США, также не отвечает интересам КНР. В результате Пекин, осуждая Пхеньян за стремление создать ядерное оружие, серьезных мер противодействия не предпринимал, предпочитая дипломатические усилия.

Международные организации АТР играли в 2000-х годах значительную роль во внешнеполитической стратегии Пекина. Отношения с ними, с его точки зрения, дополняют отношения с отдельными странами, придают им системный характер и служат созданию многосторонней системы для достижения основной цели китайской дипломатии: поддержания нормальных отношений со всеми игроками для обеспечения собственного экономического развития. Китай стремился создать своеобразный пояс стабильности по своим границам, активно взаимодействуя для этого с такими организациями, как ШОС, АСЕАН и АТЭС. Укреплялось и трехстороннее сотрудничество КНР—Япония—Республика Корея. Во всех этих структурах Пекин стремился играть активную, по возможности лидирующую роль.

В 2001 г. Китай вместе с Россией, Казахстаном, Киргизией, Узбекистаном и Таджикистаном стал государством-учредителем новой международной организации — Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). В Пекине были особо заинтересованы в развитии экономической составляющей деятельности ШОС, считая экономическое сотрудничество с государствами Центральной Азии основой для поддержания здесь политической стабильности и обеспечения безопасности. По линии ШОС Китай выделил центральноазиатским партнерам льготных кредитов на общую сумму около 12 млрд долл. США, он активно выступал за создание Фонда развития ШОС для финансирования многосторонних экономических проектов.

Особое место во внешних связях Китая в Азии занимали *страны АСЕАН*. Главным направлением продвижения интеграционных процессов в Восточ-

ной Азии в Пекине считают механизм «АСЕАН + 3» (КНР, Южная Корея, Япония) и в качестве его составной части — «АСЕАН + Китай». Со времени создания в 1997 г. механизм сотрудничества «АСЕАН + 3» значительно расширился и углубился. Важным событием в этом направлении стал прошедший в конце октября 2006 г. в Наньнине (КНР) саммит, приуроченный к 15-летию создания этого диалогового механизма. 1 января 2010 г. начала действовать зона свободной торговли Китай—АСЕАН. АСЕАН, в отличие от США и ряда государств Запада, признала рыночный статус экономики КНР. Расширяется взаимодействие в борьбе с нетрадиционными угрозами.

Наиболее перспективным механизмом экономической интеграции в общерегиональном масштабе китайские эксперты считали АТЭС. В рамках АТЭС Пекин придавал особое значение налаживанию торгово-экономического и научно-технического сотрудничества. КНР выступала за постепенную реализацию Богорских целей по либерализации торговли, но против насыщения повестки дня форума политическими вопросами, особенно в сфере региональной безопасности.

В 2000-х годах Китай постоянно наращивал активность на южноазиатском направлении, пытаясь оказывать воздействие на региональную ситуацию. Пекин традиционно рассматривает Южную Азию в качестве зоны своих непосредственных интересов, ситуация в которой напрямую влияет на безопасность КНР. Китай стремится наладить взаимодействие с государствами региона на многосторонней основе. В 2005 г. КНР получила статус наблюдателя в Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК).

Подходы Пекина к Южной Азии определялись задачами обеспечения там стабильности и развития торгово-экономического сотрудничества с этим регионом. КНР выступала за мирное урегулирование кашмирской проблемы, снятие напряженности между Индией и Пакистаном. Заметным прогрессом характеризовались отношения Китая с *Индией*, с которой были установлены отношения стратегического сотрудничества, расширялась двусторонняя торговля.

В китайско-индийских отношениях наблюдались различные периоды. Дружба в 50-х годах XX в. сменилась враждой, вызванной событиями в Тибете в 1959 г. и территориальными спорами, которые привели к пограничной войне 1962 г. Долгое время двусторонние отношения оставались крайне сложными. Однако в первое десятилетие XXI в. индийское направление превратилось в один из основных приоритетов китайской внешней политики. Это было связано как с новым пониманием в Пекине роли Индии в мире и в АТР, ростом индийской конкуренции на торгово-экономических рынках, так и с китайскими опасениями усиления влияния США в Южной Азии, перспективами закрепления американского военного присутствия в Центральном-Азиатском регионе. Китай беспокоило и очевидное стремление Вашингтона сделать ставку на Индию в противовес растущему влиянию КНР в Азии. Индия в свою очередь корректировала свою китайскую политику под воздействием перемен в глобальной и региональной ситуации, в том числе с учетом усиления Китая,

а также претензий США на исключительное доминирование в Южной Азии, где на фоне китайско-пакистанского партнерства происходило сближение между США и Пакистаном.

Интенсивно развивались торгово-экономические отношения между двумя странами. Китай сохранял позиции ведущего торгового партнера Индии, а Индия к концу десятилетия заняла 9-е место среди партнеров Китая. В то же время индийская сторона была не удовлетворена растущим торговым дефицитом и дисбалансом в структуре торговли: в то время как 35% китайского экспорта составляли электроника и продукция машиностроения, 90% индийского экспорта приходилось на сырье.

Ключевым партнером Китая в регионе по-прежнему оставался Пакистан. Одним из немаловажных факторов развития китайско-пакистанских отношений служило стремление Пекина и Исламабада использовать друг друга для уравнивания роста глобального влияния Индии. Перед Китаем остро стояла задача удержать Пакистан в сфере своего влияния, не допустить его чрезмерного сближения с США. Пекин отошел от поддержки наиболее одиозных проявлений политики Исламабада (связи с террористами на территории Афганистана, Кашмир, поощрение исламского фундаментализма на субконтиненте). Китай требовал, чтобы в Пакистане пресекалась деятельность сепаратистских мусульманских организаций Синьцзяна. В экономической области КНР энергично наращивала экономические связи с Исламабадом, инвестируя значительные средства в строительство инфраструктурных объектов в Пакистане.

С Россией отношения в 2000-х годах находились на высоком уровне развития, возможно, в наилучшем состоянии за всю их историю. В июле 2001 г. страны подписали Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве. Договор зафиксировал базовые принципы отношений между Россией и Китаем, которые были охарактеризованы как дружественное, доверительное стратегическое партнерство, обращенное в будущее.

Основа российско-китайского сближения заключалась в наличии общих подходов к большинству международных проблем. И Россия, и Китай были крайне заинтересованы в сотрудничестве на международной арене. Разделяя российское видение «многополярности» будущего устройства мира, Китай и Россия на протяжении всего десятилетия выступали за сохранение принципов международного права и статуса ООН, координировали голосование в ООН по основным мировым проблемам, выступали с единой позицией на переговорах по Ирану, Южной Корее, Косово, многим другим острым вопросам мировой политики.

По ряду причин Китай был заинтересован в стабильной и сильной (хотя, возможно, и не слишком мощной) России. Стабильная Россия, способная стать независимым центром силы, интересовала Пекин как определенный противовес в его сложных партнерско-конкурентных отношениях с США и Западной Европой, как один из гарантов проведения им «независимой и самостоятельной» внешней поли-

тики. Стабильная ситуация на границе с Россией, так же как и с другими соседями, важна для экономического развития Китая, т.е. для осуществления основной цели, поставленной нынешним руководством страны. Наконец, Россия для Китая является важнейшим источником некоторых товаров, которые он не может приобрести у других стран либо вообще (например, вооружение), либо в достаточном количестве (например, нефть, лес и другие виды сырья).

В конце XX — начале XXI в. Москва и Пекин создали четкий механизм взаимодействия на всех уровнях. На протяжении всех 2000-х годов ежегодно проходили официальные визиты глав государств, встречи премьеров, где в основном рассматривались вопросы торгово-экономического сотрудничества. С 1997 г. работает возглавляемая вице-премьерами двусторонняя Комиссия по подготовке регулярных встреч глав правительств, постоянно действующие подкомиссии которой, обычно возглавляемые соответствующими министрами, рассматривают возможности расширения сотрудничества в различных областях. Работала и двусторонняя комиссия по гуманитарному сотрудничеству.

В первое десятилетие XXI в. быстро рос товарооборот между двумя странами. В пиковом 2008 г. он превысил 56 млрд долл. США и, хотя в следующем году несколько снизился в связи с мировым кризисом, уже в 2010 г. достиг 59 млрд (по данным ФТС России). Роль Китая во внешней торговле России постоянно повышается. По результатам 2010 г. Китай впервые вышел на первое место среди торговых партнеров России, обойдя Нидерланды и Германию. Россия же среди китайских торговых партнеров занимает лишь 8-е место¹. Российскую сторону беспокоят снижение доли машин и оборудования в российском экспорте, а также рост существующего с 2007 г. торгового дефицита. Китайская сторона с пониманием относится к этим российским озабоченностям и, несмотря на то что такое положение во многом связано с общим состоянием российской экономики, пытается их решить совместными усилиями, в результате чего долю машин и оборудования в российском экспорте удалось поднять с 1 до 4%.

Корейский полуостров в АТР. В конце XX — начале XXI в. обстановка на Корейском полуострове, с одной стороны, сохраняла практически все атрибуты периода холодной войны, жесткого биполярного противостояния, а с другой — проявлялись признаки определенной разрядки, возобновлялся межкорейский мирный диалог, активизировалось экономическое сотрудничество и обмена между Севером и Югом Кореи. Этот позитивный процесс, однако, был непродолжительным. На полуостров возвращалась межкорейская конфронтация, свертывались связи и контакты, резко возрастала напряженность. Постоянно действующим фактором нестабильности на полуострове стала военная ядерная деятельность КНДР. Ядерные и ракетные программы Северной

¹ URL: <http://www.iguru.ru/Shares/Show.aspx?id={AC935347-8AF6-4E81-BD8B-DF9BC488CFB}>.

Кореи создали реальную угрозу международному режиму нераспространения. Усилия мирового сообщества по политическому урегулированию северо-корейской ядерной проблемы пока не дают позитивных результатов.

В конце XX в. к власти в Южной Корее приходит левоцентристское правительство президента Ким Дэ Чжуна, провозгласившего новый политический курс в отношении КНДР — «политику солнечного тепла», в соответствии с которой Сеул объявил об отказе от поглощения Северной Кореи и предложил программу экономического и гуманитарного сотрудничества между двумя корейскими государствами. Итогом «политики солнечного тепла» стала первая в истории раскола Кореи встреча лидеров РК и КНДР Ким Дэ Чжуна и Ким Чен Ира в Пхеньяне в июне 2000 г., завершившаяся подписанием Совместной декларации Севера и Юга. Этот документ впервые признавал сходство объединительных концепций Пхеньяна и Сеула (конфедерации и корейского сообщества), содержал договоренности об экономическом сотрудничестве, связях и контактах в области культуры, спорта, здравоохранения, обмена между родственниками, проживающими на Севере и Юге. Руководители двух Корей договорились также установить диалог между правительствами, с тем чтобы реализовать положения Совместной декларации.

После пхеньянского саммита отношения между КНДР и РК стали набирать позитивную динамику. Состоялись переговоры по политическим, экономическим и военным вопросам. Стали осуществляться совместные экономические проекты — Кымгансанский туристический проект, Кэсонский технопарк, соединение железных дорог Юга и Севера и др. Заметно выросла межкорейская торговля (1,4 млрд долл. в 2002 г.). Республика Корея ежегодно оказывала КНДР гуманитарную помощь, поставляла продовольствие, химические удобрения. В РК был создан специальный Фонд межкорейского сотрудничества.

Активизировался обмен между людьми, состоялись встречи разлученных родственников. Переговоры между военными ведомствами привели к определенным договоренностям, в частности, о недопущении инцидентов в спорном районе Желтого моря (в 1999 и 2002 гг. там произошли вооруженные столкновения). Обе стороны прекратили информационную войну в районе демилитаризованной зоны.

Преимуществом «политике солнечного тепла» сохранил и следующий президент РК — Но Му Хён, пришедший к власти в 2003 г. Курс Но Му Хёна в отношении КНДР стал более независимым от американской политики. Его правительство пошло на расширение сотрудничества с КНДР в различных областях. В октябре 2007 г. Но Му Хён нанес визит в Пхеньян. В ходе 2-го межкорейского саммита была подписана Декларация во имя развития отношений между Севером и Югом, мира и процветания. Декларация не только подтверждала предыдущие договоренности, но и пошла значительно дальше в развитии межкорейских отношений, затрагивала такие чувствительные для обеих корейских сторон проблемы, как сближение государственно-правовых систем

Юга и Севера, обсуждение мер доверия в военной области, создание нового мирного механизма взамен Соглашения о перемирии в Корее 1953 г., создание зоны мира в спорном районе Желтого моря, мирное урегулирование ядерной проблемы Корейского полуострова.

Лидеры двух Корей договорились о реализации крупных экономических проектов — создании зоны сотрудничества в Желтом море, совместной разработке природных ресурсов, использовании северокорейских портов в целях расширения внутрикорейской торговли. Контроль за выполнением экономических проектов был возложен на Совместную комиссию Юга и Севера во главе с вице-премьерами правительств. Обе корейских стороны разработали программы сотрудничества в области образования, науки, спорта, здравоохранения, а также обменов между общественными организациями и людьми.

Общий контроль за выполнением Декларации был возложен на глав правительств обеих Корей. Важный аспект договоренностей — проведение межкорейских саммитов для обсуждения крупных вопросов отношений между КНДР и РК.

Встреча на высшем уровне в Пхеньяне в октябре 2007 г. стала важной вехой в отношениях между двумя корейскими государствами. Она создавала хорошие предпосылки для полной нормализации связей между Сеулом и Пхеньяном, устойчивого развития межкорейского сотрудничества, примирения корейцев Юга и Севера. Однако ситуация резко изменилась в результате победы на президентских выборах в Южной Корее в декабре 2007 г. правоконсервативных политических сил и прихода к власти представителя Партии великой страны Ли Мён Бака.

Став президентом РК, Ли Мён Бак назвал политику своих предшественников в отношении Северной Кореи «ошибочной» и сформулировал «новый курс», который предусматривал: а) денуклеаризацию КНДР, б) открытость КНДР мировому сообществу, в) предоставление КНДР крупной экономической помощи, что позволило бы ей в течение 10 лет довести национальный доход на душу населения до 3 тыс. долл. Предварительным условием развития межкорейских отношений Ли Мён Бак назвал урегулирование ядерной проблемы КНДР.

Новая формула отношений РК—КНДР вызвала негативную реакцию в Пхеньяне, который охарактеризовал ее «реакционной» и подверг резкой критике. Северокорейская пропаганда развернула широкую кампанию против политики Сеула в отношении КНДР. Пхеньян заявил, что политика Ли Мён Бака приведет к «необратимым катастрофическим последствиям», и возложил на южнокорейское руководство, лично на президента РК ответственность за ухудшение межкорейских отношений. Дополнительную остроту и напряженность на полуострове привнесло заявление председателя Комитета объединенных штабов южнокорейских вооруженных сил генерала Ким Тхэ Ена о «возможности превентивного удара по северокорейским ядерным объектам в случае реальной угрозы ядерного нападения на РК со стороны КНДР».

За взаимной риторикой последовали практические шаги по свертыванию двустороннего сотрудничества. Сеул прекратил оказание КНДР гуманитарной помощи. Северная Корея прервала контакты разлученных родственников. Еще ранее были прекращены поездки южнокорейских туристов в Алмазные горы (туристка из РК была убита северокорейскими пограничниками). За исключением Кэсонского индустриального комплекса, были свернуты все другие совместные экономические проекты. Северная Корея ввела жесткий режим перехода через межкорейскую границу. В результате отношения КНДР—РК были отброшены в худшие времена холодной войны на Корейском полуострове.

Предпринятая в сентябре 2009 г. попытка президента Ли Мён Бака разрядить обстановку в межкорейских отношениях не имела успеха. Его предложение о «большой сделке» (Север прекращает военную ядерную программу в обмен на гарантии безопасности и масштабную международную экономическую помощь) было отвергнуто Пхеньяном.

Резкий всплеск напряженности на Корейском полуострове возник в конце марта 2010 г., когда в районе Желтого моря был потоплен южнокорейский военный корабль «Чхонан» и погибли 46 моряков. Правительство РК обвинило северокорейские власти в организации этого инцидента. Вопрос о гибели корвета был обсужден на специальном заседании Совета Безопасности ООН. После многодневных и трудных консультаций Совбез принял заявление Председателя СБ ООН, в котором изложены позиции как Сеула, обвинившего КНДР в причастности к гибели «Чхонана», так и Пхеньяна, категорически отвергшего какую-либо причастность к инциденту. КНДР предложила отправить на юг своих экспертов для совместного расследования, но южнокорейская сторона отказалась принять северокорейских специалистов.

Обстановка на Корейском полуострове продолжала накаляться. Южнокорейское правительство требовало от Пхеньяна извинений за гибель корвета и членов экипажа и гарантий неповторения подобных акций со стороны КНДР. В районах Желтого и Японского морей, вблизи территориальных вод КНДР была проведена серия крупных военно-морских учений, в том числе с участием американских ВМС, а также состоялись маневры сухопутных сил РК. В Южной Корее после длительного перерыва возобновились учения сил гражданской обороны. Всего в течение 2010 г. в РК проведено около 50 учений вооруженных сил.

Власти РК и ее союзники развернули мощную пропагандистскую кампанию по дискредитации КНДР, ее дальнейшей изоляции на международной арене.

В условиях эскалации кризиса на Корейском полуострове заинтересованные государства, прежде всего Россия, США и КНР, предприняли усилия, с тем чтобы погасить очаг напряжения, отвести угрозу новой корейской войны. Состоялась серия консультаций РФ, США, КНР между собой и с корейскими государствами. Примирительный жест последовал со стороны Сеула. Выступая на

митинге по случаю 65-летия освобождения Кореи от японского колониального господства (15 августа), президент Ли Мён Бак предложил трехэтапную формулу межкорейского сближения и последующего объединения: первый этап — мирное сожительство двух корейских государств; второй этап — экономическая интеграция Юга и Севера; третий этап — объединение. В ходе реализации этой программы, как считают в Сеуле, КНДР должна полностью отказаться от обладания ядерным оружием. Обе Кореи должны создать единое экономическое пространство при сохранении своих политических систем. Для практического осуществления мер по объединению Ли Мён Бак предложил ввести налог на финансирование объединительного процесса в сумме 1 трлн долл.

Если проанализировать инициативу южнокорейского лидера, то можно увидеть, что в ней практически отсутствует какая-либо новизна. В той или иной форме все это уже предлагалось ранее (трехфазная стадия объединения Ким Ен Сама, корейское сообщество Ро Дэ У, четырехфазная программа объединения Но Му Хёна, а также северокорейская идея создания Конфедерации Корё, программа консолидации Севера и Юга Кореи и др.).

Северная Корея со своей стороны выступила с рядом предложений по возобновлению встреч разлученных родственников, организации переговоров между представителями военных ведомств, реанимации Кымгансанского туристического проекта и др. Одновременно Пхеньян обратился к южнокорейским властям с просьбой об оказании продовольственной помощи и о поставках в КНДР 300 тыс. т химических удобрений. Правительство РК разрешило обществу Красного Креста оказать КНДР гуманитарную помощь на сумму 8,4 млн долл., однако отказалось поставлять химические удобрения.

Казалось, что напряженность на полуострове постепенно спадает, корейские стороны начинают двигаться к диалогу. Однако в конце ноября 2010 г. Южная Корея провела маневры в спорном районе Желтого моря. В ответ Северная Корея, обвинив Сеул в обстреле ее территорий, нанесла артиллерийские удары по южнокорейскому острову Енпхёндю. В результате артобстрела погибли 4 южнокорейца, разрушены жилые дома и другие объекты.

Инцидент с обстрелом острова Енпхёндю поставил ситуацию на Корейском полуострове на грань военного конфликта. Только вмешательство Китая, России и США несколько остудило «горячие головы» как на Севере, так и на Юге. Целая серия напряженных переговоров с корейскими сторонами, проведенная представителями РФ, КНР и США, позволила несколько смягчить ситуацию, однако ее урегулирование потребует немало времени и новых дипломатических усилий со стороны всех, кто причастен к корейской проблеме, прежде всего Сеула и Пхеньяна.

В начале января 2011 г. КНДР выступила с предложением возобновить межкорейский диалог по широкому кругу вопросов с участием властей, политических партий и организаций. Республика Корея весьма осторожно отреагировала на инициативу Пхеньяна, заявив, что Северная Корея прежде всего должна «извиниться за два вооруженных нападения (имеются в виду потопле-

ние “Чхонана” и обстрел Енпхёндо) и предпринять искренние шаги к ядерному разоружению».

Подобные идеи КНДР выдвигала в предыдущие годы, и они, как правило, отвергались Южной Кореей. Тем не менее в условиях опасной напряженности на Корейском полуострове в последние годы инициатива Пхеньяна могла бы стать той отправной точкой, которая позволит возобновить межкорейское общение. Страны-участницы шестисторонних переговоров — РФ, КНР, США, Япония — неоднократно призывали КНДР и РК начать контакты, диалог в целях разрядки напряженности, снятия угрозы военного конфликта на полуострове.

Ядерная проблема более двух десятилетий осложняет и без того непростую ситуацию на Корейском полуострове и в Северо-Восточной Азии. Ядерный кризис, порожденный амбициями Пхеньяна и жесткой непримиримостью США и их союзников в отношении КНДР и ее политического режима, стал серьезным «системным вызовом международному режиму ядерного нераспространения». Попытки урегулировать северокорейскую ядерную проблему в рамках диалога КНДР—США в начале 1990-х годов, хотя и имели определенную перспективу — в 1994 г. подписано Рамочное соглашение, — были торпедированы американским президентом Дж. Бушем-младшим.

В сентябре 2005 г. на шестисторонних переговорах (РФ, КНР, США, Япония, КНДР, РК) было согласовано Совместное заявление, в котором зафиксированы обязательства КНДР по ликвидации ее плутониевой программы и ответные обязательства других участников шестисторонних переговоров об оказании Северной Корее энергетической помощи. Реализация этого документа натолкнулась на серьезные препятствия со стороны США и КНДР. Северная Корея объявила себя ядерной державой и в октябре 2006 г. произвела испытание ядерного устройства. Реакцией международного сообщества на северокорейский подземный ядерный взрыв стала резолюция СБ ООН № 1718, согласно которой в отношении Пхеньяна были введены жесткие санкции.

В мае 2009 г. на территории КНДР был произведен второй ядерный взрыв, что повлекло за собой резкую реакцию Совбеза ООН, который принял новую антисеверокорейскую резолюцию № 1874 и ввел дополнительные санкции против Пхеньяна.

Ядерная проблема КНДР все больше осложняет как ситуацию на полуострове и в Северо-Восточной Азии, так и в целом международную обстановку. Судя по всему, Пхеньян намерен твердо добиваться статуса ядерного государства. Выступая на 65-й сессии ГА ООН в 2010 г., заместитель министра иностранных дел КНДР Пак Киль Ён откровенно заявил, что Пхеньян не откажется от ядерных программ и будет наращивать «силы ядерного сдерживания». Вместе с тем он подчеркнул, что КНДР готова присоединиться к международным усилиям в области ядерного нераспространения и выступает за денуклеаризацию Корейского полуострова. Неоднократно указывал на готовность КНДР к возобновлению шестисторонних переговоров по урегулированию ядерного

кризиса и северокорейский руководитель Ким Чен Ир. Южнокорейская сторона, однако, в качестве предварительного условия своего участия в переговорах требует от Пхеньяна извинений за потопление корвета «Чхонан» и обстрел острова Енпхёндо и твердых гарантий неповторения подобных акций.

Новое осложнение ядерной проблемы вызвало официальное сообщение о наличии в Северной Корее завода по обогащению урана и строительстве в Нёнбене легководного реактора (ЛВР). Фактически Северная Корея нарушила резолюции СБ ООН № 1718 и 1874.

Ядерный кризис на Корейском полуострове вызывает глубокую озабоченность в России. Будучи соседом КНДР, РФ заинтересована в безъядерном статусе этого района, разрядке напряженности, политическом урегулировании существующих там проблем, включая ядерную. Президент России Д. А. Медведев призывал «не допустить возможности полномасштабного военнополитического кризиса на Корейском полуострове». Ядерная проблема КНДР, отмечал он, может быть решена только дипломатическими методами».

Российская Федерация на всех этапах ядерного кризиса выступала за нахождение дипломатических средств его разрешения. Москва принимала активное участие в разработке резолюций СБ ООН № 1718 и 1874 и строго придерживается их выполнения. Российская сторона неоднократно выступала с инициативными мерами по политическому урегулированию северокорейской ядерной проблемы. В начале 2000-х годов РФ предложила «пакетное решение» ядерной проблемы КНДР. В ходе шестисторонних переговоров Москва не раз предпринимала конкретные шаги по выводу из тупика шестистороннего процесса (разблокирование северокорейских счетов в банке «Дельта Азия» в Макао и др.). В связи с обстрелом южнокорейского острова Енпхёндо Россия предложила созвать заседание Совета Безопасности ООН и принять решение о направлении в Пхеньян и Сеул специального посланника Генерального секретаря ООН для предотвращения нового военного конфликта на Корейском полуострове. В ходе переговоров в Москве в декабре 2010 г. с министром иностранных дел Пак Ый Чуном была подчеркнута необходимость перезапуска шестистороннего переговорного процесса на основе выполнения обязательств по Совместному заявлению от 19 сентября 2005 г. (КНДР взяла обязательство ликвидировать военную ядерную программу в обмен на энергетическую помощь со стороны других участников «шестерки»). Министр иностранных дел России С. В. Лавров выразил глубокую озабоченность в связи с информацией о создании в Нёнбёне мощностей по обогащению урана и настоятельно призвал КНДР выполнять резолюции СБ ООН № 1718 и 1874.

Российская Федерация как постоянный член Совета Безопасности ООН, участник шестисторонних переговоров провела интенсивные консультации с партнерами по «шестерке» в рамках Совбеза ООН, с тем чтобы добиться деэскалации напряженности на Корейском полуострове в связи с инцидентами с «Чхонаном» и Енпхёндо. В результате совместных усилий удалось избежать масштабного военного конфликта.

Москва по-прежнему исходит из того, что наиболее приемлемой площадкой для политического урегулирования северокорейской ядерной проблемы является шестисторонний формат, в рамках которого можно решать и другие проблемы, в частности создание механизма мира и безопасности в Северо-Восточной Азии.

Вместе с тем по-прежнему сохраняется высокая степень неопределенности в отношении будущего развития событий на Корейском полуострове. Дополнительным фактором стала и проблема преемственности власти в Северной Корее, перешедшей после смерти Ким Чен Ира в декабре 2011 г. его младшему сыну Ким Чон Ёну.

Япония в АТР. В первое десятилетие XXI в. краеугольным камнем внешней политики Японии оставался японо-американский военно-стратегический союз. Токио исходил из того, что союз не утратил своего значения в постбиполярную эпоху и что военное присутствие США в Восточной Азии служит стабилизирующим фактором для региональной системы международной безопасности.

Новые тенденции в развитии союза были зафиксированы в «Руководящих принципах японо-американского сотрудничества в области обороны» 1997 г., в основу которых был положен не географический, как ранее, а ситуативный подход к проблеме обеспечения безопасности¹. В сферу действия японо-американского союза фактически вошли часть Восточной Азии к северу от Филиппин и Тайваня, а также Корейский полуостров. С начала 2000-х годов Япония взяла курс на создание совместной с Соединенными Штатами системы Противоракетной обороны Театра военных действий (ПРО ТВД), направленной, по официальным заявлениям Токио, на нейтрализацию угроз, связанных с северокорейской ядерной программой.

Одновременно модифицировалась и правовая база японо-американского военно-стратегического сотрудничества. В связи с участием Японии в ПРО ТВД были ослаблены запреты, касающиеся экспорта оружия и передачи за рубеж военных технологий. В 2008 г. был принят закон, разрешающий Японии участвовать в разработке космического оружия. В декабре 2011 г. были ликвидированы ограничения на экспорт вооружений, в результате чего Япония получила юридическую возможность передавать своим зарубежным партнерам военные технологии и компоненты оружейных систем, например, в рамках проводимых совместно с США разработок системы ПРО ТВД.

Правящей Либерально-демократической партией Японии неоднократно поднимался вопрос о пересмотре мирной конституции, однако позиция общественного мнения не позволила консерваторам начать процедуру пересмотра.

¹ Согласно «Руководящим принципам», подписанным в 1978 г., обязательства Токио были ограничены вопросами защиты от внешнего нападения территории Японии. С появлением данного документа они распространились на все регионы, имеющие ключевое значение для ее национальной безопасности.

С приходом в 2009 г. к власти правительства Демократической партии (ДПЯ) в повестке дня японо-американских отношений в области безопасности произошли некоторые коррективы. Признавая, что Япония сохранит свою зависимость от американского потенциала ядерного сдерживания, новое руководство в программных выступлениях стало делать упор на тезис о равноправном партнерстве двух стран. Договор о безопасности с США стал оцениваться в большей степени как фактор стабильности в Азии, нежели как механизм реализации общих ценностей.

После смены власти обозначились и некоторые проблемы, связанные с расположенными на территории Японии американскими военными базами. В 2009 г. администрация ДПЯ под давлением общественного мнения была вынуждена поставить перед США вопрос о пересмотре достигнутой с ними в 2006 г. договоренности, в соответствии с которой военная база США в Футэмма на Окинаве, доставляющая местному населению большие неудобства в связи с высоким уровнем шума от расположенного на ней военного аэродрома, должна быть передислоцирована в менее населенный район того же острова. Однако поиски альтернативного варианта с передислокацией базы за пределы Окинавы, предпринятые правительством Ю. Хатоямы, не увенчались успехом, что во многом предопределило его отставку. Пришедшие ему на смену кабинеты Н. Кана и Й. Ноды подтвердили действенность соглашений 2006 г.

В 2000-х годах во внешней политике Японии в рамках общей линии на повышение политического веса страны в решении глобальных проблем продолжилась начатая в 1990-х годах тенденция в сторону целенаправленного усиления военной компоненты в ее внешнеполитическом инструментарии. На основании принятого в октябре 2001 г. Закона о специальных мерах по борьбе с терроризмом Япония участвовала в 2001–2009 гг. в миротворческих операциях по тыловой поддержке операций антитеррористической коалиции в Ираке и Афганистане. В 2004–2007 гг. Япония развернула в г. Самава на юге Ирака контингенты сил самообороны для проведения строительных работ и осуществления гуманитарных проектов, в то время как воздушные силы самообороны доставляли в Ирак гуманитарные грузы и людей. В Афганистане миссия Японии заключалась в дозаправке в Индийском океане топливом и питьевой водой судов коалиции. С приходом к власти ДПЯ в сентябре 2009 г. данная миссия была свернута — во многом по причине того, что демократы утверждали в своих предвыборных программах необходимость ограничить участие страны в миротворческих операциях теми, что реализуются с санкции ООН. В рамках ооновской дипломатии по борьбе с пиратством Япония в марте 2009 г. направила несколько эсминцев, а также разведывательных судов к побережью Восточной Африки.

Большое значение придавалось Японии в 2000-х годах решению задачи ядерного разоружения. Как неядерная держава, несущая моральные обязательства в качестве единственной в мире страны, пострадавшей от применения

атомного оружия, Япония продолжала линию на укрепление режима ДНЯО и проведение последовательной политики в области ядерного разоружения. Токио выступил с рядом инициатив, направленных на искоренение ядерного оружия, скорейшее вступление в силу Договора о полном запрещении ядерных испытаний, а также реализацию Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов для военных целей.

Другое приоритетное направление — международное сотрудничество в сфере экологии. Особую активность с конца 1990-х годов Япония, провозгласившая задачу обретения страной статуса «зеленой сверхдержавы», проявляла по вопросам Киотского протокола. Наряду с Европейским союзом Япония стала организатором движения за подписание международного соглашения, которое наложило бы конкретные обязательства на основные страны, эмитирующие парниковые газы — основной источник глобального потепления. В сентябре 2009 г. премьер-министр Японии Ю. Хатояма выступил с инициативой по сокращению Японией к 2020 г. выбросов парниковых газов на 25% по сравнению с 1990 г., которая получила высокую оценку в мире.

В региональной политике Токио особое место традиционно занимала Восточная Азия. С 2002 г. Япония взяла курс на заключение со странами региона соглашений о свободной торговле (ССТ) и об экономическом партнерстве (СЭП) на двусторонней и многосторонней основе. Соглашения были заключены с Сингапуром, Малайзией, Филиппинами, Индонезией и другими странами ЮВА, а также с блоком АСЕАН, в результате переговоров к концу 2000-х годов — соглашения с Южной Кореей и Индией. Япония основывала свою позицию на необходимости построения в Восточной Азии многосторонних механизмов региональной интеграции, основанных на принципах «открытого регионализма», согласно которым региональное сотрудничество между восточноазиатскими странами должно осуществляться в интересах предотвращения регионального сепаратизма, т.е. с упором на интересы глобального экономического сотрудничества.

Процесс становления новых форматов восточноазиатской интеграции характеризовался в 2000-х годах ужесточением японо-китайского соперничества за лидерство. Во многом по инициативе Японии, озабоченной претензиями Китая на руководящую роль в многосторонних структурах, в число участников «Восточноазиатских саммитов» в 2005 г. были включены Австралия, Новая Зеландия и Индия, членство которых было призвано «разбавить» китайское влияние. В 2007–2008 гг. Япония попыталась придать идеям восточноазиатской интеграции политическое звучание, выступив с концепцией «дуги свободы и процветания»¹.

¹ По мысли Токио, «дуга» из так называемых «демократических стран», к числу которых Япония относил Индию, Австралию, Новую Зеландию, а также страны Юго-Восточной Азии, входящие в систему стратегических союзов с Америкой, должна «огибать» (т.е. сдерживать) те государства, которые не вполне отвечали западным ценностям свободы, демократии, базовых прав человека и рыночной экономики и т.д. (к числу последних в Токио относили прежде всего Китай, а также, по мнению некоторых экспертов, и Россию).

После смены власти и прихода в сентябре 2009 г. к власти администрации Демократической партии внешнеполитическая доктрина Японии во многом утратила идеологическую подоплеку и стала более прагматичной. В 2009 г. премьер-министр Японии Ю. Хатояма заявил о новой философии внешней политики «юай» («Дружба и братство»), основанной на идеях отказа от конфронтации и построения гармоничного мира. Хатояма выступил с концепцией Восточно-Азиатского сообщества, члены которого станут налаживать сотрудничество в таких областях, как экономика, защита окружающей среды, борьба со стихийными бедствиями и т.д. В основе концепции лежит идея о том, что институционализация экономического сотрудничества в Восточной Азии позволит обеспечить ей необходимый экономический динамизм, а также более активное участие региона в формировании мирового экономического порядка. Однако к середине 2010 г. стало ясно, что идею ВАС по разным причинам не поддерживают основные страны региона, видя в ней попытку Японии закрепить свое одностороннее лидерство. После прихода в сентябре 2011 г. к власти нового кабинета ДПЯ, возглавляемого Й. Нодой, Япония взяла курс на подключение к «Транстихоокеанскому партнерству» — торговому соглашению с участием Сингапура, Брунея, Новой Зеландии и Чили, которое рассматривается японским руководством как фундамент будущей зоны свободной торговли всего АТР.

В двусторонних отношениях с основными азиатскими партнерами у Японии продолжали сохраняться противоречия и проблемные точки. Причиной острого недовольства Китая и других стран Восточной Азии в 2002–2006 гг. стали визиты японских официальных лиц в храм Ясукуни.

Проблема Ясукуни — вопрос о посещении японскими официальными лицами синтоистского храма, в котором, как считается, покоятся души японских военнослужащих, в том числе и тех, кто был осужден за военные преступления на территории стран, подвергшихся в годы Второй мировой войны японской агрессии.

Свою роль раздражителя играла также «проблема учебников»: недовольство ряда стран, пострадавших от японской агрессии, вызвало одобрение японскими властями учебников по истории для средней школы, в которых отсутствует однозначная оценка агрессивной политики Японии в странах Азии в период Второй мировой войны.

Для японо-китайских отношений было характерно их волнообразное развитие, т.е. поочередная смена периодов условного потепления и похолодания в политической сфере при активном развитии экономических связей (формула «в экономике горячо, в политике холодно»). В первой половине 2000-х годов (с 2001 г. вплоть до ухода Дз. Коидзуми в отставку с поста премьер-министра в 2006 г.) преобладала тенденция к охлаждению политических отношений, в основе которой лежала жесткая реакция китайской стороны на посещение главой японского правительства храма Ясукуни, вплоть до отмены согласованных встреч на высшем уровне и замораживания политического диалога. С 2006 г. японское руководство отказалось от посещения Ясукуни и взяло курс

на восстановление отношений с Пекином, кульминацией которого стало подписание 7 мая 2008 г. Председателем КНР Ху Цзиньтао и премьер-министром Японии Я. Фукудой заявления о всестороннем развитии стратегических взаимовыгодных отношений. Период потепления продолжился с приходом администрации ДПЯ, генеральный секретарь которой Итиро Одзава возглавил в декабре 2009 г. крупнейшую в истории делегацию из 600 японских бизнесменов и политиков в Китай.

Однако с осени 2010 г. в двусторонних отношениях наметился новый кризис, связанный с обострением территориального конфликта вокруг островов Сэнкаку (Дьяоюйдао).

Проблема Сэнкаку встала на повестку дня двусторонних отношений еще в первой половине 1970-х годов после обнаружения на примыкающем к островам шельфе в Восточно-Китайском море крупных месторождений газа и нефти. Китай заявил тогда о своих претензиях на эти территории, находившиеся под административным контролем Японии. В первой половине 2000-х годов возник конфликт в связи с действиями Китая, приступившего к односторонней разработке месторождений на шельфе, стороны начали переговоры о его совместном освоении. Однако эти переговоры идут трудно: Пекин не признает предложение Японии о разделении зон контроля по срединной линии шельфа и настаивает на том, чтобы его права распространялись до границ материкового шельфа Китая, который заканчивается почти у южного японского острова Окинава.

7 сентября 2010 г. корабли японской береговой охраны задержали китайский рыболовецкий траулер, ведущий промысел в японских территориальных водах в районе островов Сэнкаку. Под давлением китайской стороны, выступившей с резкими протестами, экипаж траулера был депортирован обратно в Китай, избежав уголовной ответственности за нарушение границы. В свою очередь китайская сторона предприняла ряд мер, которые были расценены в Японии как недружественные, в частности, были арестованы несколько японских бизнесменов, а также усложнилась процедура экспорта редкоземельных металлов в Японию. В результате данного конфликта в Японии произошло усиление алармистских настроений в отношении китайской угрозы для национальной безопасности страны, что, в свою очередь, укрепило позиции той части внешнеполитического истеблишмента, которая ориентируется на усиление военно-стратегического сотрудничества с США.

Большие сложности для японской дипломатии представляла в 2000-х годах ситуация на Корейском полуострове. Если с Сеулом, несмотря на груз исторических и территориальных проблем, политические и экономические отношения развивались достаточно стабильно, северокорейское направление внешней политики Токио было одним из наиболее проблемных и конфликтных. На фоне форсированной реализации КНДР ядерной программы в Японии нарастало ощущение прямой военной угрозы, во многом связанное с фактором географической близости (территория Японии находится в пря-

мой досягаемости для северокорейских ядерных ракет). Существенное влияние на позицию Японии оказывала также «проблема похищенных»¹.

В первой половине 2000-х годов Япония пыталась решать ее в ходе диалога на высшем уровне. Дважды (в 2002 и 2004 гг.) в Пхеньян наносил визит премьер-министр Японии Дз. Коидзуми, который в ходе встреч с Ким Чен Иром добился возвращения в Японию одной из семей похищенных, а также части останков умерших в КНДР японских граждан. Кроме того, Токио стремился придать данной проблеме международное звучание, безуспешно предпринимая неоднократные попытки ставить ее на повестку дня шестисторонних переговоров по корейской проблеме и иных международных форматов. Постепенно по отношению к Пхеньяну возобладала линия на «силовое дожимание» северокорейского режима путем сворачивания диалога и ужесточения экономических санкций. Особенно эти санкции, предусматривающие не только запрет на торговлю, но и ограничение на денежные переводы в КНДР², усилились после проведенных Пхеньяном в 2006 и 2009 гг. ядерных испытаний. Следует констатировать, что данная стратегия была малопродуктивной, а Япония к концу 2000-х годов оказалась на периферии процесса урегулирования корейской проблемы.

На позицию Японии по отношению к России свое действие продолжал оказывать целый комплекс противоречивых и разнонаправленных факторов. Россия для Токио объективно сохраняла значение важного геополитического партнера. Хорошие отношения с Москвой жизненно необходимы Японии в силу их географического соседства, а также Россия объективно выступает неким «балансиром» по отношению к набирающему военную и политическую мощь Китаю.

В 2000-х годах активно развивался регулярный диалог на высшем уровне. В ходе состоявшегося 9–12 января 2003 г. официального визита премьер-министра Японии Дз. Коидзуми в Россию было подписано Совместное заявление о принятии Плана действий — обширного политического документа, отражающего достигнутые к настоящему моменту основные положительные результаты работы по выполнению поставленной в 1998 г. задачи строительства отношений созидательного партнерства между Российской Федерацией и Японией. В этом документе намечены направления приложения дальнейших усилий в таких областях, как углубление политического диалога, переговоры по мирному договору, сотрудничество на международной арене, торгово-экономическое взаимодействие, развитие связей в правоохранительной и оборонной областях, углубление культурных и гуманитарных обменов. В свою очередь, во время визита в Японию в ноябре 2005 г. президента РФ В. В. Путина лидеры двух стран приняли программу сотрудничества в борьбе с терроризмом, подписали согла-

¹ Несколько десятков японских граждан были похищены северокорейскими спецслужбами в 1970–1980-х годах. Некоторые из них, по мнению Японии, продолжают против своей воли удерживаться в КНДР.

² Это ограничение связано с наличием в Японии многочисленной корейской общины, ориентирующейся на КНДР.

шения о мерах по упрощению визового режима, об окончании переговоров по присоединению РФ к ВТО и по расширению сотрудничества в области энергетики. Успешно развивалось взаимодействие двух стран на международной арене, поскольку позиции по многим актуальным проблемам мировой политики близки или совпадают. На высшем уровне согласованы базовые принципы двусторонних отношений: взаимодоверие, взаимная выгода, долгосрочность, утверждена триединая формула их развития по таким направлениям, как взаимодействие на международной арене, торгово-экономическое сотрудничество, продолжение переговоров по мирному договору.

Активно развивались торгово-экономические связи. Оборот двусторонней торговли достиг накануне кризиса беспрецедентной отметки в 30 млрд долл.

Негативное для общей атмосферы российско-японских отношений воздействие продолжала оказывать проблема территориального размежевания. На протяжении всего периода 2000-х годов Япония продолжала выдвигать в отношении России территориальные претензии в отношении Южно-Курильских островов Итуруп, Кунашир, Шикотан и гряды Хабомай. В марте 2001 г. во время встречи В. В. Путина с премьер-министром Японии Й. Мори было принято Иркутское заявление, в котором была выражена готовность сторон включить советско-японскую декларацию 1956 г. в качестве «базового юридического документа» для начала процесса переговоров о заключении мирного договора. Согласно пункту 9 декларации СССР после подписания мирного договора «в качестве жеста доброй воли» передает Японии остров Шикотан и гряды Хабомай. Однако с приходом в 2001 г. к власти кабинета Дз. Коидзуми Япония встала на жесткую позицию, в соответствии с которой Токио будет обсуждать судьбу островов Хабомай и Шикотан только в едином пакете с островами Кунашир и Итуруп («четыре острова»), притом что к вопросу о сроках и условиях их передачи Япония выражала свою готовность «подходить гибко».

Особенно сильно позиция Токио ужесточилась с 2009 г. В принятой летом 2009 г. японским парламентом резолюции говорится о «незаконной оккупации» островов. Очередной эмоциональный всплеск наблюдался в связи с состоявшейся 1 ноября 2010 г. поездкой президента России Д. А. Медведева на остров Кунашир, которая была охарактеризована японской стороной в качестве шага, «осложняющего» двусторонние отношения. Неоднократно, в том числе и на высшем уровне, Россия подтверждала свою готовность продолжать поиск взаимоприемлемого решения проблемы мирного договора, включая и ее пограничный аспект.

АСЕАН

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) была создана по инициативе Индонезии, Малайзии, Сингапура, Таиланда и Филиппин в августе 1967 г. Для региона в целом это было время социально-экономической отсталости и конфликтов, казавшихся вечными. Основатели АСЕАН стремились политически сплотиться вокруг США, свести на нет «коммунистическую угрозу» внутри своих стран, поощрить развитие рыночных отношений и экономического сотрудничества. В усло-

виях холодной войны этот проект себя оправдал. К моменту ее завершения члены Ассоциации (к которым в 1984 г. присоединился Бруней) рассматривались либо как новые индустриальные страны, либо как кандидаты на вхождение в эту категорию. Полувековой период войн и междоусобиц в Индокитае шел к концу. Активно участвуя в поисках мира, АСЕАН заявляла о себе как о дееспособном союзе.

Взросший престиж Ассоциации обеспечил ей центральную роль в новых трансрегиональных форматах — таких, как Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС, 1989), Региональный форум АСЕАН по безопасности (АРФ, 1994) и Азиатско-Европейский саммит (АСЕМ, 1996). Имелось в виду, что именно АСЕАН определяет повестку дня и цели этих форумов. Ширился круг официальных партнеров Ассоциации по диалогу, в 1996 г. в него вошла и Россия. Попутно умножалась и численность членов АСЕАН, причем за счет недавних оппонентов. В 1995 г. в нее вступил Вьетнам, в 1997 г. — Лаос и Мьянма, а в 1999 г. — Камбоджа.

Однако, прежде чем былая «пятерка» превратилась в «десятку», грянул азиатский финансово-экономический кризис. Сочетание рыночного динамизма с политической стабильностью, отличавшее многие страны ЮВА, отодвинулось в прошлое. На пороге XXI в. члены Ассоциации не имели общего представления о том, как бороться с этой бедой: Таиланд и Индонезия тяготели к неолиберальным решениям в духе МВФ, Малайзия и Вьетнам противились таким подходам.

В 2000-х годах АСЕАН была разработана и осуществляется целая серия новых программ и проектов. Среди главных целей Ассоциации — создание зоны свободной торговли в ЮВА к 2015 г. Намечены пути к сокращению разрывов в уровнях развития между «старожилами» и «новичками» АСЕАН, к совершенствованию ее структуры и механизмов принятия решений. Эти начинания должны привести к тому, что в том же 2015 г. появится обновленное объединение — Сообщество АСЕАН (*ASEAN Community*). Его опорами станут три специализированных, но связанных друг с другом подразделения (в ведении которых будут соответственно вопросы безопасности, экономики и социально-культурного развития). Важная составляющая движения к Сообществу — реализация Генерального плана по укреплению взаимосвязей в АСЕАН (*Master Plan on ASEAN Connectivity*, принятого в октябре 2010 г. на саммите АСЕАН в Ханое). Предусмотрены инфраструктурные проекты регионального масштаба, меры по созданию единых рынков морских и авиационных перевозок, систем связи и пр.

Сверх этого АСЕАН пыталась координировать сотрудничество в масштабах всей Восточной Азии. Первый шаг в этом направлении — многосторонний диалог по формуле «АСЕАН + 3», идущий на регулярной основе с 1997 г. В его рамках АСЕАН наращивает межгосударственные связи с Китаем, Японией и Южной Кореей, продвигается к режимам свободной торговли с ними, согласовывает политику в валютно-финансовой сфере. Важное достижение АСЕАН + 3 — принятие и развитие так называемой Чиангмайской инициативы. Начав в 2000 г. с ряда двусторонних соглашений о валютных свопах, страхующих восточноазиатские страны от атак биржевых спекулянтов, участники инициативы пришли в 2010 г. к созданию валютного пула размером 120 млрд долл.

С 2005 г. лидеры стран, входящих в АСЕАН + 3, а также их коллеги из Индии, Австралии и Новой Зеландии ежегодно собираются на Восточно-Азиатский саммит (ВАС). Дискуссии, идущие на нем, подаются как пролог к строительству Восточноазиатского сообщества (характеристики которого пока не ясны). Координатор этих многосторонних диалогов — опять-таки АСЕАН. По ее инициативе США и Россия получили в 2010 г. приглашение присоединиться к ВАС.

В экспертной среде ЮВА оживленно обсуждают интеграционный опыт европейцев. Следы интереса к нему проглядывают не только в концепции Сообщества, но и в Уставе АСЕАН, вступившем в силу в 2008 г. Наряду с традиционным упором на кооперацию в хозяйственной сфере там выражена приверженность «демократии, верховенству закона и умелому управлению». Подчеркивая, что АСЕАН верен принципам невмешательства во внутренние дела своих членов и принятия решений на основе консенсуса, Устав выделяет «защиту и поддержку прав и основополагающих свобод человека» как новый пункт в повестке дня Ассоциации. Имеется и обязательство о создании в структурах АСЕАН особого органа, ведающего вопросами прав человека.

Многие официальные лица обосновывают высокий уровень активности АСЕАН в 2000-х годах необходимостью адекватно реагировать на подъем Китая, а также Индии в качестве глобальных держав. Достоинно сотрудничать — а в чем-то и соревноваться — с этими гигантами члены АСЕАН способны лишь при более высоком уровне сплоченности и взаимодействия.

Многие наблюдатели критикуют АСЕАН, утверждая, что это «говорильня», где громкие фразы и обещания постоянно повисают в воздухе. Экономические и политические различия между членами АСЕАН, по мнению критиков, столь велики, что действовать согласованно они практически не могут. Подобные упреки, конечно, обидны, но отвести их не так-то просто. Лидеры стран ЮВА гордятся умением сотрудничать в фирменном «стиле АСЕАН» (*the ASEAN way*) — компромиссно, по-родственному, утрясая разногласия в неофициальном порядке, дабы не ставить в неловкое положение никого из членов «региональной семьи». Но есть и точка зрения, что именно приверженность компромиссу и консенсусу парализует АСЕАН как коллективного политического игрока.

Например, уже более десяти лет в АСЕАН обсуждают, как быть, если базовые процедурные принципы — невмешательства во внутренние дела и принятия единогласных решений — мешают призвать к порядку режимы, бросающие тень на всю организацию. Главный повод для этих дебатов — деятельность военных руководителей Мьянмы. Те, кто готовил Устав АСЕАН, обещали, что в нем появятся юридически обязывающие пункты. Ожидалось, что станут возможны санкции против государств — нарушителей гражданских прав, что будут признаны неприемлемыми «неконституционные и недемократические смены правительств», что будет введен принцип принятия таких решений большинством голосов. Ничего похожего в окончательной версии Устава нет.

Национальные предпосылки региональной интеграции различны для отдельных членов Ассоциации. Из всех пяти основателей АСЕАН лишь Син-

гапур — компактный город-государство, управляемый твердой рукой, — не пережил политических осложнений после азиатского кризиса. Хотя от сползания в хроническую нестабильность удержалась и Малайзия, внутриэлитные распри кризисного периода получили широкий резонанс и оставили по себе недобрую память. Тревожат и признаки новой напряженности в отношениях между основными этническими общинами — малайской, китайской и индийской, проступающие в последние годы.

Что до Индонезии, Таиланда и Филиппин, то в каждой из этих стран за кризисом следовали неконституционные смены правительств, сепаратистские выступления, громкие террористические акты, призывы к отставкам высших должностных лиц, подкрепленные массовыми уличными шествиями. Во всех трех государствах политическая нестабильность сопутствует попыткам утвердить демократию и порвать с авторитаризмом. Характерно, что это отнюдь не первые попытки такого рода в истории названных государств. И если в Индонезии при президенте Сусило Бамбанге Юдойоно (у власти с 2004 г.) динамика внутренней ситуация скорее положительная, то в Таиланде после военного переворота 2006 г. добиться чего-то подобного пока не удалось.

В целом события последних лет подтверждают: практически ни в одной из стран АСЕАН не завершен процесс национальной интеграции. Заостряя внимание на неоднородном составе АСЕАН, эксперты обычно вспоминают о контрастных показателях подушевого ВВП (почти 39 тыс. долл. в Сингапуре, около 2 тыс. долл. в Индонезии, порядка 350 долл. в Мьянме на 2008 г. в текущих ценах). Обращают внимание и на причудливую мозаику политических режимов (от абсолютной монархии в Брунее до филиппинской демократии «после Маркоса», граничащей, по ощущениям некоторых соседей, с вседозволенностью). В сущности же речь должна идти о большем — о различных моделях и разнице в темпах национально-государственного строительства.

Преображение АСЕАН в союз, налагающий на своих членов определенные обязательства (и в этом смысле имеющий наднациональный характер), сталкивалось в 2000-х годах с большими трудностями. По сравнению с европейскими странами достигнутое членами АСЕАН качество государственного управления и общественно-политической жизни пока не давало им достаточной уверенности в своих силах, которая позволила бы передать региональной организации часть национальных прерогатив. Однако и на уровне отдельных наций, и на уровне региона результативность интеграционных усилий зависела не только от прямых участников процесса, но и от внешних воздействий.

В 2000-х годах обращал на себя внимание процесс интенсивного развития отношений АСЕАН с Китаем, будь то торговля, сотрудничество в сфере безопасности или строительство многосторонних диалоговых платформ. Претензии Китая на аналогичную роль и фактическая поддержка, которую оказывала ему АСЕАН, активно развивая с ним связи, вызвали сопротивление со стороны США, которые пытались в своей политике опираться на тех членов Ассоциации (в частности, Вьетнам и Индонезия), которые могли превратиться

в региональные противовесы КНР. Ожилились и военные связи США с традиционными союзниками — Таиландом и Филиппинами, а также Сингапуром.

В меру восприимчивые к американским ухаживаниям упомянутые страны не были, однако, готовы поддержать Вашингтон безраздельно. Напротив, они использовали любую возможность, дабы показать Китаю, что хотят работать с ним и дальше. Видя это, США разворачивали стратегическую программу, официально известную как «*четырёхстороннее сотрудничество*», а неофициально — как «*азиатская НАТО*». Вместе с Японией и Австралией в новый альянс вовлекали Индию. Целью (не высказанной прямо, но прописанной в самом составе группировки) было сдерживание Китая вкупе с маргинализацией тех, кто льнет к нему.

По существу, администрация Буша предлагала АСЕАН выбирать между США и Китаем — отлично зная, что подобный выбор невозможен по множеству причин и вся эта ситуация грозит АСЕАН политическим параличом. Однако в ход событий вмешался глобальный финансово-экономический кризис. Поразив США, он не сорвал поступательного движения Китая и не нанес соседним странам ЮВА ничего похожего на ущерб от азиатского кризиса (хотя на время и замедлил темпы их роста).

Казалось бы, дело идет к дальнейшему усилению Пекина в ЮВА — тем более что в 2010 г. вступило в действие соглашение о свободной торговле по линии Китай—АСЕАН. Ирония судьбы, однако, в том, что способность Китая «разгонять» экономический рост, в то время как развитые страны балансируют на грани банкротства, начинает в чем-то работать против него (как, к слову, и его масштабная программа военного строительства). Соседи поглядывают на гиганта, расправляющего плечи, с растущей тревогой. Они как будто заранее внушают себе, что он будет все более неуступчив, ибо вести себя иначе поднимающиеся гегемоны не умеют. Малейшие намеки на такое поведение (как, скажем, в акватории Южно-Китайского моря, где Китай оспаривает ряд островных территорий у пяти других претендентов) вызывают острую реакцию, желание поставить потенциального «нарушителя спокойствия» в условия, при которых он не получит большой свободы рук. Сейчас США — единственная величина, чье активное присутствие в Восточной Азии создает такие условия. Поэтому, указав на особую значимость этого региона для Америки, да еще обозначив готовность договариваться с Пекином «по-хорошему», новый президент-демократ Барак Обама сделал беспроектный ход.

В 2009–2010 гг. США активизировали двусторонние отношения буквально со всеми странами АСЕАН (вплоть до Мьянмы, к которой ищут новые подходы, но с особым акцентом, как и при Буше, на сближение с Индонезией и Вьетнамом). Нет с их стороны недостатка и в жестах, говорящих о поддержке Ассоциации как значимого субъекта региональной политики. Среди практически значимых шагов — присоединение к Договору о дружбе и сотрудничестве в ЮВА в 2010 г., что позволило США (вместе с Россией) стать в том же году полноправным участником Восточно-Азиатского саммита.

Россия в многосторонних структурах АТР. В последнее время наблюдается смещение экономической активности России в сторону АТР, где все большее значение приобретает деятельность *форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС)*. Вступление в АТЭС в 1998 г. благотворно повлияло на внешнеэкономическую деятельность России за счет расширения географии ее торговых путей и освоения ранее нетрадиционных для России рынков Сингапура, Гонконга, Таиланда, Тайваня, Малайзии. Интенсивность интеграционных связей в АТЭС не ниже, а в некоторые годы и выше аналогичного показателя ЕС.

Дискуссии о создании «Тихоокеанского сообщества», которые активно велись в регионе во второй половине 1980-х годов, завершились подписанием в ноябре 1989 г. в столице Австралии Канберре документов об образовании **форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС)**. Его задачей провозглашалось развитие интеграционных экономических связей между странами и территориями бассейна Тихого океана, в которых существуют эффективно действующие рыночные экономики. Цели деятельности АТЭС были официально определены в подписанной в 1991 г. на форуме АТЭС в Сеуле декларации. Это — поддержание экономического роста стран региона; укрепление взаимной торговли; ликвидация ограничений на передвижение между странами товаров, услуг и капиталов согласно нормам ГАТТ/ВТО.

Первоначально в АТЭС вошли 12 стран — 6 развитых (Австралия, Канада, Новая Зеландия, США, Южная Корея, Япония) и 6 развивающихся, входивших на тот момент в Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии — АСЕАН (Бруней, Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд и Филиппины). Деятельность организации привлекла пристальное внимание многих государств и территорий бассейна Тихого океана, выражавших стремление присоединиться к ней. В 1993 г. в нее вступили КНР, Гонконг (в то время — колония Великобритании, а с 1997 г. — Специальный автономный район КНР) и Тайвань, в 1994 г. — Мексика и Папуа — Новая Гвинея, в 1995 г. — Чили. В 1998 г. одновременно с приемом в АТЭС России, Вьетнама и Перу был введен 10-летний мораторий на дальнейшее расширение, впоследствии продленный до 2010 г.¹. Заявки на вступление в АТЭС поданы Индией и Монголией. Сегодня на долю участников АТЭС приходится около 40% населения планеты. Совокупный ВВП стран-членов составляет около 60% мирового ВВП (16 трлн долл.). На них приходится 50% мировой торговли.

С 1993 г. по инициативе президента США Б. Клинтона введена практика проведения ежегодных встреч на уровне глав государств и правительств, что существенно повысило эффективность и значение организации. В 1994 г. на 2-м саммите АТЭС в Индонезии его участники поставили перед собой долгосрочную цель формирования в регионе системы свободной и открытой торговли и инвестиций — к 2010 г. для развитых и к 2020 г. для развивающихся стран (Богорская декларация). В 1995 г. на саммите в Японии был принят Осацкий план действий — программа продвижения

¹ На саммите АТЭС в Йокогаме (2010 г.) по вопросу расширения состава АТЭС лидерами форума было принято следующее решение: «Принимая во внимание преимущества членства в форуме АТЭС, а также необходимость обеспечения эффективности усилий форума по достижению результатов, мы продолжим рассматривать вопрос о членском составе АТЭС в будущем».

к указанной цели. Этот план предусматривает три основных приоритета деятельности АТЭС: либерализация и упрощение процедур в области торговли и инвестиций; содействие развитию бизнеса; экономическое и техническое сотрудничество (ЭКОТЕК). В соответствии с Осацким планом действий участники АТЭС разрабатывают ежегодно обновляемые индивидуальные планы по либерализации своих национальных торговых и инвестиционных режимов. С этого же времени разрабатываются и коллективные планы действий, охватывающие практически все основные сферы и аспекты международных экономических обменов в АТР: тарифные и нетарифные барьеры, стандарты и соответствия, таможенные процедуры, урегулирование спорных ситуаций, мобильность деловых людей и т.д. С 2001 г. члены АТЭС готовят национальные планы действий по экономическому и техническому сотрудничеству в области развития человеческих ресурсов.

В своей деятельности АТЭС опирается на следующие основополагающие принципы — гибкость, добровольность и консенсус. В зависимости от изменения ситуации в регионе приоритеты АТЭС варьируются. Так, после финансово-экономического кризиса 1997 г. в Восточной Азии на первый план выдвинулись меры по восстановлению и поддержанию экономического роста в регионе путем укрепления рынков и обеспечения финансовой стабильности. На Шанхайском саммите АТЭС (октябрь 2001 г.) было принято специальное Заявление лидеров по борьбе с терроризмом, в число инициаторов которого входила Россия. Принятие этого документа явилось беспрецедентным в практике АТЭС, учитывая его традиционную сфокусированность на экономической проблематике.

Значительное влияние на решения АТЭС оказывают деловые круги стран-участниц, доводящие свои рекомендации до лидеров через функционирующий с 1995 г. в рамках форума Деловой консультативный совет (ДКС, в состав которого входят по три представителя предпринимательских структур от каждой страны-члена). Рекомендации ДКС нацелены на обеспечение благоприятного климата для бизнеса, которому отводится роль главной движущей силы экономического развития региона. Таким образом, можно говорить о создании в рамках АТЭС механизма постоянного интенсивного обмена информацией между участниками по вопросам предпринимательской деятельности.

Россия заинтересована в развитии отношений с участниками АТЭС, поскольку на них приходится свыше 20% российской внешней торговли и около 25% накопленных иностранных инвестиций в РФ. Поэтому уже в марте 1995 г. по распоряжению президента РФ была подана заявка на вступление в эту организацию.

С момента вступления в форум АТЭС Россия последовательно наращивает активность в его рамках. Президент В. В. Путин принимал участие в саммитах АТЭС в Окленде (1999 г.), Брунее (2000 г.), Шанхае (2001 г.), Бангкоке (2003 г.), Сантьяго де Чили (2004 г.), Пусане (2005 г.), Ханое (2006 г.), Сиднее (2007 г.). Этот подход был продолжен и развит президентом Д. А. Медведевым, который не только участвовал в работе саммитов АТЭС в Лиме (2008 г.), Сингапуре (2009 г.) и Йокогаме (2010 г.), но также активно работает над подготовкой к российскому председательству в АТЭС. Очередной саммит запланирован на сентябрь 2012 г. во Владивостоке. Так, 8 мая 2009 г. президент

подписал Федеральный закон «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума “Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество” в 2012 г., о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В июле 2010 г. в Хабаровске под председательством Д. А. Медведева состоялось важное совещание по социально-экономическому развитию Дальнего Востока и сотрудничеству со странами Азиатско-Тихоокеанского региона с участием ключевых членов правительства России и руководителей субъектов федерации Дальневосточного региона. Президент поставил задачу вывести на новый уровень экономическое взаимодействие региона и всей России со странами АТР, а также указал на необходимость укрепления роли России в объединениях Азиатско-Тихоокеанского региона, а именно: в АТЭС, ШОС, АСЕАН, БРИКС.

Россия инициативно участвует в процессе обновления и реформирования АТЭС, имеет весомый голос в дискуссиях по проблематике борьбы с международным терроризмом и различным аспектам безопасности, в том числе в сфере торговли и финансов, а также безопасности личности, которые прочно вошли в число профилирующих тем работы форума.

Уже в ноябре 1998 г. по инициативе МИД России был сформирован Деловой клуб АТЭС — неформальное объединение представителей российских деловых кругов, ориентированных в своей деятельности на Азиатско-Тихоокеанский регион. В него входят более 50 крупных российских фирм и банков. Расширяется участие российских представителей в отраслевых министерских встречах, заседаниях рабочих и экспертных групп АТЭС по таким актуальным вопросам, как торговля, инвестиции, финансы, малое и среднее предпринимательство, энергетика, транспорт, рыболовство, стандартизация, а также в атэсовских выставках и семинарах.

В контексте масштабных трагических последствий, вызванных цунами в Индийском океане (декабрь 2004 г.), Россия выступила одним из инициаторов создания в рамках АТЭС механизма сотрудничества в области повышения готовности государств региона к чрезвычайным ситуациям.

Закрепляется практика проведения мероприятий АТЭС на российской территории. Начало было положено в мае 2001 г. заседанием в Москве Делового клуба АТЭС, на котором присутствовали около 100 представителей деловой элиты стран АТЭС. Заметным событием стал проведенный в российской столице в октябре 2004 г. Азиатский экономический форум, российские и иностранные участники которого обсудили перспективы развития энергетического, транспортного и инвестиционного сотрудничества в регионе АТЭС, а также осуществления информационных и исследовательских программ, нацеленных на укрепление региональных связей между правительственными, предпринимательскими и академическими кругами. Несомнен-

но, что саммит АТЭС в сентябре 2012 г. во Владивостоке позволит выработать новые подходы к развитию интеграционного взаимодействия в рамках этой организации и станет важным стимулом более глубокого вовлечения России в эти процессы.

Одним из приоритетных направлений внешнеполитической деятельности России в АТР являлось ее участие в **Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)**.

Первым шагом на пути к становлению ШОС явилась договоренность, достигнутая в 1996 г. руководителями России и Китая совместно с президентами трех центральноазиатских государств (Казахстана, Киргизии и Таджикистана), об установлении мер доверия в зоне совместной границы. В следующем, 1997 г. эта договоренность была развита в соглашении тех же пяти государств о радикальном снижении военной активности на всем протяжении бывшей советско-китайской границы. Соглашением предусматривался вывод воинских контингентов из 100-километровой зоны по обе стороны границы, за исключением российских войск, находившихся в районах Хабаровска и Владивостока, пунктов базирования российских стратегических ракет и дальней авиации. Встречи 1996–1997 гг. президентов пяти приграничных государств привели к формированию «Шанхайской пятерки» — организации, предназначенной для решения вопросов безопасности и сотрудничества в зоне Центральной Азии и материковой части Дальнего Востока. По мере развития сотрудничества для всех участников «Шанхайской пятерки» стала очевидной необходимость в развертывании взаимодействия по широкому спектру направлений, что потребовало создания постоянных механизмов сотрудничества в форме встреч министров и экспертных групп. Фактически начала складываться архитектура новой международной организации. Возник институт национальных координаторов, назначаемых каждой страной.

Начало XXI столетия было отмечено новыми тенденциями и новыми форматами в многостороннем сотрудничестве с участием России и Китая в регионе Центральной Азии — расширением и трансформацией «шанхайской пятерки». В состоявшемся в июле 2000 г. саммите «пятерки» в Душанбе принял участие президент Узбекистана И. Каримов, что свидетельствовало о росте заинтересованности узбекской стороны в сотрудничестве с этой организацией. Поскольку участники «пятерки» неоднократно заявляли о ее открытом характере, по существу душанбинский саммит открыл дорогу к учреждению Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Ее создание было торжественно провозглашено на встрече руководителей шести государств в Шанхае 15 июня 2001 г. Учредителями ШОС стали Казахстан, КНР, Киргизия, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан. Первыми документами, принятыми ШОС, стали Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества, Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом и Совместное заявление о подключении Узбекистана к механизму «Шанхайской пятерки».

7 июня 2002 г. саммит ШОС в Санкт-Петербурге принимает Устав организации, в котором она провозглашает себя региональной структурой, созданной в соответствии с Уставом ООН. Высшим органом ШОС являются проводимые ежегодно встречи руководителей государств — участников организации. Кроме того, регулярно проходят встречи глав правительств государств-участников и наблюдателей, министров иностранных дел, секретарей Национальных советов безопасности, руководителей других ведомств. Текущую работу осуществляет секретариат ШОС, местом пребывания которого определен г. Пекин. Для борьбы с угрозами международного терроризма, сепаратизма, экстремизма, трансграничной преступности, незаконного оборота оружия и наркотиков участники ШОС создали совместный региональный антитеррористический центр (РАТЦ), штаб-квартира которого разместилась в Ташкенте.

К деятельности Шанхайской организации сотрудничества проявляется растущий интерес в регионах Центральной, Восточной и Южной Азии. Поскольку участники организации не стремились к ее немедленному расширению, в 2004 г. было решено учредить статус государства-наблюдателя в ШОС. В том же году этот статус получила Монголия, в 2005 г. — Пакистан, Индия и Иран. На саммите ШОС в 2010 г. в Ташкенте были утверждены Положение о порядке приема новых членов в Шанхайскую организацию сотрудничества и Правила процедуры Шанхайской организации сотрудничества, призванные содействовать совершенствованию правовой основы деятельности организации. Интерес к сотрудничеству с ШОС проявило и правительство Афганистана. В конце 2005 г. была образована «контактная группа ШОС—Афганистан», позволяющая осуществлять сотрудничество организации с Афганистаном по отдельным вопросам.

Укреплению международного авторитета ШОС в немалой степени способствовало официальное предоставление ей в декабре 2004 г. статуса наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН.

Шанхайская организация сотрудничества не позиционирует себя как организация коллективной обороны или коллективной безопасности и не направлена против третьих государств. Вместе с тем, учитывая поставленные в Уставе ШОС задачи совместного противодействия международному терроризму, сепаратизму и экстремизму, силовой компонент отчетливо присутствует в ее деятельности. На ежегодных встречах лидеров всесторонне обсуждаются вопросы стратегического характера. За годы существования ШОС ее участниками было проведено несколько двусторонних и многосторонних совместных учений, в ходе которых отрабатывались приемы и методы борьбы с террористической угрозой, в 2006 г. создана группа экспертов по информационной безопасности, в апреле того же года впервые состоялась неформальная встреча министров обороны стран-участниц.

В качестве примеров можно привести китайско-киргизские учения пограничных сил (2002 г.), многосторонние учения в Восточном Казахстане и китайской провинции Синьцзян (2003 г.), российско-китайские совместные учения «Миссия мира—2005»

в китайской провинции Шаньдун, многосторонние учения спецподразделений «Восточный антитеррор—2006» в Узбекистане, многосторонние антитеррористические учения «Мирная миссия—2007» в Челябинской области РФ, совместное командно-штабное антитеррористическое учение «Норак-Антитеррор—2009» в Таджикистане, пятисторонние совместные учения «Мирная миссия—2010» в Казахстане для отработки методов борьбы с террористическими и сепаратистскими группировками в ходе локальных конфликтов малой и средней интенсивности.

По мере накопления опыта взаимодействия расширяется спектр его областей. Изначально позиционировавшееся как приоритетное, экономическое сотрудничество на первых порах имело по преимуществу двусторонний характер. Попытки институционализации этого аспекта сотрудничества предпринимались (например, форум ШОС по проблемам инвестирования в энергетический сектор, проходивший в Пекине в 2002 г.), однако большого успеха не имели. В сентябре 2003 г. главы правительств стран—членов ШОС подписали Программу многостороннего торгово-экономического сотрудничества на 20 лет. В качестве долгосрочной цели предусматривалось создание зоны свободной торговли в организации. В 2005 г. была создана Межбанковская ассоциация ШОС, а в 2006 г. — Деловой совет ШОС, который, являясь неправительственной структурой, объединяет правительственные и финансовые круги стран — участниц ШОС.

Активно развивается сотрудничество участников ШОС и в других областях. В 2008 г. был образован Университет ШОС как единое сетевое образовательное пространство, базирующееся на университетах, ведущих исследования в направлениях регионоведения, IT-технологий, нанотехнологий, энергетики, экологии. К 2010 г. это сообщество представляют 53 университета из пяти стран ШОС.

С началом XXI в. АСЕАН становится одним из внешнеполитических приоритетов России. В Концепции внешней политики подчеркивается, что она направлена на наращивание позитивной динамики отношений с государствами Юго-Восточной Азии. Лидерами Ассоциации было позитивно воспринято принятое осенью 2001 г. решение российского правительства о закрытии военно-морской и военно-воздушной базы в Камрани (Вьетнам).

19 июня 2003 г. в Пномпене (Камбоджа) министрами иностранных дел России и государств Ассоциации была подписана Совместная декларация о партнерстве в деле мира и безопасности, а также процветания и развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе — первый документ в истории отношений РФ—АСЕАН, подытоживший предшествовавший этап российско-асеановского сближения и формирующий прочную юридическую и политическую базу крепнущего партнерства.

29 ноября 2004 г. министр иностранных дел РФ С. В. Лавров подписал акт о присоединении России к Договору о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии. Россия стала второй после Китая ядерной державой и постоянным членом Совета Безопасности ООН, которая присоединилась

к нему. Это событие имело принципиальное значение для дальнейшего продвижения сотрудничества с АСЕАН и открыло дорогу первому саммиту Россия—АСЕАН.

12–13 декабря 2005 г. в Куала-Лумпуре (Малайзия) состоялась первая встреча на высшем уровне Россия—АСЕАН, после чего РФ формально перешла в число полноправных партнеров Ассоциации по диалогу и в формате саммитов. Президент России В. В. Путин и руководители государств—членов АСЕАН приняли Совместную декларацию о развитом и всеобъемлющем партнерстве и Комплексную программу действий по развитию сотрудничества на 2005–2015 гг. Эти документы расширили и углубили правовую базу во всех сферах взаимодействия. Приоритетными областями сотрудничества объявлялись деловое партнерство, сотрудничество в области политики и безопасности, а также вопросы экономического и социального развития.

30 октября 2010 г. в Ханое состоялся 2-й саммит Россия—АСЕАН, в котором принял участие президент России Д. А. Медведев. В принятом по итогам саммита Совместном заявлении была подтверждена «важность сохранения центральной роли АСЕАН в формирующейся открытой, транспарентной и инклюзивной региональной архитектуре. АСЕАН высказалась за более глубокую вовлеченность России в процесс создания региональной архитектуры» и расширение сотрудничества с ней в различных областях: политике и безопасности, экономике, социальной и культурной сферах.

Рекомендуемая литература

АСЕАН в начале XXI века. Актуальные проблемы и перспективы. М., 2010.

«Большая Восточная Азия»: Мировая политика и региональные трансформации: Научно-образовательный комплекс / Под общ. ред. А. Д. Воскресенского. М., 2010.

Внешняя политика Японии. История и современность. М., 2008.

История Кореи (новое прочтение) / Под ред. А. В. Торкунова. М., 2003.

Колдунова Е. В. Безопасность в Восточной Азии: Новые вызовы. М., 2010.

Лузянин С. Г. Восточная политика Владимира Путина. Возвращение России на «Большой Восток» (2004–2008 гг.). М., 2007.

Малетин Н. П. АСЕАН: Четыре десятилетия развития. М., 2007.

Титаренко М. Л. Геополитическое значение Дальнего Востока. Россия, Китай и другие страны Азии: Политика. Теория и история политики. Геополитика. М., 2008.

Торкунов А. В., Денисов В. И., Ли В. Ф. Корейский полуостров: Метаморфозы послевоенной истории. М., 2008.

Энергетические измерения международных отношений и безопасности в Восточной Азии / Под руковод. и с предисл. А. В. Торкунова; научн. ред.-сост. А. Д. Воскресенский. М., 2007.

Weatherbee D. E. International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy. Singapore, 2010.

США В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

К началу XXI в. США находились на вершине своего могущества. Геополитические позиции Америки были прочны, как никогда. Ушли в прошлое противостоявший ей советский центр силы и угроза большой войны, нависавшая над США и всем миром в течение сорока с лишним лет. Несмотря на исчезновение «главного противника» в холодной войне, Соединенные Штаты сумели не только сохранить, но и нарастить свой военно-стратегический потенциал и глобальное присутствие в мире. Военно-технологический отрыв США от ближайших реальных и потенциальных конкурентов достиг рекордного уровня, а возможность безнаказанно его использовать резко возросла ввиду отсутствия былого противовеса эпохи биполярного мира. Система военно-политических союзов и международных финансово-экономических институтов, созданная под руководством США после Второй мировой войны (НАТО, межамериканская система, двусторонние союзы, МВФ и Всемирный банк), также пережила конец холодной войны и получила новое развитие в виде расширения НАТО и образования ВТО. Границы американоцентристского мира широко раздвинулись за счет освоения постсоветского пространства.

Экономический бум 1990-х годов укрепил позиции США в мировой экономике, торговле и финансах. США сохранили лидерство в передовых наукоемких отраслях, успешно приспособили свою экономику к потребностям постиндустриального развития в условиях глобализации. Американская экономическая модель, сталкивавшаяся в начале 1990-х годов с сильным вызовом со стороны азиатских и западноевропейских конкурентов, вернула свое первенство и вновь стала образцом для подражания. Сама глобализация, казалось, работала на Америку, превращая мир во все более гомогенное рыночно-демократическое пространство, основанное на американских ценностях. Исчезновение системных (социализм) и ослабление внутрисистемных альтернатив создавало у политической элиты США ощущение «конца истории», за которым следует лишь дальнейшее развитие и совершенствование «единственно верной» американской модели. Представлялось, что и следующее столетие будет продолжением «американского века».

Неудивительно, что в Вашингтоне воцарилась эйфория в отношении своей ведущей роли и неограниченных возможностей в мире как «незаменимой

страны» и «главного организатора международной системы» (по выражению госсекретаря М. Олбрайт). На этой основе сложилось подобие нового стратегического консенсуса, исходящего из нескольких ключевых представлений.

«Вашингтонский консенсус» — тип макроэкономической политики, который в конце XX в. был рекомендован руководством МВФ и Всемирного банка к применению в странах, испытывающих финансовый и экономический кризис.

Термин был впервые предложен в 1989 г. британским экономистом Дж. Вильямсоном. Термин объединил 10 рекомендаций для развивающихся стран или стран, находящихся в состоянии экономического кризиса. Рекомендации касались макроэкономической стабилизации, экономической открытости, налогообложения, обменных курсов и отражали позицию США и главных международных финансовых организаций — МВФ и Всемирного банка, чьи штаб-квартиры находились в Вашингтоне.

В апреле 2011 г. глава МВФ Доминик Стросс-Канн на открытии очередной сессии Фонда заявил, что ««Вашингтонский консенсус» с его упрощенными экономическими представлениями и рецептами рухнул во время кризиса мировой экономики и остался позади».

Первое — необратимость достигнутого военно-технологического отрыва от всех остальных стран, обеспечивающего Америке неоспоримое силовое превосходство в мире на долгие годы.

Второе — стабильность «однополярного» мира, основанного на гегемонии США, которые оказывают всему миру «общественно полезные услуги» (*public goods*) в виде поддержания международной безопасности, экономической стабильности и продвижения демократизации. Поскольку эта гегемония, согласно постулатам модной тогда школы «гегемонистской стабильности» (У. Уолфорт, Р. Кейган и др.), является благом и для всего остального мира, у других стран не будет не только возможностей, но и желания ее оспаривать.

Третье — Соединенным Штатам следует максимально продлить и активно использовать свое преобладание в мире для его дальнейшего преобразования в либерально-демократическом духе, поскольку только оно является конечной гарантией их безопасности.

Внешнеполитические дебаты на рубеже веков велись в основном о методах достижения этой цели: консерваторы и правые критиковали администрацию Клинтона за «недостаточную решительность» в отстаивании национальных интересов Америки (прежде всего — в использовании военной силы) и увлечение «социальной инженерией» в демократизации «проблемных стран». Они призывали к открытой, более жесткой гегемонии и свободе рук США, предлагая (словами публициста Ч. Краухаммера) «вести за собой однополярный мир, без стеснений устанавливая правила этого миропорядка и обеспечивая их соблюдение». Имперские тенденции усиливались и в политике правивших демократов, но последние еще продолжали оглядываться на внешние и особенно — внутренние ограничители жесткой гегемонии, опасаясь, что Америка не готова к связанным с ней рискам и жертвам.

Приход в 2001 г. к власти республиканцев — партии более геополитического и националистического толка по сравнению с демократами — привел к заметному усилению силовых и односторонних начал во внешней политике США. Россия и Китай были официально переименованы в «соперников», Белый дом объявил о безоговорочном отказе от подписания Киотского протокола, непризнании юрисдикции Международного уголовного суда и выходе из Договора по ПРО — первом за долгие годы открытом нарушении важнейшего договорного обязательства со стороны Вашингтона. Эти демонстративные шаги вызвали негативную реакцию в мире и в самих США. Позиции администрации, уже пострадавшие в результате спорных итогов президентских выборов 2000 г. и начавшегося спада в экономике, были еще более ослаблены утратой контроля над Сенатом. К августу 2001 г. рейтинг президента Дж. Буша-младшего опустился ниже 50%. Казалось, что после такого фальстарта новая администрация утратила политическую инициативу и не имеет перспектив. Все изменилось после 11 сентября, когда на символы американской мощи — небоскребы Всемирного торгового центра в Нью-Йорке и здание Пентагона в Вашингтоне — обрушились атаки захваченных террористами самолетов.

Последствия этих варварских терактов оказались огромными. Для американцев — нации с низким болевым порогом, привыкшей к неуязвимости своей территории, — шок от этого нападения был сравним только с эффектом Пёрл-Харбора. Страна сплотилась вокруг флага и президента — Верховного главнокомандующего, рейтинг которого сразу подскочил до рекордного уровня. Испытанное потрясение и решимость любой ценой избежать его повторения резко повысили готовность американского общества к крайним мерам во имя защиты от новой угрозы. Этот сдвиг устранил внутренние ограничители на использование военной силы и развязал руки Белому дому для проведения жесткой силовой политики по наказанию врагов Америки.

В результате события 11 сентября и их последствия дали мощный толчок гегемонистским тенденциям в стратегии США и облегчили их практическую реализацию. Не случайно сторонники «жесткой» гегемонии в администрации увидели в этой трагедии (говоря словами министра обороны Д. Рамсфелда) «новый шанс на преобразование мирового устройства». Задача единоличного «наведения порядка» в нестабильных регионах мира стала для американских стратегов гораздо более настоятельной, учитывая ее новую прямую связь с безопасностью США. Появлялся и новый враг, способный оправдать дальнейшее наращивание и боевое применение военных мускулов. Администрация незамедлительно воспользовалась создавшейся критической ситуацией, раздувая угрозу международного терроризма и объявив его следующим после фашизма и коммунизма глобальным вызовом, брошенным западной цивилизации. Нагнетание военной угрозы и подъем ура-патриотических настроений укрепляли и внутриполитические позиции республиканцев, позиционирующих себя в качестве единственной партии, способной защитить безопасность страны,

Все эти факторы стимулировали ревизию вашингтонского видения мировой ситуации и роли в ней Соединенных Штатов. Базовая цель американской стратегии — укрепление и расширение западного сообщества под руководством США — осталась неизменной. Но методы ее достижения и проблемы на этом пути предстали в ином свете. Прежние упования на проамериканскую «невидимую руку» глобализации сменились настроением на гораздо более активное вмешательство в этот процесс с целью защиты западного миропорядка и подавления очагов сопротивления ему.

Белый дом объявил о начале перманентной «войны с террором», которая «не прекратится до тех пор, пока все террористические группы глобального охвата не будут обнаружены, остановлены и разгромлены». Война распространилась и на государства, прямо или косвенно поддерживавшие международный терроризм. В этой войне, повторял президент Дж. Буш, «тот, кто не с нами, тот против нас». Столь гипертрофированно силовое прочтение угрозы международного терроризма было связано с милитаризацией американского подхода к угрозам международной безопасности, соблазном использовать свой главный — военно-технологический козырь для их устранения в соответствии с поговоркой «Если у вас в руках молоток, то все проблемы кажутся гвоздями».

Главной мишенью этой войны на первом этапе стала террористическая организация «Аль-Каида», стоявшая за терактами 11 сентября и нашедшая приют в контролируемом талибами Афганистане.

«Аль-Каида» — одна из крупнейших ультрарадикальных международных сетевых террористических организаций. Предположительно создана в 1988 г. После вывода войск СССР из Афганистана «Аль-Каида» направила свою борьбу против США, стран Запада и их сторонников в исламских странах. Целью организации является свержение светских режимов в исламских странах и последующее создание «Великого исламского халифата».

Организация приобрела известность после взрывов посольств США в столицах Кении и Танзании в 1998 г. На счету «Аль-Каиды» — планирование и осуществление целого ряда крупных террористических актов, в том числе терактов 11 сентября 2001 г. в США.

США получили широкую международную поддержку, вызванную сочувствием мировой общественности: ООН санкционировала принятие «всех необходимых мер» в ответ на нападение, НАТО заявила о готовности прийти на помощь США в соответствии с п. 5 своего Устава, Россия помогла Вашингтону получить доступ к военным базам в Центральной Азии, необходимым для борьбы с «Талибаном». В общей сложности антитеррористическая коалиция насчитывала 71 государство. Такой широкой поддержки США не имели со времени первой иракской войны, и казалось, что наступает новый этап международного сотрудничества в борьбе с общей угрозой. Операция «Несокрушимая свобода» (*Enduring Freedom*), проведенная в основном силами США, завершилась полным успехом к концу 2001 г. и привела к созданию нового

афганского правительства, послушного Вашингтону. В стране начались демократические реформы. Администрации Буша удалось интернационализировать послевоенное восстановление Афганистана, переложив часть ответственности и финансового бремени на плечи своих союзников. Вскоре формальная ответственность за положение в Афганистане перешла к ООН, а с августа 2003 г. — к НАТО.

Операция «Несокрушимая свобода» (Enduring Freedom) — официальное название всех военных мероприятий США в ответ на террористические акты 11 сентября 2001 г. Обычно используется в отношении военной операции в Афганистане.

США между тем не собирались останавливаться на достигнутом. Легкий афганский успех вдохновил администрацию на продолжение «перманентной войны» с другими противниками Америки. В Белом доме сочли, что победы над примитивным «Талибаном» явно недостаточно для достижения убедительного демонстрационного эффекта, способного устроить исламских террористов и других врагов США. А главное — можно было воспользоваться чрезвычайной ситуацией для устранения других антиамериканских режимов-«изгоев» в стратегически важном регионе Ближнего и Среднего Востока. Еще до окончания операции в Афганистане началась секретная подготовка войны с Ираком.

Хотя связь светского режима Саддама Хусейна с фундаменталистской «Аль-Каидой» представлялась сомнительной, а наличие у него ОМУ — недоказанным, в пользу этого выбора говорил ряд других весомых факторов.

Из названной Дж. Бушем тройцы «оси зла» (Ирак, КНДР и Иран) именно Ирак представлялся наиболее уязвимой и многообещающей мишенью. Международный пария, ослабленный внутренними раздорами и многолетними санкциями, неспособный оказать серьезное сопротивление военной мощи США, являлся в то же время ключом к региональному балансу сил ввиду своего географического положения и огромных запасов нефти. Замена его режима на проамериканский сулила не только привилегированный доступ к иракской нефти, демонстрационный эффект в отношении Сирии, Ливии и других противников США, но и окружение враждебного Ирана, а также общее изменение соотношения сил на Ближнем Востоке в пользу Израиля и, как результат, решение многолетнего палестинско-израильского конфликта на условиях Тель-Авива.

Последнее было особенно важно для влиятельной в администрации группировки неоконсерваторов, тесно связанных с израильскими правыми и давно вынашивавших планы войны с Ираком в целях перекройки геополитической карты всего Ближнего Востока с прилегающими к нему регионами — от Северной Африки до Центральной Азии (концепция так называемого «Большого Ближнего Востока»). Они стали главными вдохновителями этой войны, сумевшими убедить Белый дом в том, что свержение режима Хусейна откроет дорогу «демократизации» всего региона по принципу домино и тем самым устранил почву для распространения исламского терроризма и ОМУ. Свой вклад внесли и лидеры обосновавшейся в США иракской эмиграции, мечтавшие захватить

власть в Ираке с помощью американских штыков. Они уверили администрацию в том, что победа будет легкой, а истстрадавшееся население страны с восторгом встретит своих заокеанских освободителей. Сказалась и личность самого Буша с его упрощенным черно-белым видением мира, непоколебимой уверенностью в своей правоте и склонностью к радикальным решениям.

Одновременно с подготовкой войны против Ирака Белый дом принял за доктринальное обоснование своей новой наступательной стратегии. Нововведения администрации, сформулированные в программных выступлениях президента и обновленной редакции Стратегии национальной безопасности 2002 г., сводились к трем основным моментам. *Во-первых*, впервые открыто провозглашалась цель сохранения военной гегемонии США в мире; *во-вторых*, столь же открыто утверждалось их право на применение военной силы в одностороннем порядке; *в-третьих*, объявлялось о возможности использования этой силы превентивным образом. Последнее было наиболее радикальной стратегической инновацией, и не случайно именно этот пункт вызвал наибольшие дебаты в стране и мире в целом. К тому же он сочетался с корректировкой ядерной стратегии США, в которой впервые предусматривалась возможность превентивного использования ядерного оружия против неядерных государств, в том числе — малых ядерных бомб нового поколения.

Белый дом оправдывал данное нововведение апокалипсическим характером новой угрозы, проистекающим из возможной связки негосударственного терроризма с ОМУ. Трудности ее своевременного обнаружения и сдерживания придавали определенное оправдание тактике действий на опережение и даже нанесение превентивных ударов по предполагаемому противнику. «Чем больше угроза, — говорилось в Стратегии, — тем больше риск бездействия и тем настоятельнее необходимость предвосхищающих действий в целях самозащиты, даже если сохраняется неясность в отношении времени и места нападения противника».

В качестве одного из главных источников этой угрозы наряду с террористическими организациями были названы «государства-изгои», обладающие следующими отличительными признаками: поддержка международного терроризма, обладание (или стремление к обладанию) ОМУ, игнорирование международного права, жестокое обращение с собственным народом и антиамериканизм — «ненависть к Соединенным Штатам и всему тому, за что они выступают». Развивая установку своих предшественников на «переделку» подобных режимов, администрация Буша выдвинула концепцию «смены режима» (т.е. его насильственной демократизации) как радикальное решение проблемы «изгоев». Помимо большей бесцеремонности, разница была еще и в том, что теперь такое вмешательство оправдывалась не столько в категориях «гуманитарных интервенций», как в 1990-х годах, сколько более императивными потребностями безопасности.

Критики «доктрины Буша» подчеркивали, что она означала грубое нарушение принципа государственного суверенитета как основы международного пра-

ва. В отсутствие международно-правового определения международного терроризма и самого понятия «государств-изгоев», а также четких критериев оценки экстренности исходящих от них угроз такое обоснование в принципе позволяло США устранять любой не устраивающий их режим. По словам бывшего вице-президента А. Гора, это, по сути, означало, что «вместо права есть лишь усмотрение президента Соединенных Штатов». Подобный произвол, возведенный в ранг государственной политики, говорили оппоненты, создает опасный прецедент и может стать дурным примером для других стран. Однако администрация упорно следовала своим установкам. Готовившаяся война с Ираком должна была стать испытательным полигоном новой стратегии — превентивная война против обвиняемой в поддержке международного терроризма и обладании ОМУ «страны-изгоя» с целью смены ее диктаторского режима.

Это решение имело своих влиятельных критиков, в том числе — среди умеренных республиканцев вне администрации (Б. Скаукрофт) и внутри нее (госсекретарь К. Пауэлл), за плечами которых был опыт первой иракской войны. Они исходили из того, что Ирак не представляет непосредственной угрозы безопасности США, а силовое решение, тем более принятое в обход ООН, оттолкнет от Америки большую часть мира и втянет ее в длительную и дорогостоящую оккупацию Ирака, ответственность за которую целиком ляжет на США. Свои сомневающиеся были и в разведывательном сообществе страны, но Белый дом проигнорировал их мнение, подгоняя оценки и прогнозы под свою версию ситуации. Единственной уступкой, на которую пошел президент, была попытка заручиться недвусмысленной санкцией Совета Безопасности ООН на применение силы против Ирака.

Эта попытка не удалась. Против развязывания войны выступили не только Россия, Франция и Германия, но и такие члены СБ, как Чили и Мексика. Даже обычно лояльная Турция отказалась предоставить свою территорию и воздушное пространство для удара по соседнему Ираку с севера, что существенно осложнило военные планы Пентагона. Таким образом, на сей раз, в отличие от косовского кризиса, США не смогли заручиться поддержкой своих ключевых союзников по НАТО, и в результате легитимность предстоящей войны оказалась резко подорвана, что не остановило американскую военную машину. Сколотив так называемую «коалицию желающих», США при поддержке английских войск и вспомогательных частей десяти других стран 19 марта 2003 г. начали массированное вторжение в Ирак под кодовым названием «Иракская свобода». Военная часть операции прошла весьма успешно (боевые потери американцев составили всего 110 человек), но затем, как и предсказывали критики, США столкнулись с тяжелыми последствиями своих действий. Администрация не уделила должного внимания послевоенным вопросам, исходя из упрощенно-идеологизированных представлений о проблемах управления Ираком после его оккупации. Буш и его окружение, критиковавшие политику Клинтона за увлечение «социальной инженерией» в области «национального строительства» (Босния, Гаити, Косово), не имели ни интереса к сложным проблемам посткон-

фликтного урегулирования, ни опыта в этих вопросах. Они считали, что, поскольку иракцы, как и все остальные народы, стремятся к свободе и демократии, достаточно ликвидировать режим Хусейна и поставить у власти лояльных людей с конституцией западного образца, чтобы в стране быстро произошла «демократизация через оккупацию». Поэтому в Ираке был оставлен сравнительно малочисленный военный контингент для поддержания порядка.

«Коалиция желающих» (*Coalition of the willing*), *ad-hoc* коалиция — термин, вошедший в употребление в начале 1990-х годов для обозначения стран — участниц международных вооруженных операций, не являвшихся полноценными миротворческими операциями ООН. Термин обрел новую популярность в связи с операцией США в Ираке в 2003 г., когда Совет Безопасности не выдал санкции на гуманитарную интервенцию и США стали причислять к «коалиции» всех, кто устно или материально выразил поддержку вторжению.

Поначалу военный успех по смене двух враждебных режимов (в Афганистане и Ираке) вдохновил Белый дом на выдвижение амбициозного плана «демократизации Большого Ближнего Востока». «Стратегия свободы», изложенная в обращении президента к Конгрессу в январе 2004 г., претендовала на демократическую перестройку всего этого огромного региона всеми доступными США средствами, включая военную силу. Однако в Ираке к тому времени уже начались массовые беспорядки — грабежи, мародерство, бойкот действий оккупационных властей. Вскоре к этому добавились партизанское сопротивление «освободителям» и ожесточенные межобщинные конфликты между шиитами и суннитами.

Положение усугублялось грубыми ошибками оккупационных властей: игнорированием проблем жизнеобеспечения местного населения, роспуском старой иракской армии и запретом приема на государственную службу бывших рядовых членов правившей партии Баас, явным неуважением к местным традициям и правам населения страны. Повальные аресты, пытки и издевательства над заключенными, надругательства над мусульманскими святынями быстро восстановили против оккупантов большую часть иракского населения. Облетевшие весь мир любительские фотографии американских охранников багдадской тюрьмы Абу-Грейб с откровенными изображениями этих садистских издевательств стали предельно наглядным и отталкивающим символом «освободительной миссии» США в Ираке.

Тюрьма Абу-Грейб (*Abu Ghraib*) — центральная тюрьма Багдада — была превращена американцами после начала военной операции в Ираке в место содержания иракцев, обвиненных в совершении преступлений, направленных против сил западной коалиции. В конце апреля 2004 г. в американской прессе были опубликованы снимки, свидетельствующие о пытках и издевательствах американских солдат над заключенными в тюрьме иракцами, что привело к крупнейшему скандалу вокруг военного присутствия американцев в Ираке. В 2006 г. тюрьма была закрыта.

Все это вызывало естественное возмущение, особенно в мусульманской среде, которым быстро воспользовались исламские экстремисты. В Ирак стали проникать боевики из других стран, в том числе агенты той самой «Аль-Каиды», которая раньше не имела туда доступа. Они устраивали многочисленные теракты против военнослужащих коалиции и создаваемых американцами местных сил безопасности.

Еще большими жертвами оборачивались столкновения между шиитами (на которых опирались оккупационные власти) и суннитами. Около 2 млн иракцев бежали из страны, и примерно столько же стали внутренними беженцами. Всего в результате войны, по авторитетным международным подсчетам, в стране погибло около 100 тыс. иракцев. Волна насилия и терактов достигла своего пика в 2006 г. после передачи власти иракскому правительству — каждый месяц в стране совершалось около тысячи вооруженных нападений. К началу 2008 г. потери американских военнослужащих достигли 4 тыс. убитыми и более 22 тыс. ранеными. Вместо сокращения своего контингента Вашингтону пришлось его значительно увеличить. С учетом ротации и других военных операций вооруженные силы США едва справлялись с поставленными задачами, испытывая острую нехватку личного состава.

Война быстро утрачивала свою популярность в самой Америке. Безуспешные поиски в завоеванном Ираке следов ОМУ и доказательств связи режима Хусейна с «Аль-Каидой» дискредитировали официальное оправдание войны. В своих мемуарах экс-президент Буш списал это на «ошибки» разведки, признав, что отсутствие ОМУ в Ираке стало «большим ударом по нашей и моей личной репутации». Растущие людские потери, огромные финансовые затраты (около 700 млрд долл. к концу 2007 г.) и неспособность властей нормализовать ситуацию в Ираке продемонстрировали полное банкротство больших планов администрации по «демократизации» Ближнего и Среднего Востока. Резко возросло общественное недовольство и внутривластные издержками иракской войны — массовыми нарушениями гражданских прав и свобод под флагом борьбы с терроризмом, беспрецедентным расширением полномочий президентской власти, обстановкой секретности вокруг ее действий.

Страну шокировали просочившиеся в печать сведения о незаконном прослушивании телефонных разговоров и перлюстрации электронной почты миллионов американцев, а также о тайных тюрьмах ЦРУ в разных странах мира, где в нарушение Женевских конвенций о правах военнопленных содержались десятки тысяч иностранцев и даже американских граждан, подозреваемых в причастности к терроризму. Впервые со времен вьетнамской войны в США возникло широкое антивоенное движение с требованием вывести американские войска из Ирака. Позиции администрации резко ослабли, что привело к убедительной победе Демократической партии на промежуточных выборах 2006 г.

Внешнеполитическая цена иракской авантюры для США также оказалась очень высокой. Гегемонистская политика Буша, кульминацией которой стало нападение на Ирак, вызвала скачок антиамериканских настроений во всем

мире: впервые за многие годы США даже в союзных странах стали восприниматься как главная угроза мировой стабильности. Глобальный рост антиамериканизма, отмечал ветеран международных США С. Гоффман, «это не просто враждебность к самой сильной нации... зависть или неприязнь к нашим ценностям. Гораздо чаще это возмущение ложью и двойными стандартами, вопиющим невежеством и высокомерием, порочными представлениями и сомнительной политикой».

Ирак отвлек политические и материальные ресурсы США от решения других важных проблем, прежде всего — углублявшегося кризиса в Афганистане, где вновь набирал силу «Талибан». Другой противник США — шиитский Иран — усилил позиции в регионе (где раньше его сдерживал Ирак) и ускорил свою ядерную программу, видя в ней единственную защиту от американской политики смены неугодных Вашингтону режимов. В 2005 г. на волне антиамериканских настроений к власти в Тегеране пришел радикально настроенный президент М. Ахмадинежад, ужесточивший позицию своей страны в отношении США и Израиля.

Все это вызывало растущую тревогу во внешнеполитическом истеблишменте страны. В декабре 2006 г. был опубликован доклад «исследовательской группы» по Ираку, составленной из авторитетных внешнеполитических деятелей обеих партий во главе с Дж. Бейкером и Л. Гамильтоном. Их наказ администрации сводился к выводу из страны американских войск и необходимости политического решения иракской проблемы, включая диалог с соседями Ирака — Сирией и Ираном. Однако Белый дом упорствовал в своей линии, видя главный выход из создавшегося тупика в расширении американского контингента в Ираке, численность которого к весне 2008 г. достигла 175 тыс. человек. Администрация уже не замахивалась на демократизацию страны, ограничив свои цели созданием мало-мальски устойчивого режима и прекращением массового насилия. К концу 2008 г. ситуация в стране несколько стабилизировалась. С правительством Аль-Малики было подписано соглашение о статусе пребывания американских войск в Ираке, предусматривавшее по настоянию иракской стороны вывод их основного контингента к концу 2011 г. при сохранении значительной группировки на последующий период. Было также подписано Стратегическое рамочное соглашение о дружбе и сотрудничестве, призванное привязать Ирак к США. Хотя окончательные итоги второй иракской войны подводить еще рано, уже ясно, что она подорвала накопленный за многие годы политический капитал Америки и опорочила саму идею «жесткой гегемонии» США в мире.

Крах неоконсервативного проекта «однополярного мира» вызвал оживленные дебаты о его судьбе и альтернативных идеях. Некоторые специалисты (историки Дж. Гэддис и М. Леффлер) отмечали историческую преемственность «бушизма», его укорененность в основополагающих принципах внешнеполитической традиции США — мессианстве, свободе рук, стремлении к гегемонии и экспансии. Однако преобладала либеральная критика «доктри-

ны Буша», рассматривавшая ее как отклонение от лучших традиций внешней политики США в годы биполярного противостояния с ее учетом интересов союзников, опорой на многостороннюю дипломатию, международные институты и уважением международного права. Думается, что эти две точки зрения не противоречат друг другу, если рассматривать политику Буша как возвращение традиционализма в условиях «однополярного мира», когда США в отсутствие советского «сдерживания» почувствовали себя свободными в проведении более жесткой и эгоистической политики. В итоге мир столкнулся с «разнузданной Америкой», используя выражение авторов одноименного исследования Брукингского института Дж. Линдсея и И. Даалдера. Однако эта разнузданность оказалась для США непозволительной роскошью.

Внешняя политика администрации Буша на остальных направлениях была выдержана в более умеренном и преемственном духе. Вашингтон продолжил курс на расширение НАТО, мотивируя его не столько соображениями «коллективной безопасности», как в годы президентства Клинтона, сколько потребностями совместной обороны от новых угроз — борьбы с международным терроризмом и распространением ОМУ. Важную роль сыграли и геополитические соображения — выход альянса на стратегически важные регионы Балтийского, Каспийского и Черного морей, Закавказья и Центральной Азии, а также политические мотивы — расширить и укрепить проамериканский фланг НАТО за счет «новой Европы».

В ноябре 2002 г. по итогам Пражского саммита НАТО в альянс были приглашены Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Румыния, Словакия и Словения. Тогда же было принято решение о создании объединенных сил быстрого реагирования, способных осуществлять широкий спектр военных, в том числе — антитеррористических операций. Столкнувшись с растущей независимостью союзников на примере иракской войны и трудностью достижения консенсуса в рамках всего альянса, Вашингтон перешел к тактике создания более гибких временных «коалиций желающих» для решения конкретных задач.

Российские протесты против включения в альянс соседних государств Балтии, как и при Клинтоне, смягчались развитием сотрудничества между Россией и НАТО. Согласно Римской декларации России и НАТО (май 2002 г.) вместо прежнего Постоянного консультативного комитета образовывался Совет Россия—НАТО в рамках «двадцатки», в котором Россия получала право голоса при обсуждении ряда вопросов борьбы с международным терроризмом и наркотрафиком, противодействия распространению ОМУ, оказания помощи в чрезвычайных ситуациях и некоторых других.

Вашингтон продолжал ревниво относиться к развитию военно-политической интеграции в ЕС. Соглашение 2002 г. о стратегическом партнерстве НАТО и ЕС подтверждало роль НАТО как основы коллективной обороны их членов и содержало взаимное обязательство сторон согласовывать свои потребности в сфере оборонного потенциала. Соглашение позволяло ЕС осуществлять операции

по кризисному реагированию без участия НАТО, но с сохранением за руководством альянса «права первого отказа» в реагировании на международные кризисы. Таким образом, в рамках так называемого «нового атлантизма» развивалось новое разделение труда, при котором за США сохранялась главенствующая роль в определении глобальной стратегии НАТО и проведении военных операций, а ЕС расширял свои операции по оказанию гуманитарной помощи, миротворчеству и постконфликтному урегулированию.

Тем не менее между Вашингтоном и его европейскими союзниками сохранялись и даже усиливались разногласия по ряду важных международных проблем. Большинство членов ЕС не разделяло крайней озабоченности Вашингтона ракетной угрозой со стороны «стран-изгоев» и считало американские планы создания НПРО нереалистическими и неоправданно дорогостоящими. Европейцы опасались быть втянутыми в военные конфликты США с этими странами и полагались в основном на мирные средства решения возникавших с ними проблем. Они иначе относились и к международному терроризму, связывая его с социально-экономическими корнями и израильской позицией США в ближневосточном конфликте. Поэтому и выход они видели не столько в силовом подавлении радикального исламизма, сколько в экономической и политико-дипломатической профилактике, а также в урегулировании израильско-палестинской проблемы на более равноправной основе.

В основе многих из этих разногласий лежали углублявшиеся социокультурные расхождения внутри «атлантического сообщества»: все более пацифистская, наднациональная, секулярная и независимая Европа с растущей неприязнью реагировала на имперско-силовую и гегемонистскую политику Вашингтона с его пренебрежением к международному праву, религиозным морализаторством, культом военной мощи и американского суверенитета.

С растущими сложностями и независимостью своих союзников США сталкивались и в Западном полушарии. Обещанное еще в 1990 г. создание к 2005 г. Общеамериканской зоны свободной торговли (АЛКА) затормозилось ввиду серьезных расхождений интересов США и латиноамериканских стран в определении конкретного содержания и форм этой интеграции. Заметно укрепились позиции конкурента НАФТА — МЕРКОСУРА, лидеры которого — Бразилия и Аргентина отнюдь не хотели растворяться в американском интеграционном проекте и выступали за неприемлемый для США межблоковый характер формирования АЛКА. «Левый поворот» — приход к власти левых лидеров в Венесуэле, Бразилии, Аргентине, Уругвае, Боливии, Никарагуа и Эквадоре еще более осложнил продвижение АЛКА и привел к общему росту внешнеполитической самостоятельности этих стран, порой (как в Венесуэле, Никарагуа и Боливии) граничащей с антиамериканизмом. Они стали развивать свои внерегиональные связи, что вело к росту влияния неамериканских акторов в Западном полушарии (ЕС, АТЭС, Китая, России) и ослаблению панамериканской системы. В международных делах эта группа все чаще стала

выступать с критикой политики США на глобальном и региональном уровне. По сути, как отмечает ведущий российский исследователь межамериканской системы В. П. Сударев, в ее рамках на континенте «шло формирование своего рода внутрисистемной оппозиции» Соединенным Штатам.

«Левый поворот» — за одиннадцать лет — с 1998 по 2009 г. в четырнадцати странах Латинской Америки (в Венесуэле — трижды, Бразилии — дважды, Чили — дважды, Аргентине — дважды, Уругвае, Боливии, Эквадоре, Никарагуа, Перу, Коста-Рике, Панаме, Гватемале, Парагвае, Сальвадоре) к власти приходят левые правительства — демократическим, конституционным путем. Происходят немислимые еще относительно недавно изменения всей политической конфигурации латиноамериканского континента. В принципиально новых условиях, на ином витке мирового развития произошло своеобразное возрождение левых».

Источник: Окунева Л. Левый поворот и демократия в Латинской Америке // Международные процессы. 2009. Январь—апрель. Т. 7. № 1 (19).

На российском направлении политика администрации была весьма противоречивой. Российское руководство пошло на серьезные односторонние шаги для улучшения отношений с США: оказало американцам серьезную помощь в борьбе с талибами в Афганистане и других формах сотрудничества в борьбе с международным терроризмом, отказалось от своей военно-морской базы во Вьетнаме и закрыло расположенную на Кубе станцию электронного слежения за США, сдержанно отреагировало на выход Вашингтона из договора по ПРО и включение стран Балтии в НАТО. Вашингтон, со своей стороны, снизил накал критики внутренней политики России и пошел на заключение Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов (СНП) 2002 г. Однако это соглашение имело серьезные изъяны: сокращение стратегических боезарядов обеих сторон до 1700–2200 единиц в течение ближайших 10 лет соседствовало в нем с отсутствием полноценной процедуры верификации и резервированием возможности складирования сокращаемых боезарядов. Кроме того, Договор не затрагивал приоритетных для России проблем противоракетной обороны и космического оружия.

По большому счету Вашингтон не ответил взаимностью на российские уступки, в том числе по вопросам отмены пресловутой поправки Джексона—Вэника и вступления России в ВТО. Помимо расширения НАТО и войны в Ираке серьезным раздражителем в отношениях с Россией стали новые американские планы создания глобальной НПРО, особенно по развертыванию ее компонентов в Восточной Европе (размещение мощного радара в Чехии и базы ракет-перехватчиков в Польше). Вашингтон оправдывал эти меры защитой от иранских ракет, но с учетом географии и тактико-технических данных этих систем российский «прицел» этой затеи был очевиден. Предложения Москвы о совместной разработке тактической ПРО с использованием российской РЛС в Габалине (Азербайджан) — гораздо более логичное для прикрытия южного фланга Европы — было, по сути, проигнорировано.

Поправка Джексона—Вэника (*Jackson—Vanick Amendment*, 19 октября 1974 г.) — поправка конгрессменов Генри Джексона и Чарльза Вэника к Закону США о торговле. Поправкой Джексона—Вэника запрещалось предоставлять режим наибольшего благоприятствования в торговле, предоставлять государственные кредиты и кредитные гарантии странам, которые нарушают или серьезно ограничивают права своих граждан на эмиграцию. В связи с перестройкой с 1989 г. США ежегодно накладывали мораторий на действие поправки в отношении СССР, а затем стран СНГ. В 1994 г. Россия получила гарантии автоматического продления режима благоприятствования в торговле, в связи с чем была устранена необходимость ежегодного подтверждения моратория на действие поправки. Однако официально поправка в отношении России не отменена. Поправка отменена в отношении таких стран СНГ, как Киргизия (2000 г.), Армения (2004 г.), Украина (2005 г.).

Источник: История внешней политики СССР и России в 1985–1999 гг.: Проблемы, решения, результаты / Под общ. ред. А. В. Торкунова. М.: Фонд современной истории, 2010.

Администрация Буша продолжила курс своих предшественников на противодействие интеграционным процессам с участием России и поддержку наиболее прозападных сил на постсоветском пространстве, особенно в ключевых в геополитическом отношении Украине и Грузии. Это было частью общей стратегии США, которую А. Д. Богатуров назвал «стратегией перемалывания» — линией «на формирование и поддержку на пространстве бывшего социалистического мира сети не особенно сильных и не слишком устойчивых новых государств, вовлеченных в сотрудничество и отношения “асимметричной взаимозависимости” с Западом...». Действуя в основном через неправительственные каналы (благотворительные фонды, общественные и партийные организации), Вашингтон способствовал успеху «оранжевых революций» в Украине и Грузии, а затем стал оказывать политическую, финансовую и военную помощь образовавшимся в их результате антироссийским режимам В. Ющенко и М. Саакашвили. С подачи США в натовских кругах стала активно обсуждаться перспектива скорого вступления в НАТО Украины и Грузии, которым был предложен план действий по подготовке к этому вступлению. Все эти шаги вызывали остро негативную реакцию Москвы и привели к резкому охлаждению двусторонних отношений. Кульминацией этой напряженности стало нападение Грузии на Южную Осетию в августе 2008 г., совершенное с помощью американского вооружения и при попустительстве Белого дома. В Вашингтоне и Тбилиси явно не ожидали жесткого военного отпора со стороны России, пришедшей на помощь своим гражданам и миротворцам. Провалившаяся авантюра грузинского руководства и его заокеанских покровителей, изображавшаяся в США как «агрессия авторитарно-имперской России» против «маленькой демократической» Грузии, завела американо-российские отношения в тупик.

На китайском направлении политика республиканской администрации претерпела скорее обратную эволюцию — от первоначального ужесточения к продолжению сотрудничества. Мартовский (2001 г.) инцидент

с американским разведывательным самолетом, совершившим вынужденную посадку на китайской территории после столкновения с китайским самолетом-перехватчиком, показал ограниченность возможностей Вашингтона в давлении на Пекин. События 11 сентября 2001 г. усилили взаимную заинтересованность сторон: для США было важно заручиться поддержкой КНР в борьбе с международным терроризмом, а Китай был озабочен угрозой исламского фундаментализма в Синьцзян-Уйгурском автономном районе КНР. Новым общим интересом стало и сохранение в Пакистане режима генерала Мушаррафа как союзника в афганской войне и заслона на пути радикальной исламизации Пакистана. К концу 2001 г. при поддержке США были успешно завершены многолетние переговоры о вступлении Китая в ВТО, что облегчило доступ товаров обеих стран на рынки друг друга.

Усилив элементы «вовлечения» в своей китайской политике, Белый дом сохранил на вооружении и военно-стратегическое сдерживание КНР, главными рычагами которого были военная помощь Тайваню и планы создания системы ПРО ТВД в акватории Тихого океана, грозившие в случае своей реализации нейтрализовать ракетно-ядерные силы КНР. Еще одним средством сдерживания Китая стало развитие отношений США с его конкурентом — Индией, начатое еще при Клинтоне. Оно явилось важнейшей частью большого геополитического маневра американской дипломатии по созданию прозападного «демократического четырехугольника» в составе США, Индии, Японии и Австралии в качестве противовеса КНР и Шанхайской организации сотрудничества, тон в которой задают Россия и Китай. Наметившееся превращение ШОС в самостоятельный евразийский центр силы вызывало большую озабоченность в Вашингтоне, и перетягивание Индии на свою сторону стало одним из приоритетов американской политики.

«Политика вовлечения» (термин введен Клинтоном) — включение в систему общемировых экономических и политических отношений стран после распада СССР и ОВД. Страны включались в деятельность многосторонних институтов и евроатлантических организаций, но фактически не играли в их управлении заметной роли.

В июле 1994 г. на основе идей помощника президента Клинтона по национальной безопасности Э. Лейка был сформирован документ Совета национальной безопасности США — Стратегия национальной безопасности посредством вовлечения и расширения (*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*). В нем говорилось о трансформации стран Восточной Европы и бывшего СССР по «усредненной» демократической модели и превращении «посткоммунистического» пространства в «стратегический резерв», с опорой на который Соединенные Штаты могли бы с большими основаниями рассчитывать на сохранение позиций, приобретенных после распада СССР.

США пошли на резкое расширение военного сотрудничества с этой страной после подписания двустороннего соглашения 2005 г., которое предусматривало увеличение американских поставок вооружения и оказание Индии содействия

в создании системы ограниченной противоракетной обороны. Другим средством привязки Нью-Дели к Вашингтону стало заключение в 2006 г. крупного соглашения о сотрудничестве в области атомной энергии. Индия получала доступ к новым технологиям в области атомной энергетики и международному урановому рынку, несмотря на то что она не присоединилась к Договору о нераспространении ядерного оружия. Реализация этой сделки потребовала внесения поправок в американское и международное законодательство в области нераспространения и вызвала резко негативную реакцию КНР и Пакистана.

Перестановки во внешнеполитической команде администрации в начале второго срока президентства Дж. Буша также способствовали сдвигу ее политики в сторону большей умеренности и прагматизма. Уход большей части неоконсерваторов (П. Вулфовица, Д. Фейта, Р. Перла, Л. Либби), замена Д. Рамсфелда на Р. Гейтса, а опального К. Пауэлла — на близкую к президенту К. Райс привели к усилению позиций Госдепартамента и активизации дипломатических усилий США. В новой редакции Стратегии национальной безопасности 2006 г. прежние формулировки о ставке на превентивный военный удар и поддержание военного превосходства были смягчены. Удалось несколько сгладить трения с западноевропейскими союзниками, ослабить конфронтационность американской политики на Корейском полуострове и оживить посредническую роль США на Ближнем Востоке.

Первоначальная непримиримость Вашингтона по отношению к режиму Ким Чен Ира только подталкивала Пхеньян к форсированию своей ракетно-атомной программы как единственной защиты от США и напугала Сеул и Токио угрозой вооруженного конфликта на полуострове. Соединенным Штатам пришлось вернуться к переговорам о мирном решении проблемы в рамках «шестерки» с участием России и КНР. На Ближнем Востоке К. Райс попыталась добиться прорыва в урегулировании израильско-палестинского конфликта за счет незначительного ослабления произраильского «крена» в позиции США и возвращения к переговорному процессу, в том числе в рамках «квартета» по Ближнему Востоку. В конце 2007 г. она сумела организовать встречу представителей Израиля, Палестины, Сирии и Саудовской Аравии в Аннаполисе (США). Однако конкретных результатов эта встреча не дала, отчасти из-за жесткой позиции руководства палестинской администрации, в которую по итогам выборов 2006 г. (за которые так ратовали США) вошли представители радикальной группировки ХАМАС.

Несмотря на отдельные успехи, послужной список администрации Дж. Буша-младшего во внешней политике оказался провальным в своей сердцевине — стремлении закрепить глобальную американскую гегемонию. Увяжание в Ираке и Афганистане, тщетность грубосилового нажима на другие «страны-изгои» показали ограниченность возможностей США в перedelке мира по своему образцу, привели к перенапряжению национальных ресурсов и резкому падению международного авторитета Америки.

«Государства-изгои» (*rogue states*) — термин впервые был использован советником по национальной безопасности президента Клинтона Энтони Лейком. Согласно Стратегии национальной безопасности США от 2002 г., основными характеристиками «государств-изгоев» являются: жестокое обращение с собственным народом; пренебрежение принципами международного права и нарушение подписанных международных договоров; стремление получить доступ к оружию массового уничтожения или иным передовым военным технологиям для использования в качестве угрозы международной безопасности; оказание помощи терроризму в глобальном масштабе; отвержение базовых человеческих ценностей и ненависть к Соединенным Штатам. На данный момент к «государствам-изгоям» относят Кубу, Иран, Судан, Сирию и Северную Корею. До смены режимов к ним причисляли Афганистан, Ирак и Ливию.

Вопреки расчетам неоконсерваторов, Вашингтону не удалось «отвадить» другие великие державы от проведения независимой политики, противоречащей американским интересам. Напротив, гегемонистская политика Вашингтона, вызвав сопротивление других стран и отвлечение ресурсов США на крестовый поход против терроризма, способствовала укреплению самостоятельных центров силы в мировой политике — европейского, евразийского и даже латиноамериканского. Вместо консервации однополярности ускорилось формирование полицентрического миропорядка. В результате, пишет видный американский дипломат Р. Хаас, «США упустили редкую и во многих отношениях беспрецедентную возможность формирования новых международных отношений на десятилетия вперед». Известные международные обозреватели США, вроде Ф. Закария, заговорили о наступлении нового — «пост-американского мира».

К концу президентства Дж. Буша этот процесс был ускорен глубоким финансовым, а затем и экономическим кризисом, разразившимся в США и вскоре охватившим всю мировую экономику. Кризис подорвал авторитет американской экономической модели и еще более заострил вопрос о бюджетных приоритетах страны, ограничив ресурсную базу военного интервенционизма. Военный бюджет страны, достигший к 2008 г. почти 600 млрд долл. (не считая расходов на войну в Ираке и Афганистане), уже не мог расти дальше такими же темпами. Кроме того, кризис окончательно дискредитировал администрацию Дж. Буша, проложив демократам дорогу к власти. На подходе к выборам 2008 г. они критиковали республиканцев за злоупотребление «твердой мощью» в ущерб дипломатии и другим невоенным рычагам влияния, за примитивную идеологизацию и унилатералистский «крен» во внешней политике, за ослабление связей с традиционными союзниками Америки и умножение числа ее врагов. Демократы во главе со своим новым лидером — сенатором афроамериканского происхождения Б. Обамой предлагали более многосторонний и кооперационный вариант американского лидерства, основанный на комплексном использовании всех компонентов национальной мощи, уважении к международному праву и глобальном сотрудничестве. После убедительной победы на

выборах Демократическая партия получила шанс на «новое начало» во внешней политике.

Главное внимание «команды Обамы» было направлено на вывод страны из глубокого финансово-экономического кризиса — самого серьезного после Великой депрессии 1929—1933 гг. Но и острейшие внешнеполитические проблемы требовали своего решения, тем более что в самой Америке и остальном мире приход к власти харизматического нетрадиционного президента породил большие надежды на обновление всего политического курса страны. Исходные подходы новой администрации к международным делам шли в русле либеральной критики «бушизма» и представляли собой антитезу наиболее одиозным аспектам внешнеполитического курса правых республиканцев. Но это не означало простого возвращения к либеральному интернационализму 1990-х годов с его безоглядным оптимизмом и твердой уверенностью в прочности глобального доминирования Америки. Уроки правления Клинтона и особенно Буша-младшего, новая ситуация в стране и мире требовали серьезных изменений в традиционной политике.

Положение новой администрации напоминало обстановку конца 1960-х — начала 1970-х годов, когда Р. Никсону и Г. Киссинджеру после поражения во Вьетнаме пришлось приводить избыточные внешние обязательства и сверхдержавные претензии США в соответствие с сократившимися возможностями, в том числе за счет сближения с новыми центрами силы (СССР, КНР) и игры на противоречиях между ними. Важное отличие было в том, что мир стал намного более полицентрическим, чем на рубеже 1970-х годов. Даже осторожный Национальный совет по разведке в своем очередном прогнозе «Глобальные тенденции 2025» констатировал возникновение «глобальной многополярной системы», в которой США в лучшем случае могут рассчитывать на положение «первого среди равных». Другие отличия были связаны с умножением числа акторов в мировой политике, резко возросшей взаимозависимостью в условиях глобализации и ослаблением роли военной силы по сравнению с экономическими и социокультурными факторами.

Как осуществить это «организованное отступление» в этом новом полицентрическом мире, сохранив основу американского глобального лидерства и не допустив дальнейшего ослабления мировых позиций США? Такова была главная стратегическая проблема, стоявшая перед новой администрацией на международной арене. Ее решение виделось в смене внешнеполитических приоритетов и методов продвижения американских интересов. «Мы будем следовать политике “мягкого влияния”, — заявила на сенатских слушаниях по утверждению ее кандидатуры на пост госсекретаря США Х. Клинтон, — т.е. использовать весь набор имеющихся в нашем распоряжении средств — дипломатических, экономических, политических, военных, правовых и культурных». Лейтмотивом этой переориентации стала концепция «умной силы», впервые выдвинутая видным внешнеполитическим экспертом демократов Дж. Наем. Суть состояла в том, чтобы придать американскому лидерству новое содер-

жание: вместо неприкрытого эгоизма, односторонних действий и силового диктата «доктрины Буша» перенести упор на организацию многостороннего сотрудничества в совместном решении общих проблем и тем самым сделать лидерство США более полезным и привлекательным для других стран.

«Ни одна, даже самая мощная страна не может справиться с глобальными вызовами в одиночку», — говорилось в новой редакции Стратегии национальной безопасности 2010 г. К таким проблемам относятся: энергетическая безопасность, глобальное изменение климата и природной среды, распространение СПИДа и других опасных эпидемий, помощь развитию беднейших стран мира, распространение ОМУ, преодоление мирового финансово-экономического кризиса, реформирование международных институтов для решения глобальных проблем, международный терроризм (хотя приоритетность этой проблемы была резко снижена). В таком подходе также присутствовало более широкое и перспективное понимание безопасности демократами по сравнению с республиканцами.

На базе этой новой повестки дня, как подчеркивалось в первых программных документах новой администрации по внешней политике и национальной безопасности, следует расширить и укрепить отношения США с союзниками, а также попытаться начать диалог с конкурентами и противниками Америки. Даже в отношении «государств-изгоев» вместо прежней ставки на их «переделку» и «смену режима» новый президент заговорил о готовности Вашингтона протянуть им руку, если они «разожмут свой кулак». И это были не просто слова: в течение первого года своего президентства Обама открыл диалог с Ираном, пошел на сближение с Россией, ослабил экономические санкции против Кубы, начал дипломатические контакты с Сирией и диктаторским режимом Мьянмы (бывшей Бирмы). В ходе визитов в Турцию и Египет (апрель, июнь 2009 г.) Обама сделал шаг к примирению с мусульманским миром. Он говорил об исламе как «части Америки», о готовности США «слышать» исламский мир, «исправлять ошибки и искать общий подход».

В своем первом обращении к Генеральной Ассамблее ООН (сентябрь 2009 г.) Обама призвал к *«новой эре вовлечения»* (курсив наш. — *Авт.*), основанной на общих интересах и взаимном уважении», и «новым коалициям, преодолевающим прежние водоразделы». За всем этим стояло стремление укрепить пошатнувшуюся международную поддержку США путем расширения круга друзей и сокращения числа врагов, нажитых за предыдущие годы. Другим символом разрыва с прошлым стало одно из первых решений нового президента — о закрытии скандальной американской тюрьмы в Гуантанамо и запрете применения пыток к обвиняемым в терроризме. Белый дом также заявил о выводе основного контингента американских войск из Ирака к 31 августа 2010 г., выразил заинтересованность в продолжении переговоров о дальнейшей судьбе Киотского протокола и сокращении ядерных вооружений, а в программной речи в Праге 9 апреля 2009 г. Обама провозгласил целью своего президентства создание безъядерного мира. Все это должно было подчеркнуть возвращение

США к уважению международного права и к процессу контроля над вооружениями после восьми лет республиканского пренебрежения тем и другим.

Тюрьма в Гуантанамо — тюрьма для лиц, обвиняемых властями США в различных преступлениях, в частности, в ведении войны на стороне противника, на военноморской базе США в заливе Гуантанамо (Куба). Тюрьма была создана в 2002 г. С тех пор США свозили в нее заключенных со всего мира: подозреваемых в терроризме афганцев, уйгурских сепаратистов, граждан Саудовской Аравии, Йемена, а также России. Последние годы ведутся дискуссии о необходимости закрытия тюрьмы в качестве жеста доброй воли со стороны Соединенных Штатов. Закрытие тюрьмы было одним из главных предвыборных обещаний Б. Обамы. За четыре года его первого президентского срока никаких конкретных действий осуществлено не было.

Серия миролюбивых инициатив и радикальная смена образа лидера США возымели свое действие. К лету 2009 г. 59% против 15% американцев одобряли внешнеполитическую деятельность Обамы. Произошло быстрое улучшение имиджа Америки в мире на волне симпатий к ее новому руководству. В декабре 2009 г. Обама даже удостоился Нобелевской премии мира, хотя, как отмечали критики, премия была присуждена не столько за реальные достижения, сколько за благие намерения. На практике осуществление этих намерений оказалось очень трудным, а подчас и невозможным делом.

Этому мешала сама сложность стоящих перед Америкой проблем. Даже такое, казалось бы, простое решение, как закрытие одиозной тюрьмы в Гуантанамо, обернулось для американской дипломатии массой хлопот по «переселению» ее заключенных в другие страны, многие из которых отнюдь не горели желанием их принять и требовали за это той или иной компенсации. Другим препятствием была огромная инерция внешней и военной политики США, которую трудно развернуть даже в направлении большего реализма. Любое «организованное отступление» на международной арене встречает в стране сильное сопротивление со стороны сил, заинтересованных в сохранении статус-кво, и ура-патриотов, для которых оно представляется «сдачей» американских позиций. Эта опасность особенно велика для Демократической партии, традиционно считающейся менее способной, чем республиканцы, обеспечить безопасность Америки. К тому же первый чернокожий президент-демократ — новичок в политической элите США — не имел прочных связей и большого авторитета в высших военно-политических кругах страны, что сковывало свободу его действий. Сказывался и расовый фактор — не случайно большая часть белой Америки проголосовала на выборах 2008 г. против Обамы.

Понимая уязвимость своего положения, новый президент взял курс на соблюдение осторожности и определенной преемственности во внешних делах, в том числе и в кадровом составе своей администрации. Во главе Пентагона был оставлен республиканец Р. Гейтс, а советником президента по национальной безопасности впервые при демократах стал профессиональный военный — отставной генерал Дж. Джоунс, бывший командующий Объединенными воору-

женными силами НАТО. Свои посты сохранили и назначенные Бушем командующие войсками США в Ираке и Афганистане, а также главком Центрального командования, ответственного за операции на Ближнем и Среднем Востоке.

Самыми неотложными проблемами администрации были две войны, доставшиеся в наследство от республиканцев, — иракская и афганская. В Ираке острота ситуации постепенно спадала, что позволило Обаме выполнить свое предвыборное обещание об ускорении вывода американских войск из этой страны. К осени 2010 г. основная часть военного контингента США покинула Ирак, где осталась 50-тысячная группировка для поддержания порядка и обеспечения функционирования американских военных баз. В Афганистане же положение становилось все более угрожающим. Войска США и НАТО утрачивали контроль над большей частью территории страны, талибы переходили в наступление, используя свои базы в соседнем Пакистане. В самом Пакистане также росло влияние экстремистских исламских группировок, что ставило под угрозу сохранение контроля над его ядерным арсеналом и препятствовало снабжению коалиционных войск через пакистанскую территорию. Несмотря на щедрую помощь США, новое правительство Пакистана во главе с А. Зардари не спешило рвать с «Талибаном», в котором оно видело возможную опору в борьбе с влиянием враждебной Индии после ухода американцев. Поэтому Исламабад не вел активной борьбы с талибами и крайне болезненно относился к ударам американских войск по их базам на своей территории. К осени 2008 г. потери США в Афганистане впервые превысили потери в Ираке. Складывался взрывоопасный афгано-пакистанский «узел», чреватый цепной реакцией дестабилизации всего региона, включая Центральную Азию.

Еще во время предвыборной кампании Обама объявил Афганистан «центральным фронтом» борьбы с терроризмом, предлагая перебросить туда из Ирака дополнительные войска США и НАТО. Став президентом, он увеличил численность американских войск в Афганистане на 30 тыс., доведя ее до 100 тыс. Специальным представителем администрации по Афганистану и Пакистану был назначен опытный Р. Холбрук, отличившийся своей «дипломатией принуждения» на Балканах. План действий по Афганистану, одобренный президентом в конце 2009 г., предусматривал достижение перелома в ходе боевых действий и начало вывода основного контингента американских войск к лету 2011 г. Основной задачей выдвигалось не «национальное строительство» и даже не полномасштабная противопартизанская война, а «поражение “Аль-Каиды” и исключение ее возвращения в афганские и пакистанские укрытия». Однако добиться даже этой ограниченной цели не удавалось: вылазки и теракты талибов нарастали, натовские потери увеличивались, а готовность союзников США делить с ними бремя ведения боевых действий уменьшалась. По-прежнему слабым и коррумпированным было правительство Карзая, которого само посольство США в Кабуле называло в своих депешах «ненадежным союзником». Победа на «центральном фронте» оставалась иллюзорной, а начало вывода основных американских войск из Афганистана уже в 2011 г. выглядело все менее реальным.

Тупиковая ситуация в Афганистане вызывала растущие трения между Белым домом и Пентагоном. Президент стремился ограничить продолжительность непопулярной и дорогостоящей (около 113 млрд долл. в год) войны, сдерживая аппетиты военного командования. Военные же, как и в годы вьетнамской войны, требовали все больше людских и финансовых ресурсов для достижения перелома в ней. В июле 2010 г. дело дошло до шумного увольнения командующего силами США и ООН в Ираке генерала С. Маккростола, позволившего себе уничижительные высказывания о команде Белого дома в открытой печати. Его сменил главком Центрального командования и бывший командующий в Ираке генерал Д. Петреус, не скрывавший опасений в связи с тем, что афганская война может затянуться на долгие годы. Все это вызывало растущее недовольство американской общественности: «ястребы» требовали скорой победы, а «голуби» были недовольны самим фактом продолжения войны. К началу 2009 г. уже более половины американцев не одобряли политику администрации в Афганистане.

Весной 2009 г. обострилась и ситуация вокруг ядерной программы Ирана, достигшей своей критической пороговой стадии в производстве обогащенного урана. Запуск Ираном искусственного спутника Земли говорил о его успехах в развитии ракетных технологий. Овладение Тегераном ядерным оружием грозило подхлестнуть гонку вооружений в регионе и вызвать крайнюю упреждающую реакцию со стороны Израиля. Примирительное телеобращение Обамы к иранскому народу в начале 2009 г. и дипломатический зондаж не возымели действия, и Белый дом вернулся к прежней политике ужесточения санкций против Тегерана, для чего требовалась поддержка России и других постоянных членов СБ ООН. При этом, в отличие от своего предшественника, Обама воздерживался от выдвижения ультиматумов и угроз применения военной силы против Ирана.

Новые приоритеты и подходы администрации подразумевали улучшение отношений с Россией и Китаем, которые в «Четырехлетнем обзоре оборонной политики», опубликованном в начале 2010 г., уже не назывались источниками военной угрозы. Особенно важной представлялась переориентация в отношении России. Острая потребность в российской помощи по Ирану и Афганистану, невозможность продвижения в ограничении ядерных вооружений без полноценного участия России — все это требовало большей взаимности в отношениях, чем это было при Буше-младшего. Администрация перенесла упор на общность интересов двух стран, выводя за скобки имевшиеся разногласия. «Перезагрузка» в американо-российских отношениях стала постепенно наполняться конкретным содержанием. В 2009 г. Белый дом разморозил сотрудничество России и НАТО (остановленное после конфликта с Грузией), отказался от планов развертывания ТПР ПРО в Польше и Чехии, отложил вопрос о скором вступлении Украины и Грузии в НАТО и начал переговоры с Москвой о заключении договора СНВ-3 на смену СНВ-2, срок действия которого истекал в декабре 2009 г.

После трудных переговоров к лету 2010 г. был согласован окончательный проект нового договора «О мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений». Он предусматривал в течение семи лет после вступления в силу довести потолки по ядерным боезарядам до 1550 единиц, а по носителям — до 700 единиц для развернутых пусковых установок МБР, БРПЛ и тяжелых бомбардировщиков и до 800 единиц — для неразвернутых систем этих типов. Дальнейшее сокращение стратегических вооружений отвечало интересам обеих сторон, снижая затраты и риски, связанные с поддержанием ставших избыточными ядерных арсеналов. Для российской стороны особенно важным было подтверждение взаимосвязи между наступательными и оборонительными вооружениями, баланс которых не должен нарушаться при дальнейшем сокращении наступательных вооружений и развитии систем ПРО. 22 декабря 2010 г. Договор был ратифицирован 71 голосом против 26, хотя республиканцам удалось обусловить эту ратификацию выделением дополнительных ассигнований на модернизацию ядерного арсенала США. На саммите Россия—НАТО в Лиссабоне (ноябрь 2010 г.) руководство альянса во главе с США заявило о своей готовности сотрудничать с Россией в создании региональной системы ПРО.

Москва, со своей стороны, согласилась предоставить российскую территорию для транзита невоенных натовских грузов в Афганистан и поддержала введение санкций против Ирана, предложенное Соединенными Штатами и странами ЕС. Улучшению отношений между двумя странами также способствовали обмен официальными визитами между президентами Д. А. Медведевым и Б. Обамой в 2009 г., а также их новые встречи в 2010 г.

Традиционно приоритетные отношения США с Китаем получили особое звучание в условиях мирового финансово-экономического кризиса. Торгово-экономическая и финансовая зависимость США от КНР еще более возросла, поскольку мало пострадавший от кризиса Китай в дополнение к своей роли главного поставщика товаров на американский рынок стал еще и основным кредитором Америки — к 2009 г. он владел ценными бумагами минфина США общей стоимостью 860 млрд долл. От готовности КНР продолжать финансировать экономику США во многом зависел успех антикризисной программы Обамы. Поддержка Китая была также важна в вопросах ядерных программ Ирана и КНДР и развязке афгано-пакистанского узла с учетом большого китайского влияния на Исламабад. Не случайно свой первый зарубежный визит Х. Клинтон нанесла в Пекин, за которым в ноябре 2009 г. последовал и визит Обамы. Однако предсказания о возникновении «Большой двойки» не оправдались, так как между странами сохранялись серьезные противоречия и помимо традиционной тайваньской проблемы. Пекин не спешил присоединяться к жестким санкциям против Ирана (нуждаясь в иранской нефти), отказывался усиливать нажим на Пхеньян (опасаясь краха северокорейского режима и образования у себя под боком единой проамериканской Кореи) и не стал ревалюировать юань в угоду США, дабы не ослаблять свои экспортные позиции. Вашингтон в свою очередь, как и в предыдущие годы, сохранял в своей стратегии

элементы сдерживания Китая: усиливал военное сотрудничество с Японией (военное планирование которой все более переключалось на потенциальную китайскую угрозу), продолжал сближение с Индией, поддержав ее заявку на постоянное членство в Совете Безопасности ООН.

На Ближнем Востоке администрация активизировала посредничество в урегулировании израильско-палестинского конфликта, понимая, что его продолжение питает антиамериканские настроения в арабском мире, и надеясь, что новый примирительный тон в отношениях с ним сделает палестинцев более покладистыми в переговорах.

Из выступления Обамы в Каирском университете 4 июня 2009 г.: «Я приехал сюда в Каир для того, чтобы попытаться открыть новую страницу во взаимоотношениях между Соединенными Штатами и живущими по всему миру мусульманами на основе общих интересов и уважения друг к другу, а также на основе того неоспоримого факта, что Америка и ислам не являются взаимоисключающими понятиями и поэтому им нет нужды соперничать. Наоборот, у них есть точки соприкосновения и общие принципы — принципы справедливости и прогресса, терпимости и уважения чести и достоинства всех людей на Земле».

С другой стороны, было важно удержать израильских правых от продолжения строительства поселений на оккупированных Израилем территориях и нанесения превентивного удара по ядерным объектам Ирана, чреватого ответными ударами Тегерана по американским войскам в Ираке и Афганистане, а также блокадой стратегического Ормузского пролива. Однако надежды администрации на взаимную сдержанность сторон не оправдались: получив отпор Тель-Авива в вопросе о поселениях, Белый дом дал задний ход, что, в свою очередь, укрепило позиции радикалов в палестинском руководстве. Не продвинулся и начатый еще при Клинтоне процесс примирения Израиля с Сирией, что могло бы ослабить внешнюю поддержку этих радикальных группировок. Отсутствие четкой продуманной стратегии во взаимодействии с другими спонсорами мирного процесса не позволило американской дипломатии достичь прорыва в мирном урегулировании на Ближнем Востоке.

На латиноамериканском направлении администрация отказалась от установок своих предшественников на форсированное продвижение американского сценария торгово-экономической интеграции Западного полушария и рассмотрение проблем континента через призму террористической угрозы. Вместо этого Белый дом заявил о готовности заняться реальными проблемами своих соседей в духе более равноправного и многостороннего сотрудничества, уважения международного права и терпимости к оппозиционным левым режимам. Отказавшись от выдвижения амбициозных панамериканских инициатив, администрация сосредоточилась на сотрудничестве в борьбе с финансово-экономическим кризисом, вопросах энергетической безопасности, окружающей среды и борьбы с преступностью.

Однако уже к концу 2009 г. этот новый подход стал давать сбои. Сохранение многими латиноамериканскими странами отношений с Ираном вызвало рецидив командного тона Вашингтона, предупредившего своих соседей

о серьезных последствиях их «флирта с Ираном». Это породило недовольство даже в дружественных США столицах континента. Дальнейшая нормализация отношений с Кубой была свернута под давлением влиятельной кубинской эмиграции и ее союзников в Сенате. Белый дом закрыл глаза на смещение гондурасскими военными законно избранного президента этой страны М. Зели — сторонника Х. Чавеса. Администрация отложила проведение обещанной иммиграционной реформы, пожертвовав ею ради прохождения через Конгресс срочных внутривластных мер. В итоге вновь обретенный авторитет Вашингтона среди своих соседей оказался подорванным.

Не были полностью реализованы и планы администрации по реформе военного строительства. Новая оборонная доктрина и военный бюджет Белого дома предусматривали лишь незначительные сокращения некоторых программ, притом что военные расходы продолжали расти (хотя и не такими темпами, как при республиканцах), несмотря на финансовый кризис и астрономический дефицит федерального бюджета.

Противоречивые итоги внешнеполитического старта администрации демократов вызывали растущую критику внутри страны. Особенно усердствовали неоконсерваторы и правые республиканцы, которые обвиняли Белый дом в «умиротворении врагов Америки» и ослаблении безопасности США. Однако и менее ангажированные комментаторы выражали сомнения в том, что примирительный курс Обамы приносит реальные внешнеполитические дивиденды. За 2009 г. доля противников его внешней политики выросла с 15 до 36% — в основном за счет колеблющихся и независимых избирателей, поддержавших Обаму в 2008 г.

Это происходило на фоне общего падения популярности президента, рейтинг которого к промежуточным выборам 2010 г. стал негативным. Хотя основную роль в ослаблении его позиций сыграло недовольство американцев сохранением кризисной экономической ситуации в стране, правоконсервативный «бумеранг» в ответ на пресловутое «отступление» США в мире стал важным слагаемым сокрушительного поражения демократов на промежуточных выборах 2010 г. В результате выборов в Конгрессе резко усилились позиции республиканцев — сторонников ужесточения внешнеполитического курса страны. Дальнейшая судьба перестройки внешней политики США в направлении «мягкой гегемонии» оказалась под вопросом.

«Мягкая сила» (*soft power*) — форма политического влияния, посредством которого желаемые результаты достигаются на основе добровольного участия, симпатии и привлекательности. «Мягкая сила» реализуется посредством распространения культурных, политических, гуманитарных и социальных ценностей, институтов. Термин впервые был введен в оборот политологом Дж. Наем в его книге *«Bound to Lead: The Changing Nature of American Power»* (1990 г.). В русском переводе встречаются также термины «гибкая сила», «мягкая власть».

«Жесткая сила» (*hard power*) — это способность к принуждению, обусловленная военной и экономической мощью страны.

Трудности в реализации большого внешнеполитического маневра Обамы связаны со сложным комплексом внешних и внутренних факторов. Искушенные наблюдатели отмечают, что сам президент еще не нашел оптимального баланса между инструментами «мягкой» и «жесткой силы»:

«Он настолько настроен на “легкую поступь”, на признание ограниченности возможностей Америки, что некоторые наши противники (а также и многие союзники) видят в этом его стремлении к достижению согласия уступчивость или отсутствие убежденности, — пишет в своей последней книге ведущий внешнеполитический обозреватель “Нью-Йорк таймс” Д. Сэйн-джер. — В первом году ему явно не доставало способности продемонстрировать решимость Америки, металла в голосе, который дополнял бы его аналитический, свободный от бравады тон».

Но дело, конечно, не только в мягкой стилистике молодого президента, за которой, кстати, нередко скрывается весьма жесткая политика. Как показывает большой массив свежей дипломатической переписки США, обнародованный в конце 2010 г. сайтом «Викиликс», реальная дипломатия нынешней администрации остается очень цепкой, прагматичной и упорной в достижении своих целей. Однако те же документы наглядно свидетельствуют и о том, как трудно в современном мире добиваться своих целей даже ведущей мировой державе. Оказалось, что недостаточно было просто отказаться от крайностей «бушизма», чтобы восстановить свое влияние в мире и вернуться к привычной роли лидера.

Само это понятие приобретает новое содержание и становится для США гораздо более сложным делом, чем прежде — в условиях биполярного или однопольного мира, когда на Америку работала не только преобладающая военная мощь, но и превосходство ее модели, слабость конкурентов, несомненное лидерство Запада в мире и блоковая дисциплина ее союзников. Сейчас все эти опоры американского лидерства уходят в прошлое: центр тяжести мировой политики смещается на Восток (где у США появляются новые мощные конкуренты), блоковая дисциплина ослабевает в условиях отсутствия большого врага и роста политико-экономической самостоятельности союзников, американская модель встречается с растущим вызовом со стороны «нелиберального» капитализма, акцентирующего не демократические процедуры, индивидуальные права и свободы, а экономическую эффективность, коллективизм и социальную справедливость.

Военно-силовое превосходство США сохраняется, но плохо конвертируется в политическое влияние, как показывает опыт Ирака и Афганистана. Мировая политика с ее постоянно расширяющимся кругом участников и самостоятельных центров силы, а также с усложнением взаимосвязей между ними становится все менее управляемой, хотя спрос на повышение управляемости мировыми процессами растет вместе с обострением глобальных проблем. В условиях такого демократического «коперниковского мира» (в отличие от «птоломеевского», по выражению С. Вебера и Б. Джентлесона) само понятие гегемонии превращается в явный архаизм, а мировое лидерство — в чрезвычайно сложную задачу, требующую от претендентов на эту роль качественно новых подходов.

«Формула Обамы» — сохранение американского лидерства с помощью «стратегии вовлечения» вроде бы учитывает эту новую реальность; сами термины «общие интересы» и «взаимность» встречаются в «Стратегии национальной безопасности» 2010 г. более тридцати раз. Перспективна и новая трактовка там роли Америки в мире — не «шерифа», диктующего остальным свои правила и надзирающего за их соблюдением, а «катализатора коллективных действий на службе общих интересов». Но это легко провозгласить и очень трудно сделать. *Во-первых*, сам этот общий интерес (прежде всего — решение глобальных проблем) не настолько императивен, чтобы быстро обеспечить условия, необходимые для его реализации: глобальные вызовы и угрозы во многом еще находятся «за горизонтом» практической политики, и правительства (в том числе и в самих США) не спешат ставить их во главу угла в ущерб своим насущным национальным проблемам. *Во-вторых*, подлинное «вовлечение» и «взаимность» подразумевают готовность США разделить с другими не только финансовое бремя решений, но и сам процесс их обсуждения и принятия. Готова ли Америка к такому демократическому сотрудничеству и роли «первой среди равных»? Этому мешают отсутствие опыта равноправных союзных отношений и инерция командной психологии политической элиты США, ее убежденность в превосходстве своей модели, универсальном характере американских принципов и благодати американской мощи. Другой вопрос — способна ли Америка решить свои внутренние проблемы, оздоровить свое общество и снова нарастить свою «мягкую мощь», необходимую для успешной конкуренции на глобальном рынке идей? От ответов на эти вопросы во многом зависит, станет ли мир XXI в. «постамериканским миром» или мировое лидерство США обретет второе дыхание.

Рекомендуемая литература

Баталов Э. Я. Мировое развитие и мировой порядок (анализ современных американских концепций). М.: РОССПЭН, 2005.

Батюк В. И. Трудное партнерство. Двусторонние режимы и институты в российско-американских отношениях после окончания «холодной войны». М.: Прометей, 2008.

Борьба США вокруг «перезагрузки» и проблем российско-американских отношений / Научный доклад. Рук. П. Т. Подлесный. М.: ИСКРАН, 2011.

Перспективы социально-экономического развития США после кризиса 2008–2009 гг. / Под ред. Э. В. Кириченко. М.: ИМЭМО РАН, 2012.

Печатнов В. О., Манькин А. С. История внешней политики США. М.: Международные отношения, 2012.

Приходько О. В. Политика администрации Б. Обамы в контексте трансатлантических отношений (НАТО. ЕС) / Научно-аналитический доклад. М.: ИСКРАН, 2010.

Рогов С. М., Золотарев П. С. и др. Новый договор СНВ: Достижения, проблемы, последствия. М.: ИСКРАН, 2010.

Россия в глобальной политике. 2010. № 6. Ноябрь—декабрь (тематический блок по вопросам российско-американских отношений).

Шаклеина Т. А. Россия и США в мировой политике. М.: Аспект Пресс, 2012.

Экономика США / Под ред. В. Б. Супяна. 2-е изд. М.: Экономика, 2008.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

Наиболее важными новациями в международных отношениях стран Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАКБ) за первое десятилетие нового века стали:

- все более заметное падение престижа и влияния США в регионе;
- прогрессирующее развитие латиноамериканских и карибских институциональных структур и схем регионального взаимодействия;
- начиная примерно с 2005 г. — все более уверенный экономический рост ряда ведущих латиноамериканских государств во главе с Бразилией, который свидетельствовал об усилении их международного экономического и политического значения. На этом фоне происходило дальнейшее наращивание связей стран ЛАКБ за пределами своего региона.

Падение престижа и влияния США в том регионе, который все традиционно привыкли считать их «естественной» сферой влияния, — это объективный процесс, который четко обозначился начиная примерно с 70-х годов прошлого века. С исторической точки зрения он стал результатом долгих лет вмешательства Соединенных Штатов во внутренние дела стран ЛАКБ, игнорирования ими их законных нужд и интересов, попыток навязывания им своей модели экономического, политического и культурного развития и т.д., с экономической — следствием развития латиноамериканских стран в 1970–1980-х годах, поиска и нахождения многими из них собственной экономической модели с определяющим участием государства в решении наиболее неотложных социальных проблем. Дополнительным фактором, сократившим возможность США оперативно вмешиваться в дела своих соседей по полушарию, стал мощный рост экономик стран Юго-Восточной Азии, в первую очередь — Китая, который обеспечил практически всем странам ЛАКБ возможность опоры на альтернативные рынки для их традиционной товарной номенклатуры.

Событиями, которые в конце XX — начале XXI в. наиболее наглядно обозначили начало конца эпохи «сферы влияния» Вашингтона, стали осуждение подавляющим большинством стран ЛАКБ военной акции США и НАТО в Югославии, отказ ведущих государств региона поддержать вторжение войск США в Ирак в 2003 г. и провал планов США по созданию «Всеамериканской

зоны свободной торговли» (АЛКА) в 2005 г. На этом фоне вполне органично выглядело появление в регионе «левых» правительств антиамериканской ориентации (так называемых «боливарианских») во главе с венесуэльским и, как следствие, *фрагментация* латиноамериканского курса Вашингтона, пытающегося найти опору среди немногих правительств, которые еще хоть как-то поддерживали «панамериканскую идею».

Провал попытки США сформировать под своей эгидой прочную *анти-террористическую коалицию* обозначился практически сразу же после терактов 11 сентября 2001 г., несмотря на то что все латиноамериканские страны (включая Венесуэлу и Кубу) высказали Вашингтону свои соболезнования в связи с этими событиями. На ноябрьском заседании Консультативного совещания министров иностранных дел ОАГ по инициативе Бразилии было решено «реанимировать» Межамериканский договор о взаимной помощи (Пакт Рио-де-Жанейро) в редакции 1947 г.

Межамериканский договор оказался в подвешенном состоянии после отказа США поддержать Аргентину во время войны в Южной Атлантике летом 1982 г. Большинство латиноамериканских государств осудили тогда позицию Вашингтона, который поддержал «внеконтинентальную агрессию» против государств—участников Пакта Рио, противопоставив себя тем самым идее межамериканской безопасности. Этот устаревший договор уже давно не отвечал сложившимся реалиям Западного полушария, и его показательная «реанимация» выглядела скорее как жест моральной поддержки Соединенных Штатов со стороны государств региона, нежели как попытка последних найти в лице США добросовестного защитника от актов трансграничного терроризма.

На том же совещании было принято решение о создании специальной комиссии ОАГ для выработки *межамериканской антитеррористической конвенции*. Ряд латиноамериканских государств (Чили, Бразилия, Мексика, Аргентина) в предварительном порядке высказали в этой связи надежду, что определение понятия «терроризм» в межамериканской конвенции поможет затем международному сообществу выработать соответствующее определение в рамках ООН. Однако буквально уже на следующий день после начала работы комиссии Госдепартамент заявил о нежелании США участвовать в выработке такого определения, а также что любая попытка сформулировать его в межамериканской конвенции вынудит Вашингтон отказаться от ее подписания. В результате Межамериканская антитеррористическая конвенция (Бриджтаунская конвенция, 2002 г.) была принята без такого определения. Она носила сугубо технический характер, трактуя в основном такие материи, как сотрудничество в сфере получения и обмена информацией, пограничного регулирования, противодействия финансированию терроризма и т.д. В то же время за ее рамками остались выводы о генезисе и характере этого явления и его связи с конкретными проблемами региона.

Возможность расширительной трактовки понятия «терроризм» в меж-американской конвенции усиливала подозрения некоторых стран ЛАКБ относительно возможности вмешательства США под предлогом борьбы с терроризмом в их внутренние дела. Это касалось тех «уязвимых» точек на карте Латинской Америки, где ситуация не полностью контролировалась правительствами соответствующих стран (например, район «тройной границы» между Аргентиной, Бразилией и Парагваем поблизости от г. Фос-де-Игуасу) или стратегически важных для интересов США ареалов (зона Панамского канала, буровые установки в Карибском море, район американо-мексиканской границы). Впоследствии, по мере того как в крупнейших странах региона стали нарастать опасения за суверенитет над своими природными богатствами, в этот список добавились обширные районы лесного массива Амазонии, район «тройной границы» между Бразилией, Венесуэлой и Колумбией на северо-западе Бразилии и т.д. Как следствие, конец первого десятилетия XXI в. был отмечен появлением доктрин и концепций безопасности, где эти опасения представляли в открытом виде (Перу, 2005 г.; Бразилия, 2008 г.), а также ростом военных бюджетов почти всех ведущих стран ЛАКБ.

В войне с «новым терроризмом» Вашингтон предпочитал опираться на силовые подходы в нарушение традиционно уважаемых латиноамериканскими странами принципов суверенитета и невмешательства во внутренние дела. От последних ожидалось лишь чисто техническое сотрудничество, которое не затрагивало глубинных пластов проблемы, в то время как существовавшие в Латинской Америке доктрины и концепции безопасности трактовали международный терроризм и связанные с ним проблемы наркотрафика и оргпреступности как комплексные и долговременные явления. Показательной в этом плане стала долгая история с принятием новой общей *доктрины межамериканской безопасности*, которая началась в 1991 г. и продолжалась с перерывами до 2003 г. Этот документ, состоящий всего из нескольких страниц, вряд ли заслуживал бы внимания, если бы не введенное в него усилиями ведущих латиноамериканских государств понятие «мультипликативная безопасность» (*multiple security*). Оно отражало их представления о том, что региональная безопасность в равной мере должна распространяться на различные сферы человеческой деятельности: экономическую, политическую, социальную, гуманитарную, экологическую, информационную и др. Различия в базисных подходах «двух Америк» к понятию «региональная безопасность» отнюдь не способствовали выработке ими общей стратегии в отношении и других «новых» угроз безопасности, которые обострились в регионе в начале нового столетия.

Однако, пожалуй, самым заметным событием, перечеркнувшим все надежды США реанимировать в новом веке идею «панамериканской солидарности и сотрудничества», стал провал широкомасштабной инициативы создания «Всеамериканской зоны свободной торговли» (в испанской аббревиатуре — АЛКА), которая была выдвинута еще в 1990 г. Дж. Бушем-старшим

и активно пропагандировалась президентами Б. Клинтоном и Дж. Бушем-младшим. Амбициозная идея объединить к 2005 г. в рамках единой зоны свободной торговли (ЗСТ) 34 страны Западного полушария (кроме Кубы), «от Аляски до Огненной Земли», натолкнулась не только на нежелание латиноамериканцев жертвовать своими интересами в обмен на размытые обещания Вашингтона, но и на неготовность США воплотить в реальную жизнь намеренные ими же самими контуры единого экономического пространства, которые поначалу обладали изрядной притягательной силой. Блок *НАФТА*, вопреки намерению Вашингтона, так и не состоялся в качестве центра, вокруг которого должна была формироваться единая ЗСТ стран Западного полушария, оставшись, по сути дела, лишь «североамериканским проектом». В то же время повышенная интеграционная активность на юге континента заставляла задуматься о выдвижении Бразилии в качестве новой центростремительной силы в масштабах всей Южной Америки.

Провал идеи АЛКА явился, кроме всего прочего, еще одним подтверждением утери Соединенными Штатами перспективного видения многих новых процессов, которые протекали в постбиполярном мире, и следствием их необоснованной уверенности в том, что мощь и влияние единственной оставшейся сверхдержавы способны решать любые проблемы. Эта уверенность, которая отразилась во все более «плотной» задействованности Вашингтона на Ближнем и Среднем Востоке, в Афганистане и Ираке, привела, в частности, к тому, что «домашнее» латиноамериканское направление его внешней политики осталось, по сути дела, неприкрытым.

Особой напряженностью в этот период отличались *американо-бразильские торгово-экономические отношения*. Во многом эти отношения сконцентрировали в себе всю массу проблем, которые накопились между двумя Америками в торгово-экономической и финансовой сферах.

Возглавляя с ноября 2002 г. переговорный процесс по созданию АЛКА, США и Бразилия так и не смогли выработать к концу 2005 г. такой договор, который устраивал бы всех потенциальных участников планировавшейся общеконтинентальной ЗСТ. Параллельно выявилась масса неурегулированных проблем в отношениях двух крупнейших стран и двух крупнейших экономик Западного полушария, что сделало невозможным слияние рынков Севера и Юга Американского континента.

Бразилия, как и остальные государства—члены МЕРКОСУРА, выступала против субсидирования Соединенными Штатами своего сельского хозяйства, тарифных и нетарифных ограничений на продукцию (квотирование, фитосанитарные нормы, обвинения в «экологическом» или «социальном» демпинге). Оставались неурегулированными вопросы патентной политики, государственного заказа, обеспечения социальных прав трудящихся и т.д. Сохранявшиеся высокие пошлины на бразильский этанол на рынке США сделали невозможным заключение между двумя странами так называемого «этанолового альян-

са», в пользу которого выступали некоторые политики, серьезно ограничив тем самым перспективы сотрудничества США и Бразилии в сфере «нетрадиционной» энергетики.

В 2009 г. Бразилия занимала 1-е место в мире по экспорту этанола (горючего, производимого из органических материалов), а Соединенные Штаты — по его производству. Однако бразильский этанол, получаемый при переработке маниоки и сахарного тростника, был дешевле, что повышало его конкурентоспособность на мировых рынках.

После краха, постигшего проект АЛКА, Соединенные Штаты пошли на заключение договоров о ЗСТ с отдельными государствами региона — Чили, Колумбией, Перу, государствами Центральной Америки и Доминиканской Республикой. Двусторонние договоры, однако, не могли идти ни в какое сравнение с провалившимся общекоонтинентальным соглашением ни по реальному экономическому объему, ни, тем более, по предполагавшейся политико-идеологической «нагрузке». К тому же заметный рост товарооборота стран Тихоокеанского побережья — Чили и Перу со странами АТР, прежде всего с Китаем, начал постепенно превращать для них рынок США всего лишь «в один из прочих» — обстоятельство, которое, по-видимому, будет и дальше снижать возможность воздействия Вашингтона на ситуацию в южноамериканских странах. Знаменательным событием 2010 г. стал выход КНР на первое место в товарообороте такой страны, как Бразилия.

Чили — *«global trader»*, по терминологии Всемирного банка, из всех государств Южной Америки имеет самую разветвленную сеть соглашений о ЗСТ, охватывающую 23 государства Северной и Южной Америки, Европы и Азии.

На фоне «пробуксовки», а затем и провала проекта АЛКА Соединенные Штаты не смогли противопоставить практически ничего конструктивного процессу так называемого *«левого поворота»*, который в той или иной мере постепенно начал охватывать латиноамериканские страны.

Со времени победы на президентских выборах в Венесуэле харизматичного полковника Уго Чавеса (1998 г.) правительства «левой» ориентации, но с разной степенью радикальности, стали приходить к власти в Бразилии (2002 г.), Аргентине (2003 г.), Уругвае (2005 г.), Чили (2006 г.), Боливии (2005 г.), Эквадоре (2006 г.), Никарагуа (2006 г.), Гондурасе (2007 г.), Парагвае (2009 г.) Свидетельством растерянности Госдепартамента в этом вопросе стали, например, неоднократные обращения США к президенту Бразилии Луису Инасио Луле да Силва с просьбой хоть как-то «повлиять» на антиамериканскую риторику президента Венесуэлы Уго Чавеса и других представителей радикального крыла «левого поворота». Следует отметить, что сам процесс этого «поворота» был в первую очередь продиктован ростом национального самосознания народов Латинской Америки, а уже потом — результатом их разочарования в проекте АЛКА, а вме-

сте с ним — и вообще в неолиберальной модели развития, которая была принята на вооружение правительствами почти всех стран региона в начале 1990-х годов.

Глобальный экономический кризис, разразившийся в конце 2008 г., еще четче обозначил пороки применения «транснациональной» модели неограниченного либерализма к латиноамериканской конкретике. Сильнее всего он ударил по тем странам, которые были наиболее тесно привязаны к рынку США (Мексика в рамках НАФТА), задев лишь «по касательной» те из них, которые вовремя скорректировали принципы экономического либерализма, дополнив их элементами госрегулирования (Бразилия, Чили). Кризис негативно отразился на странах, односторонне зависящих от экспорта углеводородного сырья (Венесуэла), чем серьезно снизил потенциал их воздействия на внутреннюю и внешнюю среду, и заставил некоторых международных наблюдателей к окончанию десятилетия заговорить о «начале конца» «левого поворота» (поражение левых сил на выборах в Панама — 2009 г., в Чили — 2010 г., свержение «левого» президента М. Селайя в Гондурасе — 2009 г., попытка свержения президента К. Корреа в Эквадоре — 2010 г., потеря самим У. Чавесом почти миллиона избирателей на парламентских выборах в Венесуэле в феврале 2010 г.). Как бы то ни было, но в результате всех трансформаций, происшедших в регионе за первое десятилетие нового века, наиболее усилившейся в экономическом и политико-моральном (*soft power*) плане к началу его второй декады вышла крупнейшая и обладающая самым значительным потенциалом развития южноамериканская страна — Бразилия.

Меры, предпринятые США для того, чтобы «отыграть» свои позиции в странах к югу от Рио-Гранде, в тот период можно было бы считать стереотипными, за исключением, пожалуй, лишь одного: своеобразного «полупризнания» ими новой региональной ответственности Бразилии. В эти годы Вашингтон по-прежнему делал ставку на отношения с привилегированными союзниками (Колумбия) и демонстрацию грубой силы (усиление военного присутствия, воссоздание 4-го флота для операций в Южной Атлантике). Однако в новых исторических условиях эти меры оказались либо неэффективными, либо просто опасными. К тому же им так и не были решены наиболее острые вопросы в отношениях со странами этого региона, которыми являлись *проблема незаконной миграции из Мексики, стран Центральной Америки и Карибского субрегиона, борьба с наркотиками*, все в больших количествах поступавшими на рынок США из Мексики, Колумбии, Боливии и Перу, а также вызывавшее непонимание у его южных соседей затягивание ратификации договора о создании ЗСТ с Колумбией.

Усиление военного присутствия США в этой стране под предлогом борьбы с наркоторговлей и незаконными вооруженными формированиями, создание там новых военных баз, призванных «возместить» потерю авиабазы в г. Манта (Эквадор), вызвало негативную реакцию большинства латиноамериканских стран. Оно стало одной из причин *беспрецедентного обострения региональной ситуации в марте 2009 г.* и чуть было не спровоцировало вооруженный кон-

фликт между Колумбией, с одной стороны, и Эквадором, поддержанным правительством Уго Чавеса, — с другой («кризис в Ангостуре»).

Практика нанесения Соединенными Штатами «превентивных ударов по террористам» (изложенная в Стратегиях национальной безопасности США за 2002, 2006, 2008 гг.), будучи перенесена колумбийским правительством А. Урибе на южноамериканскую почву, вылилась в открытое нарушение колумбийскими ВС суверенитета Эквадора. В ответ на удар с воздуха по эквадорской территории и высадку десанта для захвата материалов, изобличающих поддержку Эквадором и Венесуэлой боевиков ФАРК, власти Эквадора разорвали дипломатические отношения с соседней страной. Этим тут же воспользовался У. Чавес, также разорвавший отношения с Колумбией и пригрозивший использовать против этой «американской марионетки» венесуэльские ВВС.

«Революционные вооруженные силы Колумбии» (ФАРК) — наиболее бескомпромиссная из всех леворадикальных партизанских группировок Колумбии, действующая в этой стране с начала 1950-х годов. После крушения мировой «системы социализма» отряды ФАРК перешли на «самофинансирование» за счет сращивания с организованной преступностью и наркоторговлей, а их методы стали все больше напоминать собой чисто террористические.

Накал событий удалось снять за счет коллективного посредничества латиноамериканских коллективных структур (УНАСУР). После смены правительства в Колумбии (август 2010 г.) колумбийско-венесуэльские отношения удалось нормализовать. Вскоре после этого в полном объеме были восстановлены и колумбийско-эквадорские связи. Однако непростой характер отношений в этом «треугольнике», осложненный идеологической составляющей и наличием к тому же застарелого территориального спора между Колумбией и Венесуэлой о разграничении вод в Венесуэльском заливе, сделал эту проблему потенциально наиболее опасной с точки зрения обеспечения региональной безопасности.

Другими проблемами южноамериканского региона, на которых так или иначе остался «след» США, стали государственный переворот в Гондурасе (июнь 2009 г.) и неудавшаяся попытка государственного переворота в Эквадоре (сентябрь 2010 г.). И хотя администрация Б. Обамы в полном согласии с «Демократической хартией Америк» (сентябрь 2001 г.) формально осудила свержение леворадикального правительства М. Селайи в Гондурасе и поддержала законную власть идейного сподвижника Уго Чавеса — президента Эквадора К. Корреа, латиноамериканская пресса и политические наблюдатели не устали проводить параллели с участием США в неудавшейся попытке отстранения от власти самого У. Чавеса в 2002 г. Дело дошло до того, что на очередной встрече министров обороны стран Западного полушария в Санта-Крус (Боливия, ноябрь 2010 г.) президент Боливии Эво Моралес призвал публично осудить Соединенные Штаты за продолжение «интервенционистской и империалистической политики в регионе». Однако это предложение не получило поддержки большинства.

Пытаясь отойти от силового курса Дж. Буша-младшего, проводимого им в Западном полушарии, Б. Обама вновь как бы «не заметил» важных политических новаций, произошедших в этом регионе, и его неоспоримых социально-экономических успехов, которые проявились в 2009–2010 гг. на фоне кризиса в экономике США. Внимание президента США к странам ЛАКБ, как и раньше, свелось к призывам «открывать новые экономические и социальные возможности для все более широких слоев населения», «гарантировать совместимые с экологией цели экономического развития», «укреплять эффективные демократические системы» и т.д. Как справедливо отмечали некоторые латиноамериканские обозреватели, эти *чисто внутренние* императивы развития их стран не могли быть предметом «рекомендаций» со стороны зарубежного политика, который избегает адресовать такие же, например, народам Азии или Европы. Тем более это было неуместно на фоне неспособности самого Вашингтона преодолеть паралич в решении наиболее актуальных проблем межамериканских отношений: открытия американского рынка сельскохозяйственной продукции для товаров из латиноамериканских государств, проблемы незаконной миграции и борьбы с производством и контрабандой наркотиков. Что касается последней, то в условиях, когда рост спроса на наркотики в самих США постоянно стимулировал их производство на юге континента, она просто не могла быть результативной.

Важным пунктом противоречий по-прежнему продолжала оставаться антикубинская политика Вашингтона. На очередном саммите Америк, который проходил в столице Тринидада-и-Тобаго Порт-оф-Спейне в апреле 2009 г. с участием Б. Обамы, несмотря на некоторые «признаки потепления» между США и Кубой после смены администрации в Вашингтоне, никаких реальных подвижек в этом вопросе так и не произошло. После выборов в Конгресс США, когда Демократическая партия потеряла большинство в Палате представителей, международные наблюдатели заговорили о невозможности каких-то новаций в латиноамериканском курсе Б. Обамы вообще. По мнению популярного и суперуспешного президента Бразилии Л. Инасио Лулы да Силва, покидавшего своей пост в декабре 2010 г., администрация Б. Обамы «потеряла исторический шанс» по-новому выстроить отношения с Латинской Америкой. Все это позволило известному американскому латиноамериканисту П. Хакиму предвидеть неизбежное *обострение в ближайшие годы всего комплекса отношений между США и странами ЛАКБ, в первую очередь — американо-бразильских отношений.*

О перспективах такого обострения могли свидетельствовать противоречия, возникшие между Вашингтоном и Бразилией по иранской ядерной проблеме в 2010 г. Во время визита в Бразилию в марте этого года госсекретарь США Х. Клинтон безуспешно пыталась убедить президента Л. Инасио Лулу да Силва в необходимости применения санкций против Ирана. Официальная позиция Бразилии заключалась в необходимости переговоров с Ираном без применения санкций, которые были способны лишь усугубить ситуацию. В то же вре-

мя вскоре вслед за этим Бразилия продемонстрировала намерение серьезно нарастить свою глобальную проекцию путем выдвижения самостоятельной (совместно с Турцией) инициативы по Ирану.

17 мая 2010 г. Тегеран согласился на предложение турецких и бразильских посредников, согласно которому около 1,2 т низкообогащенного иранского урана будет вывезено в Турцию с целью обмена на 120 кг 20%-ного урана. Эта сделка, однако, была сорвана усилиями США, что вызвало негативную реакцию в Бразилии. Последняя, однако, «выработав вкус» к глобальной политике, отнюдь не собиралась замыкаться в своем регионе. Об этом свидетельствовали как почти всеобщее одобрение внутри самой Бразилии ее активного внешнеполитического курса (почти 70% населения), которое во многом предопределило исход президентских выборов в пользу партии ПТ, так и сохранение премницей Лулы да Силва важнейших действующих лиц внешнеполитической «команды» ушедшего президента.

Примечательно, что в одном из своих последних выступлений в качестве президента Лула да Силва осудил США за «односторонность» в попытках решения ближневосточной проблемы и призвал мировое сообщество найти коллективное решение этого затянувшегося конфликта. Весомой «заявкой» на возможное подключение Бразилии к решению ближневосточной проблемы стал факт признания в конце 2010 г. Бразилией и Аргентиной независимости палестинского государства.

Успехи, достигнутые Бразилией в области экономического и социального развития в период восьмилетнего пребывания у власти правительства Л. Инасио Лулы да Силва (2003—2006 и 2006—2010 гг.), и победа на выборах в 2010 г. кандидата от правящей партии ПТ Дилмы Руссефф давали все основания надеяться на продолжение поступательного развития этой страны в рамках избранной ею экономической и социальной модели, которая основывалась на сочетании либеральной экономики с сильной социальной политикой государства в условиях представительной демократии. Во внешней политике планировались дальнейшее усиление региональной проекции страны и активизация ее глобальной направленности, которая предусматривала участие в таких новых структурах, как G20, БРИКС и ИБАС, а также продолжение усилий Бразилии с целью получения ею места нового постоянного члена Совета Безопасности ООН.

ИБАС, или «Группа трех», — по первым буквам стран-участниц (Индия, Бразилия, Южная Африка), в составе министров иностранных дел была создана по инициативе Бразилии в июне 2003 г. В декларации о ее создании ставилась задача координации внешних политик трех стран по наиболее актуальным проблемам современности, заявлялось об открытом характере механизма политических консультаций и о готовности участников принять в свои ряды другие гиганты — Китай и Россию. С 2009 г. «Группа трех» проводит регулярные консультации по вопросам внешней политики и безопасности и осуществляет совместные военно-морские маневры в Южной Атлантике.

В целом события, происшедшие в Западном полушарии в период 2000–2010 гг., позволяли с достаточной степенью уверенности судить о том, что существование привычного понятия «сфера влияния США» в отношении основного массива *южноамериканских государств* можно было считать эфемерным. Что касается государств Северной (Мексика) и Центральной Америки, Колумбии и стран Карибского бассейна, то и там, учитывая растущую диверсификацию их международных политических и торгово-экономических связей, это понятие начинало все больше терять свою привычную смысловую нагрузку. Что подтверждалось развернувшимся в регионе процессом активного становления и развития *межлатиноамериканских структур экономического и политического сотрудничества*, который в 2008 г. впервые дополнился кооперацией в сфере создания общих, независимых от США, структур региональной безопасности.

Крупнейшей южноамериканской интеграционной группировке — МЕРКОСУРу — к 2010 г. частично удалось преодолеть последствия затяжного кризиса, начавшегося еще в 1998 г. После проведенной серьезной «работы над ошибками» была усилена внутренняя структурированность объединения (создание *парламента МЕРКОСУРа и Комиссии постоянных представителей*). Были завершены переговоры о вступлении в МЕРКОСУР Венесуэлы (хотя для полного вступления ей не хватило акта ратификации со стороны парламента Парагвая) и о присоединении к ЗСТ, помимо Боливии, остальных стран *Андского сообщества наций (АСН)* — Колумбии, Эквадора и Перу. С 2008 г. расчеты между экономическими лидерами блока стали производиться в национальных валютах и был гармонизирован единый внешний таможенный тариф, охватывающий 85% товарной номенклатуры. В августе 2010 г. удалось принять единый таможенный кодекс этого объединения, что стало важным шагом в его дальнейшей институционализации. В планах МЕРКОСУРа значился переход на взаиморасчеты в национальных валютах, что частично стало получать распространение начиная с 2011 г.

Вкладом в диверсификацию внешних связей южноамериканских стран стало подписание соглашения о создании ЗСТ между МЕРКОСУРОм и Израилем (2007 г.), МЕРКОСУРОм и Египтом (2010 г.). В повестку дня были поставлены соглашения о ЗСТ с Южной Кореей, ЮАР и странами Персидского залива. Успешно развивалось соглашение о преференциальной торговле МЕРКОСУР — Индия (2004 г.), продолжались активные контакты по линии МЕРКОСУР — КНР. Эксперты отмечали, однако, «осторожное» отношение лидеров южноамериканского интеграционного объединения к заключению «полноценной» ЗСТ с Пекином в связи с опасениями неконтролируемого наплыва китайских товаров. Переговоры о заключении «трансконтинентального» соглашения о ЗСТ между МЕРКОСУРОм и государствами ЕС в этот период (соответствующая декларация о намерениях была опубликована еще в 1995 г.) проходили в сложной обстановке, неоднократно прерываясь в связи с нежеланием европейских стран прекратить субсидирование своего сельского

хозяйства. На встрече министров иностранных дел ЕС и 17 латиноамериканских государств в Люксембурге в мае 2005 г. европейцы высказали готовность пойти навстречу своим партнерам в этом вопросе. На первом саммите ЕС—Бразилия, который состоялся в 2007 г., стороны заключили договор о «стратегическом партнерстве». В совместном коммюнике была подчеркнута растущая роль Бразилии на международной арене и отмечены глубокие связи этой страны с Европой. Но на саммите ЕС — страны Латинской Америки, который проходил в мае 2010 г. в Мадриде, зримых подвижек в плане оформления «трансконтинентальной» ЗСТ достичь тем не менее не удалось.

Успехи МЕРКОСУРа, однако, не следовало переоценивать. Отсутствие у его первоначальных членов соглашения о ЗСТ с США при наличии таковых у Чили, Колумбии и Перу мешало распространить на эти страны режим таможенного союза, существовавшего у «четверки» (правда, с существенными изъятиями) еще с 1994 г. Таким образом, режим «разноскоростной» интеграции в МЕРКОСУРе грозил потерять свою динамику. Ему угрожала судьба, постигшая в 2007 г. АСН: возврат от уровня ТС на уровень ЗСТ. При этом «малые» члены МЕРКОСУРа — Уругвай и Парагвай, предъявлявшие различные претензии экономического характера его «мэтрам» — Бразилии и Аргентине, не раз декларировали намерение подписать отдельные соглашения о ЗСТ с США вне рамок этого регионального объединения.

Временное замедление хода одного «локомотива» латиноамериканской интеграции — МЕРКОСУРа, вызвало к жизни появление другого в лице АЛБА («Боливарианская инициатива для Америк»). АЛБА, как латиноамериканский «ответ» планам США по созданию АЛКА, была предложена У. Чавесом в 2004 г. Изначально она объединила в своем составе радикально-популистские страны «левого поворота» — Венесуэлу, Боливию и Кубу. Впоследствии, по мере прихода к власти «боливарианцев» на президентских выборах в других странах, к ним присоединились Никарагуа, Гондурас, Эквадор, а также островные карибские государства — Доминика, Антигуа и Барбуда, Сент-Винсент и Гренадины. Весьма «пестрая» по географическому составу и уровням экономического развития, АЛБА, которая декларировала цель объединения всех «антиимпериалистических» правительств региона, изначально имела сильный идеологический подтекст, а в качестве экономической основы опиралась на венесуэльскую нефть, поставлявшуюся правительством У. Чавеса по преференциальным ценам, плюс на финансовые вливания из этой страны.

На саммите АЛБА в апреле 2009 г. было принято решение о постепенном введении единой валюты — «сукре» во взаиморасчетах стран-членов начиная с 2010 г. Некоторые наблюдатели отмечали при этом не только серьезное «забегание вперед» АЛБА, руководители которой не очень-то считались с экономическими реалиями, но и конкурентный характер этого объединения по отношению к МЕРКОСУРу, что отчасти было следствием скрытых противоречий между «умеренными» (Бразилия) и «радикальными» (Венесуэла) правительствами «левого поворота». Глобальный финансово-экономический кризис

и падение мировых цен на нефть показали естественные пределы поддержки У. Чавесом других «боливарианских» правительств, что сказалось на выходе из АЛБА Гондураса после того, как там был свергнут представитель «боливарианского» крыла М. Селайя. Потеря же Чавесом абсолютного большинства в парламенте самой Венесуэлы в 2010 г. вообще заставляла усомниться в его способности к дальнейшему проведению активной региональной политики. На этом фоне объективно возрастала роль такого мощного объединителя интеграционных проектов в Южной Америке, как Бразилия.

Среди важнейших инициатив этой страны на южноамериканском политическом поле в первом десятилетии нового века следовало отметить образование в декабре 2004 г. «Сообщества южноамериканских наций» в составе 12 государств (четыре — от МЕРКОСУРа, пять — от АСН плюс Чили, Гайана и Суринам). В первоначальных планах сообщества предусматривалось создание региональной ЗСТ и усиление интеграции в области инфраструктуры, энергетики, связи, науки, образования и культуры. «Мы являемся свидетелями нового рождения. Сегодня нас 361 млн, и мы занимаем площадь в 17 млн км²», — заявил при подписании договора президент Перу А. Толедо. 23 мая 2008 г. в Бразилиа был подписан документ о «Союзе южноамериканских наций» (УНАСУР) в составе тех же 12 государств. При этом, однако, создания общей ЗСТ между ними в этом документе уже не планировалось, что свидетельствовало о наличии проблем в сфере либерализации торговли, о которых говорилось выше.

Среди основных задач УНАСУРа можно было выделить:

- 1) инициативу по развитию южноамериканской региональной интеграции в области инфраструктуры (*IIRSA*);
- 2) инициативу в области обеспечения региональной безопасности («Южноамериканский совет обороны»);
- 3) инициативу в области региональных финансово-инвестиционных институтов («Банк Юга», проект единой валюты).

«Банк Юга» был учрежден в декабре 2007 г. при участии Аргентины, Бразилии, Боливии, Эквадора, Парагвая, Уругвая и Венесуэлы. В 2009 г. был подписан его учредительный договор и создан уставной капитал объемом 20 млрд долл. Он призван оказывать кредитно-финансовую поддержку более слабым в экономическом отношении странам и субрегионам, испытывающим структурные изменения в экономике вследствие интеграционных процессов.

Решено было также приступить к разработке Энергетической хартии, предусматривающей активизацию сотрудничества в сфере разведки и добычи энергоносителей. Предполагалось также создать сеть общих телекоммуникационных систем, первая из которых — «Телесур» — частично вступила в строй в 2005 г.

Что касается первой инициативы, то развитие разветвленной транспортной и энергетической инфраструктуры воспринимается в регионе как важное средство экономической и политической интеграции. В планы южноамериканских стран входило строительство сети газопроводов «Большого энергетического коридора».

ческого кольца» от Венесуэлы до Аргентины и далее, через Парагвай и Боливию — в Колумбию, а также возведение крупных инфраструктурных объектов вокруг 10 приоритетных «осей развития». Важнейшие из них предполагали строительство «трансокеанских коридоров» для соединения инфраструктур стран Атлантического и Тихоокеанского побережий южноамериканского материка. В конце декабря 2010 г. президент Перу А. Гарсиа, открывая для эксплуатации последний участок трансокеанской магистрали длиной 2500 км, которая соединила Перу и Бразилию, заявил о ее «решающем» значении для своей быстро развивающейся страны.

Следующим шагом в деле координации политических действий южноамериканских стран стало создание государствами УНАСУРа в марте 2009 г. *Южноамериканского совета обороны (ЮСО)* — первого органа Западного полушария, ответственного за обеспечение безопасности региона, *без участия США*.

Примечательно, что наиболее жесткую позицию по вопросу о *невключении* в ЮСО США заняла именно Бразилия. Совет был призван стать единственной в Южной Америке платформой для развития внутрорегионального диалога по проблемам обороны, но при этом, вопреки стремлению У. Чавеса создать в Южной Америке что-то «наподобие НАТО», ему не придавалось никаких наднациональных функций. Главной задачей ЮСО провозглашалось создание механизма доверия и консультаций по всему широкому комплексу проблем безопасности и обороны между южноамериканскими странами, необходимого для предотвращения региональных конфликтов. Было очевидным, что полноценного сотрудничества между государствами Южной Америки в рамках УНАСУРа достичь не удастся, пока не будут урегулированы многие оставшиеся между ними застарелые территориальные конфликты и споры, а также идеологические противоречия, обострившиеся в новом столетии (например, между Венесуэлой и Колумбией). Многие наблюдатели отмечали также, что инициатива создания ЮСО, принадлежавшая Бразилии, отчасти должна была послужить ответом на воссоздание США 4-го флота, в «зону ответственности» которого вошли Карибское море, Центральная и Южная Америка и прилегающие к ним акватории.

Создание ЮСО отразило тенденцию, которая все сильнее стала проявляться к концу первого десятилетия, а именно: возросшую обеспокоенность латиноамериканских стран состоянием своей обороны и безопасности в непредсказуемом и «бисмаркизирующемся» мире. Сама организация УНАСУР превратилась, по сути, в форум для политического диалога и выработки южноамериканскими странами совместных позиций по наиболее острым вопросам (например, в связи с предоставлением Колумбией новых военных баз США, с обострением колумбийско-эквадорских противоречий после «кризиса в Ангостуре»). Соответственно, стали расти военные расходы ведущих государств этого региона, который на протяжении всего XX в. по праву считался наиболее мирным на нашей планете.

По данным Стокгольмского института исследования проблем мира (SIPRI), в 2008 г. они составили 48,1 млрд долл. (34 млрд в постоянных ценах 2005 г.) и выросли на 6% в течение года и на 50% за последнее десятилетие. По доле военных расходов в ВВП за 2007 г. региональным лидером была Колумбия (4%), далее следовали Чили (3,4%), Эквадор (2,9%), Боливия (1,7%), Бразилия (1,5%), Венесуэла (1,3%). В абсолютных цифрах 48% всех затрат на вооружение (23,6 млрд долл. или 15,5 млрд в ценах 2005 г.) приходилось на Бразилию, занимающую 12-е место в мировом рейтинге. За последнее десятилетие ее военные расходы выросли в целом на 29,9%.

В декабре 2008 г. программа перевооружения этой страны приобрела долгосрочный характер. Правительством была разработана новая Стратегия национальной обороны (СНО), которая рассматривала Бразилию как региональную военную державу с глобальными интересами. Разработчики доктрины ставили задачу модернизации вооружения за счет развития собственного военно-промышленного комплекса и ослабления зависимости от иностранных технологий. Укрепление военной мощи предусматривало тесное взаимодействие государства и частного сектора.

Новая стратегия безопасности Бразилии, так же как и более ранняя, Перу (2005 г.), не оставляла сомнений в обеспокоенности амазонских стран по поводу сохранения за собой этой богатейшей территории в условиях, когда в мире усиливалась борьба за перераспределение природных ресурсов, а самым большим дефицитом на Земле могла вскоре стать пресная вода (на территории Бразилии находится до 20% ее мировых запасов). Кроме обширной «зеленой» Амазонии (52% площади этой страны) в СНО была зафиксирована решимость Бразилии защищать и так называемую «голубую Амазонию» — обширные акватории Южной Атлантики, прилегающие к местам разработки нефтяных месторождений на шельфе между городами Витория и Рио-де-Жанейро, а также в устье Амазонки. В планах крупнейшей южноамериканской державы и нового «восходящего» актора мировой политики — строительство атомной подводной лодки, истребителя пятого поколения, современных фрегатов и авианосцев, развитие новейших средств ПВО, совершенствование космических и ядерных технологий.

Прогноз некоторых американских исследователей, сделанный в конце первого десятилетия нового века о том, что основным камнем преткновения в американо-бразильских отношениях может стать вопрос о ядерном нераспространении, очевидно, не был лишен оснований. В американской печати неоднократно отмечались нежелание Бразилии подписывать Дополнительный протокол об инспекциях ее ядерных объектов со стороны МАГАТЭ, ее «сочувственное» отношение к ядерной политике Ирана, цитировались выступления некоторых бразильских официальных лиц с призывами отказаться от безъядерного статуса «в условиях укрепления права силы и дискредитации силы права в мировой политике». Дополнительно указывалось, что эта страна, овладевшая в 1987 г. технологией полного ядерного цикла, уже в 1990-м стояла в одном шаге от испытания ядерного устройства.

Безъядерный статус был закреплён в конституции страны 1988 г. Бразилия является членом ДНЯО (с 1998 г.) и Договора Тлателолко о безъядерной зоне в Латинской Америке. Кроме того, в 1991 г. Аргентина и Бразилия подписали двустороннее соглашение («Компромисс Мендосы»), где обязались использовать атомную энергию исключительно в мирных целях.

Появились прогнозы о том, что Бразилия станет новой ядерной державой после 2016 г. Некоторые положения СНО 2008 г. (о возможности использования так называемых «неконвенциональных» средств и методов для защиты бразильской Амазонии) также могли быть истолкованы в подобном ключе. Все эти предположения, разумеется, не стоило полностью сбрасывать со счетов. Однако, как представляется, магистральным путем обеспечения безопасности Бразилии в новом столетии станет все же не наращивание вооружений и создание собственного ядерного оружия, а, учитывая миролюбивую историю и активную внешнюю политику этой страны, стратегия дальнейшего интегрирования южноамериканского политического и экономического пространства при усилении Бразилии глобальной роли и ответственности с опорой на мировое сообщество и международное право.

Апрель 2011 г. ознаменовался появлением нового интеграционного объединения на южноамериканском политическом пространстве, охватывающего страны Тихоокеанского побережья — Мексику, Колумбию, Перу и Чили. Некоторые обозреватели сразу же поспешили высказать мнение о том, что в перспективе оно имеет целью воспрепятствовать усилению лидерства Бразилии. Факты, однако, говорят о том, что новое объединение отражает прежде всего давнее стремление Мексики сбалансировать за счет свободной торговли с соседями свою чрезмерную зависимость от рынка США. Кроме того, при анализе любых нынешних, а также будущих геополитических «раскладов» в этом субрегионе не следует сбрасывать со счетов традиционные союзнические отношения Чили и Бразилии, а также заинтересованность Перу в сотрудничестве с южноамериканским гигантом, которая выражается в активном строительстве «тихоокеанских коридоров», которые дадут выход Бразилии к перспективным рынкам АТР. Отчасти новое объединение, возможно, было призвано заменить серьезно ослабленное после выхода из него в 2003 г. Венесуэлы Андское сообщество наций (АСН).

Таким образом, к началу второго десятилетия нового века в Западном полушарии можно было выделить два явно формирующихся «центра притяжения», два геополитических и геоэкономических субрегиона: северный (НАФТА + Центральная Америка и Карибы, а также, возможно, Колумбия), где еще сильно было влияние США, и южный (МЕРКОСУР + остальные страны Южной Америки), где усиливались лидерские позиции Бразилии.

Интеграционные схемы и планы на пространстве Северной и Центральной Америки в этот период были явно скромнее, чем на пространстве Южной. Да и сам спектр целей был существенно уже: он не включал в себя политические моменты, концентрируясь в основном на проектах в области торгов-

ли и инфраструктуры (*Месоамериканский проект* в составе Белиза, Гватемалы, Гондураса, Колумбии, Коста-Рики, Никарагуа, Мексики и Панамы, КАФТА, ЦАОР). Чрезвычайно малый объем уступок, предоставленный государствами ЕС странам ЦАОР и Панаме, дал возможность заключить между ними в 2010 г. первое в регионе «трансконтинентальное» соглашение о создании межблоковой ЗСТ. При этом, однако, не исключались и общие для обеих частей полушария группировки. Так, в феврале 2010 г. в Канкуне (Мексика) на встрече руководителей всех 32 государств ЛАКБ по инициативе Бразилии был подписан документ о создании *Сообщества латиноамериканских и карибских государств* без участия США. Перспективы этого, теперь уже общерегионального, объединения латиноамериканских и карибских стран до конца были еще не ясны. Однако сам факт его становления свидетельствовал о наметившейся смене традиционного «вектора интересов» в Западном полушарии с «вертикального» (США — Латинская Америка) на «горизонтальный» (Латинская Америка — остальной мир). Еще одним примером такой «общей» группировки стала Тихоокеанская в составе Мексики, Колумбии, Чили и Перу, ориентированная на углубленное сотрудничество со странами АТР.

Внеконтинентальные связи стран ЛАКБ, особенно государств Южной Америки, очень активно развивались на восточноазиатском, прежде всего — *китайском* направлении. В 2008 г. товарооборот между странами ЛАКБ и Китаем составлял уже 144 млрд долл., и КНР позиционировала себя в этом регионе как третий по величине торговый партнер после США и ЕС. Китайские интересы в странах региона затрагивали энергетику, добычу цветных металлов и особенно поставки углеводородов из таких стран, как Венесуэла, Бразилия, Колумбия, Эквадор, а также Мексика и Аргентина. В конце 2010 г. эксперты планировали многократное увеличение товаропотоков между Китаем и странами ЛАКБ. Китайские инвестиции в латино-карибских странах в 2009 г. составили сумму 9,1 млрд долл. при неуклонной тенденции к росту. Они были направлены главным образом на эксплуатацию природных ресурсов, торговлю, транспорт, машиностроение, производство бытовой техники, легкую и текстильную промышленность.

Главным экспортером товаров на рынок Поднебесной в 2010 г. из латиноамериканских стран стала Чили (18% товарооборота), за которой следовали Перу (14,4%) и Бразилия с Аргентиной (по 13%). Следовало предполагать, что по мере ввода в строй «трансокеанских коридоров», дающих выход для бразильских товаров к Тихоокеанскому побережью, цифры товарооборота этой страны с КНР будут расти опережающими темпами, особенно в связи с заинтересованностью Поднебесной в потенциальных поставках бразильских углеводородов, расширенную экспортную добычу которых Бразилия планировала начать с 2011 г. Неуклонно нарастающая динамика бразильско-китайских связей позволила президенту Бразилии Л. Инасио Луле да Силва во время саммита финансовой «двадцатки» в Лондоне в апреле 2009 г. предложить председателю КНР Ху Дзинтао отказаться от доллара во взаиморасчетах — шаг, на который ранее уже

пошли Бразилия и Аргентина в торговле друг с другом. Наблюдатели при этом обращали, однако, внимание на рост недовольства бразильских экспортеров засильем китайских товаров на латиноамериканском рынке (основным объектом обвинений в демпинге, поданных в ВТО со стороны Бразилии в эти годы, был Китай). КНР стала мощным конкурентом Бразилии в Южной Америке по таким направлениям, как экспорт стали, текстиля и электробытовых приборов. Особые возражения бразильской стороны вызывала заниженная стоимость юаня, удешевлявшая китайские товары. Нараставшие противоречия в области торговли готовыми товарами, продовольствием, а также услугами и программным обеспечением (это стало особенно характерным для бразильско-индийских связей) заставляли многих наблюдателей сомневаться в перспективах БРИКС.

В рамках «традиционных» подходов к мировой экономике и политике перспективы БРИКС действительно выглядели не особенно обнадеживающими, несмотря на регулярные встречи их высоких должностных лиц и два саммита «четверки», проведенные в 2009 и 2010 гг. Однако, как подчеркивали многие сторонники БРИКС (а их было больше, чем противников), особый генезис и «нетрадиционный» характер нового формата, который оказался востребован в таких условиях, когда старые формулы мировой экономики и политики доказали свою неэффективность, предполагали его *долгосрочную* направленность. Перспективы БРИКС (и, возможно, других «восходящих» стран, которые со временем захотели бы подключиться к этому формату) заключались, по их мнению, в ином. Это: а) необходимость «цивилизационного» исправления исторически сложившегося «прозападного» крена в составе и деятельности структур глобальной экономики и политики с учетом возросшего влияния «восходящих» стран (расширение состава постоянных членов СБ ООН, перераспределение квот в МВФ и МБР и т.д.); б) налаживание преференциального сотрудничества в области энергетической, продовольственной и экологической безопасности в условиях обострения глобальных проблем и перспективы усиления борьбы за обладание природными ресурсами; в) ускорение кооперации в сфере новых и новейших технологий (биотехнологии, альтернативная энергетика, освоение космоса) для закрепления необратимости восходящих тенденций развития.

С учетом положений системообразующих документов Российской Федерации, принятых в период 2001–2010 гг., эти перспективы БРИКС должны были представлять для России несомненный интерес. Особый интерес для России как со стратегической точки зрения (процесс формирования независимого «полюса» многополярного мира), так и с учетом нужд ее повседневной политики должны были представлять также процесс консолидации латиноамериканского политического и экономического пространства и усиление региональной и глобальной экономической и политической проекции такой страны, как Бразилия.

За прошедшее десятилетие произошла активизация *российско-латиноамериканских отношений*. Отмечался рост торгово-экономических связей РФ

с регионом (товарооборот в первом полугодии 2010 г., несмотря на последствия глобального экономического кризиса, вырос на 25% и достиг 11,5 млрд долл.) параллельно с развитием политических связей. К концу 2010 г. Российская Федерация поддерживала дипломатические отношения со всеми 33 государствами ЛАКБ, имея посольства в 18 странах, в 15 странах — посольства по совместительству и 3 генеральных консульства. С 1992 по 2010 г. между РФ и государствами ЛАКБ было подписано более 150 двусторонних договоров и соглашений, которые касались политических, торгово-экономических и информационно-культурных связей, научно-технической политики, сотрудничества в сфере безопасности и борьбы с «новыми угрозами». Все эти годы продолжали действовать «большие» комиссии («Комиссии высокого уровня») с Бразилией и Венесуэлой и межправительственные комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству (МПК) с Аргентиной, Бразилией, Кубой, Мексикой и Чили.

Вторая половина первой декады нового века была отмечена целым рядом важных контактов на высшем уровне. Начало этому дипломатическому прорыву было положено в 2004 г., когда состоялись три визита президента РФ В. В. Путина: в Мексику, Чили и Бразилию. В 2005 г. Москву с ответным визитом посетил президент Бразилии Л. Инасио Лула да Силва. В ходе этого визита между двумя сторонами было декларировано формирование «технологического альянса» и достигнута договоренность об отправке первого бразильского космонавта на МКС. Полет состоялся в 2006 г. В 2004–2008 гг. Москву посетили также президенты Мексики, Чили, Венесуэлы и Аргентины. В ходе этих визитов были подписаны важные экономические и научно-технические соглашения, достигнуты новые договоренности о борьбе с такими глобальными вызовами, как наркотрафик, терроризм и организованная преступность. В ноябре 2008 г. президент России Д. А. Медведев участвовал на форуме стран АТЭС в Лиме (Перу) и посетил с визитами Перу, Венесуэлу, Бразилию и Кубу. Во время пребывания в Каракасе состоялась его первая встреча с лидерами АЛБА. В декабре того же года Москву посетили президенты Аргентины Н. Киршнер и Никарагуа — Д. Ортега. В начале следующего, 2009 г. в Москву с официальными визитами прибыл руководитель Кубы Р. Кастро, а в феврале и апреле — президенты Боливии и Чили. В апреле 2010 г. Д. А. Медведев участвовал во втором саммите БРИКС, проходившем в Бразилиа. В том же месяце он совершил официальный визит в Аргентину.

Все эти годы активно использовались наработанные ранее механизмы регулярных контактов (по линии ОАГ и «Группы Рио», консультации РФ — МЕРКОСУР, регулярные встречи во время Генассамблеи ООН и саммитов АТЭС, встречи на уровне межмидовских консультаций), которые начиная с 2006 г. дополнились новыми форматами: с Бразилией — по линии БРИКС (саммиты в Екатеринбурге, 2008 г., Бразилиа, 2010 г. на острове Хайнань, 2011 г.), с другими ведущими государствами региона — в формате G20. С 2002 г. начал вестись диалог с Карибским сообществом (КАРИКОМ)

с целью создания механизма политического диалога и сотрудничества между Россией и странами КАРИКОМ. В 2008 г. были впервые установлены рабочие контакты с АЛБА, которые успешно продолжились в 2010 г. Достаточно активно развивались отношения с МЕРКОСУРом, Андским сообществом наций (АСН) и Центральноамериканской системой интеграции (ЦАИС), с которыми реализовывались меморандумы о создании механизмов политического диалога и сотрудничества. С МЕРКОСУРом велись переговоры о заключении соглашений о сотрудничестве в сфере экономики и развития, а также прорабатывалась возможность подписания соглашения о стратегическом партнерстве.

В основе наших контактов лежала близость в оценке международной ситуации и перспектив глобального развития. Российскую Федерацию и ведущие государства ЛАКБ объединяли такие общие внешнеполитические приоритеты, как приверженность международному праву, стремление к укреплению центральной роли ООН, утверждению коллективных начал в мировой политике, урегулированию конфликтов на основе взаимного уважения интересов, принципов суверенитета, равенства и невмешательства во внутренние дела. Россия и латиноамериканские государства одинаково отвергают практику «гуманитарных интервенций», они вместе готовы содействовать обновлению мировой экономики и политики с учетом законных интересов всех стран. Латиноамериканские страны поддерживали вступление России в ВТО. В свою очередь, Россия неоднократно высказывала готовность поддержать кандидатуру Бразилии на место нового постоянного члена Совета Безопасности ООН. Этапным моментом в развитии двусторонних связей стала отмена визового режима в отношениях с Бразилией и Аргентиной, Никарагуа и Венесуэлой. Дипломатическое признание последними двумя странами независимости Южной Осетии и Абхазии было весьма позитивно встречено российским руководством. Отношения РФ с двумя странами Латинской Америки — *Венесуэлой и Бразилией* — начали характеризоваться элементами «стратегического партнерства». С обеими странами были созданы комиссии высокого уровня по вопросам двустороннего сотрудничества, которые с российской стороны возглавлялись заместителем председателя правительства.

В августе 2008 г. президент *Венесуэлы* У. Чавес приветствовал российскую операцию по «принуждению к миру» на Кавказе. Взаимопонимание и доверительные отношения, сложившиеся у российского руководства с У. Чавесом, позволили осенью того же года провести первые совместные военно-морские маневры с этой страной и осуществить первый в истории дружественный визит российских стратегических бомбардировщиков в Южную Америку.

Основным направлением российско-венесуэльского сотрудничества являлось энергетическое, включая вопросы разведки, добычи, переработки и производства нефти и газа, а также проведения в этой области научных исследований и создания совместных предприятий. Россия и Венесуэла договорились содействовать поддержанию стабильности на международном рынке нефти.

В ноябре 2008 г. в ходе первого в истории визита российского президента Д. Медведева в Венесуэлу было принято решение о создании совместного российско-венесуэльского банка. Доля российского капитала, представленная Газпромбанком и Внешторгбанком, должна была составить 51%. Основная цель — финансирование совместных инвестиционных проектов, главным образом в сферах энергетики и транспорта при осуществлении взаиморасчетов в национальных валютах. Тогда же было заключено соглашение о сотрудничестве в области мирного использования ядерной энергии.

Во время визита российского премьера В. В. Путина в Каракас в апреле 2010 г. был подписан в общей сложности 31 документ, предусматривающий участие российских нефтяных компаний в разработке нефтегазового блока «Хунин-2» и создание совместного предприятия, функционирование которого должно начаться с 2011 г. Были достигнуты договоренности о создании в южноамериканской стране филиала «АвтоВАЗа», о поставке самолетов гражданской авиации и гидросамолетов российского производства.

Очередной, девятый по счету, визит У. Чавеса в Россию в октябре 2010 г. подтвердил устойчивый характер отношений двух стран. Были подписаны План действий в области двустороннего сотрудничества на период до 2014 г. и договор, предусматривающий строительство первой АЭС на территории Венесуэлы. Помимо этого Россия взяла на себя обязательство по постройке исследовательского реактора для производства изотопов. К сожалению, землетрясение и цунами, происшедшие в Японии весной 2011 г. и вызвавшие серьезные неполадки на АЭС «Фукусима», стали основанием для заявления У. Чавеса об отказе Венесуэлы от строительства АЭС на своей территории, что поставило под вопрос выполнение контракта с Россией.

Важным направлением российско-венесуэльского сотрудничества было военно-техническое. При этом, как подчеркивали российские официальные лица, в отличие, например, от аналогичного сотрудничества с Кубой и Никарагуа в советский период, оно не носило политико-идеологического характера, а диктовалось исключительно прагматическими интересами сторон. Во время визита У. Чавеса в Москву в сентябре 2009 г. Москва выделила Каракасу кредит в размере 2,2 млрд долл. на приобретение российской военной техники. (На Венесуэлу в 2009 г. приходилось примерно 14% военно-технического экспорта России. Всего с 2005 по 2007 г. в этой области нами было подписано 12 контрактов на сумму от 2 до 4 млрд долл.) К концу десятилетия, однако, стало ясно, что дальнейшие расширенные поставки оружия Венесуэле (особенно в связи с «кризисом в Ангостуре») способны негативно отразиться на общем состоянии российско-латиноамериканских отношений. Это заставило более пристально взглянуть в перспективы развития связей с такими потенциальными, но пока еще относительно «малоосвоенными» партнерами нашей страны, как Колумбия, Перу, Уругвай, Парагвай. Но особого внимания заслуживала, несомненно, Бразилия.

Отношения России и с ее крупнейшим торгово-экономическим партнером в Латинской Америке — *Бразилией* развивались в этот период достаточно интенсивно. Особый тонус этим отношениям придало заявление президента Лулы да Силва, сделанное им в январе 2003 г., о том, что его страна будет стремиться к установлению «преференциальных связей с государствами-гигантами» — Китаем, Индией, Россией, ЮАР. В дальнейшем это привело к созданию нового формата — БРИКС, где РФ и Бразилия совместно с другими «восходящими» экономиками нашей планеты получили дополнительную возможность на регулярной основе (в том числе и на высшем уровне) обсуждать наиболее актуальные проблемы мировой экономики и политики. Решение, принятое в конце 2010 г. о допуске в БРИКС еще одной страны — ЮАР, в немалой степени было обусловлено тем, что эта страна вместе с Бразилией и Индией являлась с 2003 г. участником объединения ИБАС.

Россия и Бразилия за 2000–2010 гг. наработали объемную *юридическую базу* двусторонних отношений, дополнившую существовавшую ранее. Это — Договор о партнерских отношениях между РФ и Федеративной Республикой Бразилией — июнь 2000 г., Декларация о борьбе с терроризмом — декабрь 2001 г., Договор о выдаче преступников — январь 2002 г., Соглашение о сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях — июнь 2002 г., Конвенция об избежании двойного налогообложения — ноябрь 2004 г., Совместная декларация о формировании технологического альянса — октябрь 2005 г. В ходе визита в Бразилию в декабре 2006 г. министра иностранных дел РФ С. Лаврова было заключено соглашение о создании *специального механизма консультаций* между МЕРКОСУРОм и входящими в него ассоциированными членами, с одной стороны, и Россией — с другой. В том же году был возобновлен контракт на поставки в Бразилию крупнейшего российского вертолета «Ми-26» и начались переговоры о продаже Бразилии партии боевых вертолетов «Ми-35» и «Ми-17», успешно завершившиеся в 2008 г.

Постепенно с мертвой точки стало сдвигаться и инвестиционное сотрудничество. Между 2004-м и 2006-м докризисными годами в Россию пришли бразильские инвестиции на сумму до 200 млн долл. С 2007 г. началось функционирование смешанного российско-бразильского предприятия по производству мяса птицы «Садиа» с 60% бразильского капитала, с 2008 г. осуществляются продажи в Россию бразильских автомобилей.

В апреле 2010 г. президент России Д. А. Медведев участвовал во 2-м саммите БРИКС в Бразилии. Повышенное внимание на нем уделялось вопросам международной безопасности, где стороны констатировали единство или близость позиций. Ведущие банки «четверки» подписали на этой встрече меморандум о сотрудничестве, который стал первым практическим документом в формате БРИКС, ориентированным на создание эффективной инфраструктуры финансового обеспечения многостороннего торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества четырех стран. Помимо этого банки проявили интерес

к проектам в сфере энергетики, самолетостроения, поставкам высокотехнологичного оборудования и продукции при поддержке институтов развития.

Визит президента Бразилии в Россию в мае 2010 г. проходил в условиях глобального финансового кризиса и падения российско-бразильского товарооборота (с 6,7 до 4,7 млрд долл.). Тем не менее стороны выразили уверенность в его скором восстановлении и доведении в ближайшие годы до 10 млрд долл. Были намечены перспективы сотрудничества в нефтегазовой сфере. Л. И. Лула да Силва пригласил российские компании активнее участвовать в разработке и освоении новых месторождений нефти. Бразильский лидер выразил заинтересованность в закупках российской пшеницы и удобрений и пожелание насчет большей сбалансированности отношений в торгово-экономической сфере: в 2008 г. российский экспорт в Бразилию оценивался в 2 млрд долл., а импорт — в 4,7 млрд долл. Л. И. Лула да Силва высказался в пользу расширения военно-технического сотрудничества между нашими двумя странами. Важным элементом двусторонних российско-бразильских связей стали начавшиеся с 2008 г. регулярные контакты по линии их силовых ведомств, что свидетельствовало о росте заинтересованности в решении наиболее актуальных глобальных проблем. Между аппаратом Совета безопасности РФ и Секретариатом по стратегическому планированию при Канцелярии президента Бразилии был подписан меморандум о создании совместной рабочей группы для консультаций по широкому спектру проблем безопасности. С российской стороны переговорный процесс возглавил секретарь Совета безопасности РФ Н. П. Патрушев, с бразильской — министр по стратегическим вопросам Бразилии Р. Мангабейра Унгер.

Тем не менее о полноценном стратегическом партнерстве между РФ и Бразилией, намерение создать которое декларировалось еще в 1997 г., говорить было рано. При общей тенденции к росту товарооборота структура российского экспорта в Бразилию оставалась в основном традиционной. Его львиную долю по-прежнему составляли минеральные удобрения и сырье. Поскольку в бразильском экспорте в РФ кроме широкой номенклатуры продукции сельского хозяйства все большее место начинали занимать товары с повышенной добавленной стоимостью (станки и оборудование, автомобили и запчасти к ним, сельскохозяйственная техника, медицинские приборы и инструменты и т.д.), все эти годы нарастал наш дефицит в торговле с южноамериканской страной. Слабо развивалось инвестиционное сотрудничество. Не были реализованы планы строительства в России завода по производству автобусов «Маркополо» бразильского производства, которые в докризисный период, казалось, уже вышли на стадию практического воплощения. Не осуществился проект создания в РФ филиала бразильской корпорации «Эмбраэр» по строительству среднемагистральных пассажирских самолетов. Далеки от реального воплощения оказались и планы формирования «научно-технологического альянса».

Сотрудничество в области высоких технологий (включая авиационно-космическое, в сфере мирного использования ядерной энергии, биотехноло-

гий и нетрадиционных видов топлива) пока не вышло из начальной, декларативной фазы на уровень *кооперации в сфере науки и инновационных технологий*. Наше военно-техническое сотрудничество, которое могло бы стать основой планировавшегося «технологического альянса», а также расширенного сотрудничества в области безопасности, при неоднократно отмечавшихся сторонами его «блестящих перспективах» серьезно уступало в объеме тому, которое сформировалось у Бразилии, например, с Францией. Причиной стал отказ российских организаций идти на передачу бразильской стороне соответствующих технологий. Учитывая далекоидущие планы Бразилии по созданию современных ВС (до 2050 г.), контракты, заключенные ею с Францией в 2009 г. (по строительству атомной подводной лодки, созданию истребителя пятого поколения и т.д.) — первоначально на общую сумму свыше 12,3 млрд долл., делали эту страну важнейшим стратегическим партнером Бразилии в военно-технической сфере, обеспечивая занятость французскому ВПК на долгие годы вперед.

При всех отмеченных недостатках, многие из которых были связаны с еще недостаточным осознанием нашим бизнес-сообществом и частью государственных элит важности отношений с «восходящей великой державой», потенциал российско-бразильских отношений все еще огромен, и хочется думать, что качественные сдвиги в наших связях не заставят себя долго ждать.

В указанный период развивались и традиционные связи России с Кубой. Первым шагом к их восстановлению после фактического отсутствия в 1990-х годах стали визит на Кубу президента РФ В. В. Путина в декабре 2000 г. Вскоре, однако, вновь наступило их временное охлаждение в связи с выводом российской базы электронного слежения в г. Лурдес. В ходе визита на Кубу премьер-министра РФ М. Фрадкова в сентябре 2006 г. было подписано соглашение о реструктуризации кубинского долга России и предоставлении Кубе кредита в размере 355 млн долл. на период 2006—2008 гг. Было также подписано соглашение о военно-техническом сотрудничестве, в рамках которого предусматривались поставки запчастей и обслуживание стоящей на вооружении Кубы военной техники советского и российского производства.

Однако тенденции к сокращению товарооборота с Кубой в эти годы преодолеть не удалось, несмотря на некоторый рост машинно-технической продукции в структуре российского экспорта (закупка Кубой самолетов «Ил-96» — 300 и «Ту-204» — 100 в 2004 и 2006 гг.). Если до 1996 г. Россия еще занимала лидирующее место в списке торгово-экономических партнеров Острова свободы, то в 2007 г. она отступила на 12-е место. В частности, с 2006 г. Куба перестала быть основным поставщиком сахара на российский рынок, уступив эту позицию Бразилии. Исправить положение и активизировать подписанные ранее соглашения в области энергетики, цветной металлургии и туризма был призван визит президента РФ на Кубу в ноябре 2008 г. и ответный визит президента Кубы Рауля Кастро в Москву в январе—феврале 2009 г. В ходе этого визита, длившегося неделю, был подписан крупный пакет двусторонних со-

глашений, в том числе *Меморандум о принципах стратегического сотрудничества* между двумя странами.

Важное место в «новой» латиноамериканской политике России в этот период уделялось отношениям с *Аргентиной*. Эта крупная южноамериканская страна, важный производитель и экспортер широкой номенклатуры продукции сельского хозяйства, традиционно являлась одним из главных партнеров СССР, а затем Российской Федерации в Латинской Америке (товарооборот в 2009 г. — 1,9 млрд долл.) Одной из главных статей товарного экспорта из РФ в эту страну было оборудование для ГЭС. Во время визита в Буэнос-Айрес президента России Д. А. Медведева в апреле 2010 г. был подписан пакет из 14 документов, касающихся сотрудничества в области высоких технологий. Среди них следовало отметить соглашение между Росатомом и аргентинским министерством федерального строительства, инвестиций и услуг, которое сделало возможным российское участие в проектировании и строительстве аргентинских реакторов для АЭС, а также в поставках для них ядерного топлива.

Все это время поступательно развивались отношения РФ с такими странами, как Мексика, Эквадор, Боливия и Никарагуа, причем в подписываемых нами двусторонних документах почти везде в том или ином виде присутствовала мысль о том, что по большинству наиболее актуальных проблем современных международных отношений между нашими странами существует близость или совпадение позиций.

К завершению первого десятилетия нового века стало ясно, что развитие российско-латиноамериканского сотрудничества по ряду направлений, несмотря на проблемы, обусловленные в основном живучестью некоторых стереотипных представлений, приобрело *необратимый характер*.

В ряде случаев (отношения с Бразилией, Венесуэлой и Кубой) декларированные ранее принципы стратегического партнерства постепенно начали наполняться реальным содержанием. Российским нефтяным и газовым компаниям удалось закрепиться на перспективных рынках Бразилии, Венесуэлы, Колумбии и Перу. Продолжились поставки энергетического оборудования в Аргентину, Бразилию, Мексику и Колумбию. Россия открыла для себя новый рынок для поставки вооружений и военной техники в Венесуэле. Продолжилось военно-техническое сотрудничество с Кубой, Перу и Никарагуа. Первые партии российских вооружений и вертолетов были направлены в Бразилию, Колумбию и Мексику. Все это выглядело, однако, далеко не достаточным на фоне экспоненциального роста активности в странах ЛАКБ таких ранее, как и Россия, «нетрадиционных» для них партнеров, как Китай и Индия, и усиления заинтересованности в сотрудничестве с ними государств ЮВА и ЕС. Эти страны в начале нового столетия успешно преодолели стереотипы «удаленности» и «малозначимости» Латинской Америки, давно канувшие в Лету, но все еще характерные для определенной части нашего предпринимательского сообщества. Они сумели вовремя изжить у себя и давно не соответствующее

реальности стереотипное представление о странах ЛАКБ как «слаборазвитых» и «зависимых» от Соединенных Штатов.

Следует подчеркнуть, что Латинская Америка важна для России не только как динамично развивающийся рынок, суммарный ВВП которого составляет 2,5 трлн долл., а население — 700 млн человек, и не только как богатейший природно-ресурсный резервуар нашей планеты и важный торгово-экономический и научно-технический партнер. Особую значимость в «разбалансированном» мире все больше приобретает наше общее уважительное отношение к международному праву и общие или близкие подходы к укреплению международной безопасности и решению наиболее актуальных глобальных проблем.

Рекомендуемая литература

Латинская Америка в современной мировой политике / Отв. ред. В. М. Давыдов. М.: Наука, 2009.

«Левый поворот» в Латинской Америке. М.: ИЛА РАН, 2007.

Мартынов Б. Ф. Бразилия — гигант в глобализирующемся мире. М.: Наука, 2008.

Мартынов Б. Ф. История международных отношений стран Латинской Америки (XX — начало XXI вв.). М.: Навона, 2008.

Окунева Л. С. Бразилия: Особенности демократического проекта: Страницы новейшей политической истории латиноамериканского гиганта (1960-е гг. — 2006 г.). М.: МГИМО-Университет, 2008.

Потенциал международного влияния и эффективность внешней политики России (2008 — начало 2009 г.): Аналитический доклад. М.: МГИМО-Университет, 2009. С. 92.

Россия и политические тенденции в Латинской Америке // Россия в глобальном мире: 2000—2011: Хрестоматия в 6 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2012. Т. 3. Разд. 8.

Сударев В. П. Межамериканская система: Генезис и эволюция (конец XIX — начало XXI веков). М.: МГИМО-Университет, 2008.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В АФРИКЕ

Положение стран Африки в мире. Африка по многим параметрам перестает быть периферией мировой политики, к каковой ее пытались отнести многие аналитики (часто небезосновательно) с середины 80-х годов XX в. В начале третьего тысячелетия континент занимает особое место в формирующейся структуре современного мироустройства. Отставая от других регионов по уровню экономического развития (по показателю душевого ВНД Африка находится на последнем месте в мире), он обладает богатейшими запасами минеральных ресурсов — 90% мировых по платине, 80% — по хромитам, 76% — по фосфатам, 60% — по кобальту и марганцу, 40% — по золоту и алмазам, значительными месторождениями практически всех редкоземельных металлов.

Африка производит около 1,5 млн т какао, 1,5 млн т хлопка, более 1 млн т кофе, другие продукты тропического и субтропического земледелия, древесину твердых и ценных пород. Континент располагает большими возможностями для всестороннего раскрытия своего обширного потенциала, для его превращения в зону успешного и взаимовыгодного международного партнерства. Африканские страны составляют значительную часть членов ООН, представлены в Совете Безопасности, играют важную роль в других авторитетных международных форумах. Без их участия невозможно устойчивое функционирование системы международных отношений, развитие мировых хозяйственных связей, воссоздание целостной и стабильной системы международной безопасности.

С другой стороны, в начале XXI в. континент стал тем элементом, который «выпадает» из формирующейся новой системы глобальных взаимоотношений и, если не принять принципиальных мер, будет тянуть назад все мировое развитие. Это следствие системного кризиса, переживаемого большинством стран Африки. Он, помимо экономической составляющей, охватывает практически все стороны жизни, весь комплекс социальных отношений, поражая некогда стабильные и естественно воспроизводимые взаимосвязи между людьми в процессах, способах и типах их жизнедеятельности.

Причин данного кризиса множество, даже простое их перечисление займет немало места. Они в значительной степени обусловлены тем, что глобализация застала Африку в период перехода от традиционного общества к совре-

менному, когда старое уже частично разрушено, а новое находится в зачаточном состоянии, что выражается в субъективности выбора моделей развития, которые к тому же часто навязывались извне. Последствиями столкновения традиционного и современного являются ослабление роли государства, понижение степени управляемости на всех уровнях, отрыв государственного аппарата и властвующих элит от жизненных потребностей большинства населения. На всем пространстве континента происходят процессы дезинтеграции социальных групп, усиления напряженности в межэтнических отношениях, отчуждения крестьян от земли, наемных работников — от производимой продукции, производства — от потребностей населения, наблюдается значительное недоиспользование трудового потенциала, сокращение пригодного для жизни пространства, деградация общественных нравов. Около половины населения Африки живет за чертой бедности.

Большое отрицательное влияние на африканское общество оказывают nepотизм и коррупция, в той или иной степени присутствующие повсюду. Есть все основания считать их субъективными причинами системного кризиса. На протяжении длительного времени наблюдается рост теневой экономики. Трайбализм активно воздействует на все сферы жизни, деградирует социальная инфраструктура, особенно здравоохранение и образование. Отсутствует личная безопасность, население лишено доступа к правдивой информации, происходит снижение средних доходов при одновременном углублении разрыва между наиболее богатыми и наиболее бедными, что ставит большие массы людей на грань физического выживания.

К историческим причинам системного кризиса можно отнести также длительное изолированное существование континента, последствия евроамериканской работорговли. Она лишила Африку миллионов наиболее развитых в физическом и интеллектуальном плане мужчин и женщин, прервала естественный ход развития государств и народов. До сих пор сказываются последствия векового колониального господства, заложившего масштабные структурные диспропорции в экономику африканских государств.

К цивилизационным причинам системного кризиса относятся особенности менталитета африканцев, например, их недоверие к нововведениям, привнесенным извне, что препятствует распространению в африканском обществе общемировых достижений.

На территории континента отсутствует доминирующая религия, а смесь элементов ислама, христианства с традиционными верованиями является дезинтегрирующим фактором, тогда как в других цивилизациях мировые религии играют объединяющую роль. Отношения, характерные для традиционного общества, при развитии современного не отмирают, а причудливо трансформируются, изменяя и само современное. У африканских народов сохраняется высокий уровень рождаемости, что при резком снижении смертности и увеличении продолжительности жизни сводит на нет все те небольшие достижения в социально-экономической области.

Доколониальное африканское общество знало лишь авторитарную власть правителей. Колониальное правление всегда было авторитарным, независимо от уровня развития гражданского общества и демократии в метрополии. Привнесенная в рамках колониального общества европейская политическая культура (разделение властей, парламентаризм, всеобщее голосование и т.д.) ни в малейшей степени не соответствовала представлениям о власти, укоренившимся как у элиты, так и у широких народных масс. В результате европейские демократические институты остались лишь формой, наполненной традиционным африканским авторитаризмом с совершенно иной шкалой ценностей: уравнительностью, трайбализмом, клановостью, геронтократией, отсутствием толерантности.

На первых порах переход к однопартийной системе и сильной исполнительной власти воспринимался на уровне массового политического сознания как благо. В обществе была глубока надежда, что подобные режимы укрепят национальную государственность, помогут консолидировать внутренние усилия для преодоления отсталости и подъема жизненного уровня населения, уменьшат влияние трайбализма на все стороны жизни общества и государства. Однако опиравшийся на однопартийность авторитаризм не укрепил доверие граждан к власти, а скорее разрушал его, ибо ему сопутствовали коррупция, поощрение клановости, разворовывание государственных ресурсов — явления, усугублявшие бедственное положение рядовых африканцев.

После достижения независимости в молодых государствах не было достаточно специалистов, которые могли бы обеспечить бесперебойное функционирование хозяйственного механизма, не было прослойки предпринимателей и менеджеров, способных работать на мировом рынке. Кроме того, правящая элита молодых государств стремилась взять под свой контроль политическую и экономическую жизнь страны. Все это привело к массовой национализации. Повсюду в Африке государственный сектор занял монопольные или ведущие позиции во всех сферах экономики, за исключением сельского хозяйства. Не только СССР, США, страны Европы, ТНК и ТНБ, но даже небольшие компании и частные предприниматели предпочитали иметь дело с государством, что давало хоть какую-то гарантию возврата вложенных средств и получения прибыли.

Сосредоточение всей полноты политической и экономической власти в руках правящей группировки привело к тому, что обогащение стало возможно только через доступ к рычагам государственной власти. Подобное положение спровоцировало череду государственных переворотов, которые не были вызваны стремлением к серьезным политическим изменениям, а являлись лишь борьбой соперничающих группировок за доступ к распределению национального богатства. За четверть века только удавшихся попыток насильственного захвата власти было более ста.

В начале 1980-х годов Африка столкнулась с серьезным экономическим кризисом, выйти из которого она самостоятельно не могла. Черный континент

не мог обеспечить себя продовольствием, прирост населения значительно превышал темпы роста экономики, уровень жизни людей и их реальные доходы уменьшались, деградировала социальная инфраструктура, значительно увеличился отток населения в развитые страны.

Вторая половина 80-х годов XX в. была отмечена серьезными изменениями глобального характера. Прекратилось противостояние между Востоком и Западом, последние годы доживала Ялтинско-Потсдамская система, европейские социалистические страны вышли из-под контроля СССР, да и его распад уже прогнозировали многие специалисты. В результате резко сократилась международная помощь Африке (за исключением Китая). СССР и США перестали нуждаться в «клиентах» на Черном континенте. Энергетический, экологический кризисы, порожденные техногенной революцией, развитие наукоемких и высокотехнологичных отраслей промышленности резко уменьшили заинтересованность развитых стран мира в африканских сырьевых ресурсах.

В этот период существенно усиливается роль международных финансовых институтов в вопросах африканского развития. Действуя в рамках разработанной в 1980-х годах новой идеологической концепции, получившей название Вашингтонского консенсуса, МВФ и МБРР видели своей главной задачей обеспечение экономического роста в экономиках континента. При этом главным условием выполнения данной задачи они считали оздоровление финансов африканских стран, а основными инструментами ее реализации — достижение макроэкономической стабильности, либерализацию внутри- и внешнеэкономической деятельности, дерегулирование финансовой сферы и приватизацию.

Следует отметить, что за четверть века в странах Черного континента уже сформировалась прослойка местных предпринимателей и менеджеров, способных взять на себя ответственность за стабильную работу компаний не только на внутреннем, но и на международном рынке. Данная прослойка была в значительной степени ориентирована на политические, культурные и экономические ценности западного мира и поэтому поддержала неолиберальные программы развития, предложенные африканским странам международными финансовыми институтами.

Вместе с тем в конкретных условиях африканских государств цель макроэкономической стабилизации, заключавшаяся в обеспечении бюджетного равновесия при неизменности существующих доходов, а тем более при наблюдавшейся во многих странах тенденции к их снижению, была достижима лишь путем сокращения государственных расходов, уменьшения импорта, девальвации национальной валюты и соответствующей корректировки внутренних цен. Все это неизбежно усиливало болезненность реформ для большинства населения, прямо или косвенно повышало социальные издержки экономических перемен.

Аналогичный негативный эффект имели и некоторые аспекты структурной адаптации, предусматривающей рост частного сектора экономики, приватизацию государственных компаний, переориентацию на ускорение развития

экспортных производств, общую либерализацию условий хозяйственной деятельности. Не были учтены цивилизационные, психологические и экономико-социальные особенности африканцев, в частности предпочтение семейно-клановых и этнических связей индивидуальному обогащению, склонность подавляющего большинства населения вкладывать свободные финансовые средства не в банки и ценные бумаги, а в предметы престижного потребления, недвижимость, торговлю.

К концу 1990-х годов даже представители МВФ и МБРР были вынуждены признать провал монетаристской модели развития, навязанной Африке международными финансовыми институтами. После многолетней структурной корректировки и получения более 170 млрд долл. на цели развития экономика большинства государств континента продолжала деградировать. Из 50 наименее развитых стран мира 33 находились в Африке, и они с каждым годом становились беднее. Росло число государств, которым грозила политическая дезинтеграция.

Двадцать с лишним лет структурной адаптации привели не к реальным структурным изменениям в экономике, а к усилению ее сырьевого характера, уязвимости в отношении внешних потрясений, экономическому застою и нарастанию бедности. Сельскохозяйственный сектор был значительно ослаблен, что ухудшило положение двух третей населения континента. Резко сократилась численность и без того незначительного среднего класса, подъем которого открывал бы перспективы для наиболее обездоленных слоев. Либеральная идеология ослабила государства, превознося бюджетное равновесие, финансовую либерализацию, открытие рынков и приватизацию.

Резко сократился среднедушевой доход, непреодолимым стал барьер между самыми богатыми и подавляющим большинством населения, углубилась социальная дезинтеграция, тесно связанная с деградацией традиционных обычаев и нравов. Системы здравоохранения и образования, потеряв государственную поддержку, впали в перманентный кризис. Резко возросла роль теневой экономики и тесно связанной с ней организованной преступности, произошла ее смычка с государственными чиновниками, и не только на местах. Подобные явления наблюдались и до вмешательства МВФ и МБРР, но только к концу 1990-х годов деструктивные процессы стали оказывать всеобъемлющее влияние на общество и превратились в структурообразующие элементы повседневной жизни.

Помимо очевидных экономических издержек, политического ущерба, которые могут быть хотя бы приблизительно подсчитаны и оценены, психологический эффект может иметь самые далекоидущие последствия. В представлении простых африканцев фундаментальные положения западной христианской цивилизации — демократия, рыночная экономика, либеральное законодательство, свободное предпринимательство, плюрализм мнений и многое другое — еще долгое время будут ассоциироваться с нищетой, уменьшением реальных доходов, невозможностью воспользоваться квалифицированной медицинской

помощью, дать ребенку достойное образование и т.д. Подобные представления могут серьезно осложнить неизбежное вступление Африки в единую мировую экономическую и политическую систему.

В результате африканские государства в XXI в., отметив пятидесятилетие независимого развития, оказались практически перед теми же проблемами, что и в 60-х годах. Коренное отличие заключается в том, что если полвека назад были идеалы и перспективы, то в настоящее время ни африканские, ни иностранные ученые, политики, государственные деятели, международные организации и интеллектуальные центры не могут предложить более или менее реальной программы выхода из сложившегося положения.

До начала 60-х годов XX в. только Либерия, Эфиопия и Южно-Африканский союз проводили относительно самостоятельную внешнюю политику и практически не оказывали влияния на международные отношения. После обретения независимости африканские государства стали ареной противостояния СССР и США, пик которого пришелся на 80-е годы. Первоначально, в 60-х — первой половине 70-х годов, соперничество сверхдержав выражалось во включении тех или иных стран Черного континента в сферу своего влияния, привлечении их голосов в международных организациях для решения своих внешнеполитических проблем. С середины 70-х противостояние СССР и США стало принимать формы вооруженных конфликтов. Во всех африканских странах, наиболее последовательно шедших по пути социалистической ориентации (Ангола, Мозамбик, Эфиопия), идеология которых в западной историографии получила название «афромарксизм», при активном американском вмешательстве были развязаны гражданские войны. При этом в сложившихся к тому времени условиях не имелось перспективы ни военной победы, ни мирного урегулирования. В орбиту конфликтов стали втягиваться и другие африканские государства, что грозило открытым политическим расколом континента.

Но Африканский континент был не только полем борьбы ведущих государств мира. Сразу же после достижения независимости молодые страны вышли на международную арену, стали оказывать серьезное влияние на мировую политику. И одним из самых эффективных инструментов здесь стала Организация Объединенных Наций. Правда, изначально абсолютное большинство представителей африканских стран слабо ориентировались в сложной политической обстановке, не имели опыта дипломатической работы и поэтому часто не могли своевременно координировать политику и корректировать свою линию с учетом изменения ситуации.

Наряду с ООН важную роль в урегулировании конфликтов на континенте играют региональная (ОАЕ/АС) и субрегиональные организации, прежде всего ЭКОВАС и САДК. Организация африканского единства была создана на конференции глав государств и правительств тридцати независимых стран Африки, состоявшейся 23—25 мая 1963 г. в Аддис-Абебе (Эфиопия). Ее целями были провозглашены содействие единству и солидарности африканских стран, повышение уровня жизни африканских народов, защита суверените-

та, территориальной целостности и независимости народов Африки, содействие международному сотрудничеству в соответствии с Уставом ООН и Всеобщей декларацией прав человека. Основные принципы ОАЕ — суверенное равенство всех государств-членов, невмешательство во внутренние дела других государств, уважение их суверенитета, территориальной целостности, мирное урегулирование всех споров, следование политике неприсоединения. ОАЕ сыграла важную роль, но к концу XX в. все чаще стала обсуждаться возможность ее замены на структуру более открытую для интеграционных процессов.

После создания в 1963 г. Организации африканского единства (ОАЕ), на учредительной конференции которой была принята специальная резолюция «Африка и Организация Объединенных Наций», была официально оформлена «африканская группа». Это, в свою очередь, положило начало коллективной дипломатии стран Африки в органах ООН. Основные направления деятельности ОАЕ: а) добиваться в ООН и ее специализированных учреждениях принятия положительных решений по региональным проектам для африканских государств и континента в целом; б) представлять мнения африканских государств во всех органах ООН и специализированных учреждениях; в) прилагать постоянные усилия с тем, чтобы внести вклад в эффективное разрешение международных проблем.

Африканские представители активно используют механизм межгрупповых консультаций, которые проводятся между координаторами либо специально выделенными для этой цели представителями групп. Практикуется и такая форма контактов, когда на заседание африканской группы приглашается представитель другой группировки, позицию которой он имеет возможность изложить. Африканская группа представлена и в других международных организациях, входящих в систему ООН: ВОЗ, МАГАТЭ, МОТ, ФАО, ЮНЕСКО, ЮНКТАД и др. Благодаря усилиям африканской группы в 1992 г. Генеральным секретарем ООН был избран египтянин Бутрос Бутрос Гали, а в 1997 г. — Кофи Аннан, уроженец Ганы.

Проблема деблокирования региональных конфликтов и кризисов изначально ставилась ООН в качестве одной из приоритетных. За пятьдесят лет в миротворческих операциях принимало участие более полумиллиона человек из 58 стран. Первый африканский опыт ООН в Африке был неудачным. В 1960 г. «голубые каски», направленные в Конго, были вынуждены принять активное участие в боевых действиях на стороне одной из группировок. Во время осуществления миротворческой операции погиб Генеральный секретарь ООН Даг Хаммаршельд. В следующий раз «голубые каски» появились в Африке почти через тридцать лет — в Юго-Западной Африке. Наибольший успех имела операция ООН в Намибии в 1989–1990 гг., когда был урегулирован конфликт, доставшийся ООН еще от Лиги Наций. Все последующие миротворческие операции ООН на континенте (Ангола, Западная Сахара, Демократическая Республика Конго, Кот д'Ивуар, Либерия, Мозамбик, Руанда,

Сомали, Сьерра-Леоне, Центрально-Африканская Республика, Чад) нельзя назвать успешными, хотя в ходе их осуществления были сохранены тысячи, если не десятки тысяч человеческих жизней. Более того, Независимая международная комиссия по расследованию геноцида в Руанде пришла к выводу, что ООН оказалась не в состоянии ни предотвратить, ни остановить начавшийся в апреле 1994 г. в Руанде геноцид, — выводу, прямо или косвенно поддержанному всеми ведущими государствами Африки.

Идея образования Африканского союза (АС), призванного стать преемником Организации африканского единства, была официально выдвинута Ливией на 4-й внеочередной Ассамблее глав государств и правительств стран—членов АОЕ в Сирте в сентябре 1999 г. и одобрена большинством ее участников. В июле 2000 г. на саммите ОАЕ в Ломе (Того) был принят Акт об учреждении АС. Организационная структура АС в известном смысле скопирована с интеграционных механизмов ЕС. В рамках АС функционируют Ассамблея глав государств и правительств, Исполнительный совет, Комитет постоянных представителей, Совет мира и безопасности, Панафриканский парламент, Панафриканский суд по правам человека и народов. Местом пребывания штаб-квартиры АС определена Аддис-Абеба.

Африканский союз (АС) — региональная международная межправительственная организация, объединяющая 53 государства Африки. Официально функционирует с 9 июля 2002 г. Основан на базе Организации африканского единства (ОАЕ), существовавшей с 1963 г.

Главная цель АС — достижение прочного единства и солидарности государств Африки, их политической и социально-экономической интеграции. Основное направление деятельности — развитие элементов всесторонней региональной интеграции. Отличительной чертой АС является высокая степень исполнения принимаемых решений, в связи со значительными возможностями коллективного воздействия на правительства стран-членов, нарушающие нормы АС или игнорирующие решения его органов. Например, АС имеет право на прямую интервенцию (вплоть до вооруженной) в дела государства-члена при возникновении на его территории чрезвычайных обстоятельств (геноцида, военных преступлений, преступлений против человечности); право не допускать к участию в работе АС правительство, пришедшее к власти неконституционным путем; применять санкции в отношении государства, действующего вразрез с политикой АС.

Среди декларируемых целей АС — защита суверенитета, территориальной целостности, ускорение политической и социально-экономической интеграции на континенте, поощрение демократических принципов и институтов, продвижение согласованных подходов африканских стран на мировой арене, создание необходимых условий для обеспечения достойной роли Африки в мировой экономике.

В Акте об учреждении АС подтверждаются нерушимость доставшихся Африке в наследство от колониального периода границ, принцип мирного разрешения конфликтов, запрет на использование силы или угрозы ее применения

в отношениях между странами-членами. Подчеркивается необходимость содействия устойчивому развитию, продвижению экономической интеграции, координации политики субрегиональных организаций.

Франк КФА (CFA) — денежная единица франкоязычных стран Западной и Экваториальной Африки. Введена декретом французского правительства от 26 декабря 1945 г. С провозглашением со второй половины 1960-х годов независимости французских колоний в Африке эти страны, разделившись на два самостоятельных валютных союза, ввели у себя две различные модификации франка КФА: в странах—членах Западно-Африканского валютного союза — франк Африканского Финансового Сообщества, в странах валютного союза Центральной Африки — франк африканского валютного сотрудничества. В связи с тем, что три начальные буквы нового франка (на французском языке) остались без изменения, за ним сохраняется прежнее сокращенное название — франк КФА.

Франк КФА имеет статус условно конвертируемой валюты, свободно обмениваемой на евро, к которому он жестко привязан.

(Африка. Энциклопедия: В 2 т. / Гл. ред. А. М. Васильев. М.: Энциклопедия; ИНФРА-М, 2010.)

С начала 90-х годов в связи с изменением геополитической конфигурации на Африканском континенте образовались новые «центры силы» — Южно-Африканская Республика и Нигерия, которые не могли возникнуть в период конфронтации. Для укрепления своих позиций эти государства используют субрегиональные группировки, лидерами которых они являются: Сообщество развития юга Африки (САДК), Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС). Возникнув как чисто экономические группировки, они в настоящее время выполняют политические и военные функции.

Экономическое сообщество стран Западной Африки (ЭКОВАС) — региональное интеграционное объединение 15 стран Западной Африки. Создано на основе соглашений 1967 и 1975 гг. Основное направление деятельности — меры по сокращению или полной отмене таможенных пошлин между странами-участницами и создание общего таможенного тарифа для торговли с третьими странами. Развитию интеграции способствует безвизовое передвижение рабочей силы (с 1980 г.) и право на хозяйственную деятельность на всей территории сообщества (с 1992 г.). Программа валютного сотрудничества ЭКОВАС была принята в 1987 г. главами государств и правительств сообщества и в качестве промежуточных этапов предусматривала создание единой валютной зоны в целях развития торговли через совершенствование расчетно-платежной системы под эгидой Западно-Африканской расчетной палаты (*West African Clearing House*). В 1995 г. комитет директоров Центробанков стран-участниц выдвинул идею введения в обращение Чека путешественника ЭКОВАС, который был создан в 1998 г. По завершении организационных мероприятий он выпущен в обращение. В целом страны ЭКОВАС используют 10 национальных валют. При этом в 7 из 10 франкоговорящих стран сообщества в обращении франк Валютного союза Западной Африки (см. КФА). Каждая из 5 англоговорящих стран и Острова Зеленого Мыса (португальский язык) использует собственную валюту.

ЮАР — признанный экономический лидер Африканского континента. Ее политические амбиции были поддержаны принятием страны в БРИКС в 2011 г. Нигерия в 1990 г. создала для восстановления мира в Либерии Группу мониторинга ЭКОВАС (ЭКОМОГ), которая со временем превратилась в постоянно действующую структуру. Ее основу составляет нигерийский воинский контингент. Благодаря ЭКОМОГ удалось приостановить вооруженную фазу всех конфликтов в Западной Африке. ЭКОМОГ занимается превентивным развертыванием сил, контролем над прекращением огня, разоружением и демобилизацией участников боевых действий, постконфликтным строительством и проведением гуманитарных операций, поддержанием режимов санкций и эмбарго, осуществлением полицейских операций по борьбе с контрабандой и организованной преступностью.

Однако положение показывает, что реальная отдача от процессов регионализации может оказаться ощутимой лишь при условии формирования более действенных механизмов в рамках всех субрегиональных организаций¹. Их достижения в интеграции должны стать главной отправной точкой для выполнения общеконтинентальной политической и экономической программы.

Программа НЕПАД. В 2000-х годах надежды африканцев на лучшую судьбу во многом связывались с реализацией экономической программы НЕПАД — Новое партнерство для развития Африки. НЕПАД представляет собой переименованную и обновленную в октябре 2001 г. редакцию принятой в июле 2001 г. Ассамблеей глав государств и правительств стран—членов Организации африканского единства (ОАЕ) в Лусаке «Новой африканской инициативы», возникшей в результате объединения двух программ развития — Плана Омега, инициированного президентом Сенегала А. Вадом и поддержанного Францией и Бельгией, и Программы африканского возрождения (ПАВ), выдвинутой ЮАР, Алжиром и Нигерией. Впоследствии все страны-инициаторы вошли в состав Комитета по реализации НЕПАД. Был также создан Секретариат НЕПАД в Мидранде (ЮАР).

Основные цели НЕПАД — это искоренение бедности, продвижение устойчивого роста и развития, интеграция Африки в мировую экономику и защита прав женщин. В отличие от предыдущих инициатив по развитию континента НЕПАД нацелен не на получение помощи, а на привлечение инвестиций, в первую очередь на развитие крупных проектов, охватывающих несколько стран. Это программа для развития Африки, подготовленная самими африканцами. В рамках ее реализуются проекты в 6 основных областях: сельское хозяйство и продовольственная безопасность; изменение климата и управление национальными природными ресурсами; региональная интеграция и инфраструктура; развитие человеческого потенциала; экономическое и корпоративное управление; комплексные программы (половое равенство; создание экономических возможностей; ИКТ).

¹ Помимо САДК и ЭКОВАС на Африканском континенте имеются Восточно-Африканское сообщество (ЕАС), Западно-Африканский экономический и валютный союз (ВАЕМУ), Общий рынок для Восточной и Южной Африки (КОМЕСА), Экономическое сообщество центральноафриканских государств (ЭККАС), Экономическое и валютное сообщество Центральной Африки (КЕМАК), Южно-Африканский таможенный союз (САКУ).

Реализация целей программы НЕПАД происходит медленно, не оправдываются надежды на привлечение посредством ее многомиллиардных инвестиций в экономику Африки. Основные направления критики НЕПАД:

- как и предыдущие африканские инициативы, программа несет в себе угрозу подчинения континента западному политическому и экономическому влиянию (президент Сенегала А. Вад);
- больше усилий уделяется на популяризацию программы, организацию многочисленных семинаров и коллоквиумов, нежели на реализацию реальных проектов;
- программа служит в первую очередь интересам крупных африканских стран, которые в рамках поддержки НЕПАД со стороны «Группы восьми» устанавливают привилегированные отношения с ведущими развитыми странами мира;
- предусмотренный программой Африканский механизм взаимного контроля (*African Peer Review Mechanism*), предполагающий взаимную оценку эффективности экономической политики стран континента, развивается неэффективно и «покушается» на принципы суверенитета независимых африканских государств. В настоящее время в нем участвует лишь 10 стран;
- реализация программы фактически представляет собой альтернативу деятельности Африканского союза на экономическом направлении.

Для устранения последнего недостатка НЕПАД было принято решение о формализации взаимоотношений между этими организациями. Секретариат НЕПАД в 2002 г. получил временный (на 3 года) статус отделения Африканского союза, а в дальнейшем был переименован в Агентство по планированию и координации в рамках Африканского союза на правах технического органа. По замыслу создателей это будет мощный африканский мозговой центр по вопросам экономического развития континента.

Африканская политика ведущих западных стран. Идеологическим обоснованием политики США в Африке стала доктрина «неоглобализма», выдвинутая американскими консервативными кругами во главе с президентом Р. Рейганом. Он предложил организовать «крестовый поход против коммунизма», в котором Африка рассматривалась как плацдарм, поле конфронтации с социалистическим содружеством и теми политическими силами на Черном континенте, которые ему симпатизировали. Борьба за Африку оправдывалась защитой американских идеалов и ценностей.

Ситуация стала выправляться с середины 80-х годов, после начала перестройки. Встреча М. С. Горбачева и Р. Рейгана в Рейкьявике положила конец противостоянию СССР и США на Африканском континенте. Обе сверхдержавы совместно решили намибийскую проблему, помогли стабилизации обстановки в Анголе, Мозамбике и Эфиопии, активно содействовали началу переговорного процесса в Южно-Африканской Республике, который привел к ликвидации системы апартеида и созданию многорасового государства.

Новая африканская политика США была связана с приходом в Белый дом администрации Б. Клинтона. Она была представлена мировому сообществу

в мае 1994 г., развита и конкретизирована в ходе визита президента США в африканские страны в марте—апреле 1998 г. и до настоящего времени не претерпела сколько-нибудь серьезных изменений. Основные положения новой африканской политики можно свести к следующему: 1) события на континенте затрагивают национальные интересы США; 2) необходимо предотвращать распад африканских государств, который может привести к распространению по всему миру терроризма, наркотиков, незаконной миграции, повлияет на ухудшение экологической ситуации и потребует более значительных объемов гуманитарной помощи; 3) интересы укрепления американских позиций в ООН и других международных организациях требуют установления более дружеских и прочных отношений с африканскими странами.

Администрация Буша-старшего сохранила преемственность в африканской политике. Она продолжила создавать более благоприятную конкурентную среду для деятельности американских компаний. События 11 сентября 2001 г. привели к резкому увеличению финансовых вливаний в Африку для борьбы с терроризмом, незаконным оборотом оружия и наркотиков. В политическом плане США активизировали усилия на прекращение вооруженных конфликтов и на недопущение возникновения новых.

Африканская политика администрации Обамы в основном не претерпела принципиальных изменений. Как и при Буше-младшем, основной политический приоритет — предотвращение транснациональных угроз, исходящих от нестабильности Африки, повышение результативности усилий стран континента в деле устранения очагов напряженности при содействии США. Основной экономический приоритет — сохранение доступа к сырьевым ресурсам и развитие торговли со странами континента. Третий аспект стратегии США — содействие продвижению стран континента на пути решения гуманитарных проблем, демократизации внутривнутриполитической жизни, соблюдения прав человека. Что касается военного аспекта, то Пентагон предпочитает осуществлять конкретные программы на двусторонней основе, так как обще-континентальные проекты предыдущей администрации не нашли должной поддержки у африканских стран. Особенностью современной африканской политики США является стремление сосредоточить усилия как на ключевых странах Африки в целом (Демократическая Республика Корея, Нигерия, ЮАР), так и ее отдельных регионах.

Франции удалось не только сохранить, но даже расширить свои позиции на континенте. Предоставив независимость в 1960 г. всем своим более или менее значимым африканским колониям, она создала уникальную систему взаимоотношений и взаимозависимости с франкоговорящими государствами («особые отношения»). Соглашения «о техническом и культурном сотрудничестве», заключенные вместе с предоставлением независимости, оставили в руках Франции мощный механизм влияния на последующее развитие бывших колоний. Пройдя через короткий период существования Афро-Малагасийского союза, Франция отказалась от каких-либо политических организационных

форм. Остались лишь регулярные встречи руководителей государств, попеременно в Африке и Франции, на которых вырабатывается общая позиция по основным африканским и международным проблемам.

Новой формой расширения и укрепления влияния Франции в мире стала Франкофония. На первых порах это движение занималось только культурными и лингвистическими вопросами. С середины 1970-х годов начинает развиваться экономическое сотрудничество. В дальнейшем спектр деятельности движения еще больше расширился. Первый саммит Франкофонии состоялся в Париже в 1986 г. В 1991 г. инициируется организационная реформа, которая получает свое развитие на последующих саммитах. Политическая составляющая Франкофонии усиливается, совершается переход от культурного и технического сотрудничества к политическому. На 7-м саммите в 1997 г. была проведена организационная реформа, движение превратилось в политическую организацию, были утверждены пост генерального секретаря, новые органы управления. В 1998 г. принято новое название — Международная организация Франкофонии (МОФ). В настоящее время она оказывает влияние практически на все сферы жизни стран-участниц. Несмотря на известную организационную хрупкость, МОФ приобрела авторитет на международной арене. Число ее членов достигло 63 (включая наблюдателей).

Большое значение МОФ придает развитию отношений с международными и региональными организациями, активно сотрудничает с ООН, ЕС, АС. Лидер организации — Франция, рассматривающая МОФ в качестве трибуны для разъяснения и продвижения своей политики. Хотя ядром МОФ являются взаимоотношения Франции с франкоговорящими африканскими странами, ей удалось привлечь к новому объединению и другие страны, порой имеющие к французскому языку весьма отдаленное отношение.

Растет значимость политического сотрудничества с некоторыми англо- и португалоговорящими странами (например, ЮАР, Мозамбик) и Эфиопией. Франция — единственное неафриканское государство, которое имеет сеть военных баз по всему континенту, успешно и безнаказанно вмешивается во внутренние дела африканских государств, посылает свои воинские контингенты в горячие точки. В последние годы пересматриваются афро-французские соглашения о сотрудничестве в военной области, основной упор делается на поддержку правоохранительных органов. Многие африканские государства имеют договоры экономического и политического характера с Францией, существует четкий механизм взаимодействия на уровне министерств, различных служб и организаций.

Африка — по-прежнему один из основных источников снабжения Франции сырьем. Около 200 тыс. французов постоянно проживают в Африке, там работают около 1,5 тыс. французских предприятий, 15–20 близких к Парижу государств поддерживают политический вес Франции в ООН и других международных организациях. В последние годы следует отметить ориентацию французской стороны на координацию африканской политики в рамках ЕС.

Париж стремится привлечь структуры ЕС к реализации крупных экономических проектов, в осуществлении которых ощущается серьезная конкуренция со стороны США и Китая, например, к разработке нефтяных месторождений. Франция планирует перевести свои отношения с Африкой в формат ЕС-АС, стать ключевым элементом такой оси, а бремя финансирования разделить с другими членами ЕС.

В отличие от Франции Великобритания не стремилась к усилению своих позиций на Африканском континенте в целом. Все ее интересы сосредоточены в рамках Британского Содружества Наций. Непосредственная цель — защита британских экономических интересов. В этот комплекс входят защита торговли, инвестиций, стратегических транспортных путей, граждан Великобритании, проживающих в Африке, поставок сырья и некоторых видов продовольствия, расширение английского экспорта, программы помощи, урегулирование задолженности, благожелательное отношение к Великобритании и ее интересам. Этот комплекс не зависит от смены британских правительств. Ведущее место среди африканских стран Содружества занимает ЮАР, где около миллиона жителей имеют двойное гражданство с Великобританией, и Нигерия, британский экспорт в которую примерно вдвое превышает экспорт в другие страны региона и где британскому капиталу принадлежит половина всех накопленных инвестиций. Великобритания старается сторониться тех стран, где открыто нарушаются демократические принципы и не соблюдается верховенство закона. Британская африканская политика определяется как моральным императивом, так и осознанием того, что африканские проблемы могут угрожать западным интересам. Вместе с тем Великобритания, как и Франция, желала бы переложить часть финансовых затрат на поддержание своих отношений с Африкой на ЕС.

Для Германии Африка пока не играет сколько-нибудь значимой роли в экономической и политической жизни государства. Принципы, лежащие в основе отношений Германии со странами Африки, были сформулированы в 1992 г. Их можно свести к следующему. Немецкая помощь развитию африканских государств призвана гарантировать элементарные условия жизни людей и обеспечить им возможность помогать самим себе. Немецкая помощь должна способствовать созданию эффективной рыночной экономики и общественного плюрализма как предпосылки развития на своей собственной основе. Она должна содействовать региональному сотрудничеству и интеграции африканских стран в мировую экономику.

Центральными моментами в политике сотрудничества с африканскими государствами Германия считает:

- оказание помощи на льготных условиях для мобилизации собственных внутренних возможностей;
- всестороннее использование принципов рыночного хозяйства;
- опору на частный германский и местный капитал, особенно на мелкие и средние предприятия;

- государственную поддержку деятельности частных инвесторов;
- соблюдение признанных международных правовых норм, в том числе в области прав человека.

Соглашение Котону (Котонское соглашение) — соглашение о партнерстве между ЕС и странами Африки, бассейнов Карибского моря и Тихого океана (государства АКТ) — было подписано в Котону (Бенин) 23 июня 2000 г. Заменяло серию Ломейских конвенций (1972, 1979, 1984 гг.). Завершило процесс установления преференциальных торгово-экономических отношений между ЕС и 78 странами АКТ.

Постепенно укрепляет свои экономические позиции в Африке и Япония. При этом Токио целенаправленно устраняется от политического присутствия на континенте. Специалисты называют африканскую политику Японии «экономической дипломатией». Токио пытается подключить африканские страны к интеграционным процессам на Дальнем Востоке, в которых Япония стремится играть основную роль. Речь идет о создании под руководством Японии некой «сферы процветания», объединяющей капиталы и опыт азиатских государств и ресурсы Африканского континента. Япония стремится стать ведущей державой в содействии экономическому развитию стран Африки. В 2001 г. она вышла на 2-е место в мире по программам государственной помощи.

Политика КНР в Африке

В последние двадцать лет активную африканскую политику проводит КНР. Ее отличительные черты сводятся к следующему: 1) КНР всячески подчеркивает общность исторических судеб с африканскими государствами, позиционируя себя как «самую большую развивающуюся страну в мире» (у которой поэтому якобы просто не может не быть близости подходов в сфере международной политики с африканскими государствами, входящими в группу развивающихся стран); 2) КНР выражает готовность сотрудничать с любыми режимами, как бы выводя за скобки вопросы наличия в стране демократических свобод, соблюдения прав человека, борьбы с коррупцией и защиты окружающей среды; 3) основная формула экономического сотрудничества КНР со странами Африканского континента — «сырье в обмен на инфраструктуру».

Некоторые дополнительные черты имеет китайская помощь африканским государствам, которая на 2009 г. оценивалась в 5 млрд долл. в год. Так, проектами китайской помощи обязательно предусматривается предоставление приоритета компаниям КНР при выборе подрядчика; закупки оборудования и материалов по таким проектам также должны в приоритетном плане осуществляться в КНР. Кроме того, для реализации своих проектов помощи в Африке КНР практикует ввоз собственной и, что важно, обычной, т.е. неквалифицированной, рабочей силы. Например, для сооружения магистральной шоссейной дороги в Анголе в эту страну было ввезено свыше 700 китайских рабочих, а в Замбии за период с 1991 по 2006 г. по мере увеличения количества

проектов помощи, предоставляемой КНР, численность китайского населения возросла с 300 до 3 тыс. человек.

В зарубежных исследованиях механизм реализации китайской помощи африканским странам получил название «Ангольский метод». Он состоит в следующем. Для исполнения проекта помощи правительство КНР выделяет финансовые средства не правительству страны-реципиента, а специально назначенной им китайской компании. Последняя осуществляет реализацию проекта, а взамен правительство африканской страны-реципиента предоставляет право китайским предпринимателям участвовать в добыче полезных ископаемых либо через передачу им части акций национальной добывающей компании, либо путем предоставления китайской стороне соответствующей лицензии.

Важнейшие экономические партнеры КНР в Африке — Ангола, Судан, Нигерия (все — нефтепроизводители), а также ЮАР (2-е место по товарообороту), при этом Ангола является крупнейшим в Африке поставщиком нефти КНР. В свою очередь, КНР осуществляет в Анголе строительство целого ряда объектов инфраструктуры, включая главную железнодорожную линию страны.

Готовность КНР сотрудничать с любыми режимами на Африканском континенте позволила китайским компаниям заполнить вакуум, образовавшийся в нефтяной отрасли Судана после ухода из этой страны западных компаний в знак протеста против недемократического режима О. Башира. Уже в 2008 г. на КНР приходилось 55% суданского экспорта нефти. 13 из 15 зарубежных нефтяных компаний, работающих в Судане, — китайские. В интересах наращивания суданского нефтяного экспорта в 2009 г. в стране был введен в эксплуатацию силами КНР гидроэнергетический узел Мероз — второе по величине сооружение на реке Нил после Асуанской плотины. КНР поддерживал режим О. Башира и на международной арене: в 2004 г. Китай блокировал в Совете Безопасности ООН принятие американской резолюции, осуждающей геноцид в провинции Дарфур на западе Судана.

В январе 2011 г. при значительной поддержке американских политических и общественных кругов прошел референдум по вопросу независимости Южного Судана, 98% участников которого высказались за отделение. Практическая реализация результатов референдума неминуемо приведет к осложнению позиций китайских нефтяных операторов в стране, поскольку большая часть месторождений нефти окажется в Южном Судане, с властями которого придется пересматривать условия добычи углеводородов.

КНР стремительно увеличивает свою долю в нефтяном секторе Нигерии, занимающей на Африканском континенте 2-е (после Ливии) место по запасам нефти. Китайские компании активно интересуются не только нефтью, но и африканским рудным минеральным сырьем. КНР инвестировала порядка 170 млн долл. в минералодобывающий комплекс Замбии, главным образом в добычу главного минерального ресурса страны — меди.

Помимо реализации ресурсных проектов в последние несколько лет КНР проводит политику создания зон торгово-экономического сотрудничества

в ряде африканских стран. Так, создана замбийско-китайская зона торгово-экономического сотрудничества. Аналогичные проекты реализуются на Маврикии, где проживает крупная китайская община (30 тыс. человек), и в ряде других стран. Создание зон торгово-экономического сотрудничества в Африке позволяет китайским компаниям обходить квоты на импорт китайской продукции, установленные в ряде стран Европы и США.

Важная роль в развитии отношений КНР с африканскими странами отводится Форуму по китайско-африканскому сотрудничеству (министерская конференция). Первый такой форум прошел в 2000 г. в Пекине, второй — в 2003 г. в Аддис-Абебе, третий — в 2006 г. в Пекине. Наконец, последний, четвертый форум состоялся в 2009 г. в Шарм-эль-Шейхе (Египет). На нем был принят трехлетний план «стратегического партнерства в науке, технологиях и высшем образовании», в соответствии с которым КНР не только обучает африканских студентов, но и создает учебные заведения на континенте.

Российско-африканские отношения. Африканскому направлению российской дипломатии досталось тяжелое наследие. Начавшийся в 1980-х годах кризис в экономике и связанные с ним политические процессы в большинстве стран Африки, равно как и перестройка в СССР, приведшая вскоре к распаду государства, негативно сказались на советско-африканских отношениях. Еще в советское время был утерян самый ценный дипломатический «капитал» — преемственность во внешней политике государства. Старая модель практически безоговорочной поддержки стран социалистической ориентации из-за серьезных финансовых трудностей перестала действовать, новая — не была выработана. Отношения с Африкой заняли одно из последних мест в шкале внешнеполитических приоритетов. В 1992 г. Россия закрыла 9 посольств и 4 консульства на континенте. Перестало функционировать большинство представительств Союза советских обществ дружбы, культурных центров в странах Африки. Вплоть до 2006 г. ни один российский лидер так и не посетил крупнейшую часть Африканского континента — Африку южнее Сахары — беспрецедентная ситуация для практики дипломатических отношений с африканскими государствами ведущих стран Запада и БРИКС.

Поворот в африканском направлении российской внешней политики приходится на вторую половину 90-х годов, когда в общественном сознании и в настроениях правящей элиты начало складываться понимание опасности для национальных интересов России ориентации на однополярную структуру мира, которая привела к потере многих союзников и уменьшению нашей способности влиять на положение дел в мире. Одним из «пробных шаров» признания многополярного устройства мира, наличия отличных от американских интересов за пределами стран бывшего Варшавского договора стала Концепция российской политики в Африке 1994 г., которая была пересмотрена и дополнена в 2000 г.

В начале текста Концепции предельно ясно обозначено, что африканская политика России является составной частью общей концепции внешнеполи-

тической деятельности государства и направлена на обеспечение российских национальных интересов применительно к Африке с учетом специфики отдельных стран континента. Африка располагает крупным потенциалом для участия в глобальном политическом и торгово-экономическом сотрудничестве, без африканских государств невозможна целостная система международной безопасности. Россия объективно заинтересована в сотрудничестве с африканскими государствами в укреплении глобальной безопасности.

Для реализации африканской политики России Концепция предусматривает развитие политических связей на разных уровнях, сотрудничество по линии парламентов и исполнительной власти. Также предусматривается сотрудничество отдельных российских регионов с африканскими государствами с помощью и под эгидой МИД России. Поощряются различные негосударственные формы сотрудничества, помощь предпринимателям и частному бизнесу. Концепция прослеживает взаимосвязь между стабильностью в Африке и ролью международного сообщества, региональными и субрегиональными организациями. Предусматривается следующая схема: ООН — Африканский союз — субрегиональные организации — все заинтересованные государства. Чем выше степень координации усилий всех заинтересованных сторон, тем больше эффективность действий.

Пауза, возникшая в российско-африканских отношениях на рубеже 80-х—90-х годов, преодолена, поступательно развиваются двусторонние отношения России с африканскими государствами. Между Россией и Африкой ведется активный и плодотворный диалог по проблемам мировой политики. В него вовлечены главы государств, правительств, парламентов, другие официальные лица. Стратегический курс в отношении Африки был озвучен президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым в ходе его визитов в Анголу, Египет, Намибию и Нигерию в июне 2009 г. Президент отметил, что Россия чуть не опоздала с развитием отношений с Африкой. «Нужно было раньше начинать работу с нашими африканскими партнерами, тем более что со многими из них у нас связи не прерывались, они насчитывают десятилетия развития отношений дружбы», — заявил президент.

Для закрепления и расширения данной тенденции существуют объективные предпосылки. Это и общность взглядов на основные глобальные проблемы, и практически полное совпадение позиций по ключевым проблемам международных отношений. В Африке осознают, что без активного участия России система мировых связей будет неполной, стараются использовать авторитет и вес нашей страны на мировой арене для недопущения формирования монополярной системы международных отношений.

Сотрудничество России с африканскими странами на международной арене составляет на сегодняшний день наиболее значимую и динамичную сферу. Их подходы к актуальным международным проблемам как никогда близки. Ни по одному значимому международному вопросу Россия и страны Африки не имеют принципиальных разногласий. Африка помогает РФ реализовать

ее приоритетные внешнеполитические задачи многочисленностью и сплоченностью своих голосов в международных структурах. По приблизительным подсчетам, на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН африканские страны голосуют аналогично с Россией в 70–80% случаев. В настоящее время сферой наибольшего совпадения взаимных интересов и наиболее динамичного международного взаимодействия России с африканскими государствами является противодействие новым вызовам и угрозам, которые не обошли стороной и Черный континент. Среди них — транснациональная организационная преступность, незаконная торговля оружием, межэтнические и региональные конфликты, международный терроризм, невиданные ранее инфекционные болезни. Африканские страны поддерживают предложения России о создании глобальной системы противодействия современным угрозам и вызовам и принимают участие в ее формировании.

Многие государства Африки рассматривают Россию как страну, готовую оказать помощь в становлении сбалансированной модели обеспечения безопасности на континенте. Африканцы выражают готовность к диалогу с нами по широкому кругу проблем, среди которых — различные аспекты разоружения, создание безъядерных зон, укрепление международных и региональных механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов.

В настоящее время Россия исходит из необходимости комплексного подхода к проблематике безопасности, обязательного учета уставных функций СБ ООН по контролю и санкционированию миротворческой деятельности, согласования общеприемлемой схемы формирования структур по поддержанию мира, осуществлению превентивных и постконфликтных акций при транспарентности и скоординированности действий со стороны всех членов международного сообщества.

Активная вовлеченность мирового сообщества в африканские дела продиктована не только заинтересованностью в укреплении глобальной стабильности и гармоничном развитии мира, но и тем, что в XXI в. Африка может стать для России значимым источником многих видов сырья, емким рынком сбыта товаров (население более 700 млн человек), сферой выгодного вложения капиталов. Необходимо отметить и то обстоятельство, что если удельный вес машин и оборудования в российском экспорте в целом не достигает и 10%, то в экспорте в Африку эта доля составляет 20%.

На взаимовыгодной основе развиваются двусторонние торгово-экономические связи. Особое внимание уделяется их «подтягиванию» до уровня нашего политического взаимодействия. Важная роль в этом отводится повышению эффективности деятельности существующих и формированию новых межправительственных комиссий по экономическому и научно-техническому сотрудничеству (с Анголой, Гвинеей, Намибией, Нигерией, Эфиопией, ЮАР). Россия предпринимает целенаправленные усилия по продвижению интересов отечественных деловых кругов на континенте, по содействию реализации крупных двусторонних проектов силами наших государственных и предпри-

нимательских структур. В ряде африканских государств успешно реализуются перспективные проекты в горнодобывающей отрасли (бокситы, алмазо- и золотодобыча), энергетике, черной металлургии, химической промышленности, рыболовстве, торговле, в области поставок автотехники, авиатехники (включая работу наших авиаторов). При участии российских структур в Африке осуществляется ряд крупных инвестиционных проектов. В Африке успешно действуют «Алроса», «Евраз», «Ренова», «Русал», «Фактор» и некоторые другие российские компании.

Россия принимает участие в финансировании программы МВФ по созданию африканских региональных центров оказания технической помощи, направленной на укрепление кадрового и организационного потенциала стран Африки, а также оказывает содействие Африке в сфере здравоохранения. Особое место в российско-африканских отношениях занимает военно-техническое сотрудничество. В числе покупателей — такие страны, как Ангола, Эфиопия, Нигерия.

Важным направлением российско-африканского сотрудничества было и остается содействие в подготовке африканских кадров (в России и в самих африканских странах). В России в настоящее время обучаются более 4 тыс. африканцев, большинству из них предоставляются стипендии за счет российского федерального бюджета. В последние годы начали развиваться научно-технические связи, в том числе и в сферах высоких технологий — ядерной энергетике, астрофизике, исследованиях и использовании космического пространства в мирных целях (например, с Нигерией, ЮАР). Большое внимание уделяется обеспечению и защите прав российских граждан в Африке с особым акцентом на решение острого гуманитарного вопроса — возвращение на родину российских граждан, захваченных в ходе конфликтов.

Начало XXI в. характеризуется определенным поворотом в африканском направлении российской внешней политики. Настойчивым стремлением стало использование реальных возможностей для осуществления стратегических установок, совершенствования содержания и форм развития взаимовыгодного сотрудничества, отвечающего долгосрочным интересам нашей страны. Ключевой задачей нынешнего этапа является дальнейшее расширение международно-правовой базы, способствующей наполнению конкретным содержанием различных аспектов двусторонних и многосторонних отношений. Хотя в ближайшем будущем Африка и не займет ведущего места в российских внешнеполитических и внешнеэкономических приоритетах, роль в них как отдельных африканских государств, так и всего континента в целом будет неуклонно повышаться.

Рекомендуемая литература

Абрамова И. О. Африканская миграция: Опыт системного анализа. М.: Ин-т Африки РАН, 2009.

Африка и мир в XXI веке. М.: Ин-т Африки РАН, 2010.

Африка: Энциклопедия: В 2 т. / Гл. ред. А. М. Васильев. М.: Энциклопедия: ИНФРА-М, 2010.

Емельянов А. Л. Новая история Африки южнее Сахары. М: МГИМО-Университет, 2009.

Официальный веб-портал программы НЕПАД. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.nepad.org.

Россия — Африка: Новые ориентиры взаимоотношений / Под ред. Т. Л. Дейч, Е. Н. Кондреева: Сб. статей. М.: Ин-т Африки РАН, 2010.

Сайт Африканского союза. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.au.int>.

Сайт Экономической комиссии ООН для Африки. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.uneca.org>.

Усов В. Африканский союз: Цели и реальность // Азия и Африка сегодня. 2010. № 12.

Фитуни Л. Л. Африка: Ресурсные войны XXI века. М., 2011.

Шитов В. Н. Факторы и тенденции развития Африки южнее Сахары. М.: МГИМО-Университет, 2010.

World Development Report 2011. Washington D.C., The World Bank, 2011.

Темников Д. М. Лидерство и самоорганизация в мировой системе. М.: Аспект Пресс, 2011.

Хайнал П. И. «Группа восьми» и «Группа двадцати»: Эволюция, роль и документация. М.: Логос, 2008.

Энциони А. От империи к сообществу: Новый подход к международным отношениям / Пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Ладомир, 2004.

Hajnal Peter I., Panova Victoria. Future Role and Reform of the G8. in The EU in the G8: Promoting Consensus and Concerted Actions for Global Public Good. М.: Publishing House of SU-HSE, 2009.

МНОГОСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ И МНОГОСТОРОННИЕ ИНСТИТУТЫ

Определение, типология и этапы развития многосторонних институтов. *Многосторонние отношения* — это отношения, протекающие на международной арене, в которые вовлечено более двух государств и которые реализуются в форме специфических устойчивых институтов. В случае, если в отношения на международной арене вовлечены негосударственные субъекты из более чем двух государств, при этом эти отношения не имеют своей целью коммерческий интерес и получение прибыли и также протекают в форме специально созданных устойчивых институтов, эти отношения также являются многосторонними, но негосударственного характера¹.

Институты, в рамках которых осуществляются многосторонние отношения, называются многосторонними институтами.

Многосторонние институты в зависимости от их учредителей и участников делятся на межгосударственные (межправительственные) и негосударственные (неправительственные). При этом многосторонние институты каждого из этих двух типов могут привлекать (допускать) к своей деятельности субъекты другого типа. Более того, могут формироваться специальные органы и процедуры многосторонних институтов для такого взаимодействия. Например, с последней четверти прошлого века практика привлечения неправительственных институтов становится распространенной в ООН, региональных и субрегиональных организациях.

Существуют различные варианты типологизации многосторонних институтов — как сугубо по формально-правовым признакам, так и применяемые политологическим сообществом исходя из логики теорий, которой придерживается тот или иной автор. Думается, что можно предложить следующую схему

¹ Англоязычным термином для обозначения многосторонних отношений является термин *multilateral relations* или *multilateralism*. Зачастую этот термин транслитерируется и дается в русской транскрипции как «мультилатерализм» или «мультилатеральные». Представляется, что такой подход неадекватен ни с точки зрения терминологии — когда есть устоявшийся русскоязычный термин, его не следует заменять калькой с иностранного языка, ни даже с точки зрения произношения этого термина. В гротескной версии заимствования используется в русской транскрипции и термин *post-multilateralism* для характеристики современного состояния многосторонних отношений, что также не представляется корректным.

типологизации, которая уже на протяжении многих лет используется в преподавании профильного курса в МГИМО.

Итак, многосторонние институты подразделяются на:

- международные организации;
- интеграционные объединения;
- параорганизации (клубы);
- международные режимы;
- временные (долгосрочные) многосторонние институты.

Международные организации — это наиболее распространенный, но все-таки частный тип многосторонних институтов, поэтому не следует использовать термины «многосторонние институты» и «международные организации» в качестве синонимов. Отличительными признаками международной организации являются наличие соглашения, учреждающего эту организацию, устава, четко очерченного круга участников, критериев членства, правил принятия решения, а также санкций за неисполнение обязательств.

При этом международные организации по правовому характеру учредителей и членов подразделяются на международные межправительственные организации (ММПО) и международные неправительственные организации (МНПО). По территориальному охвату эти международные организации могут иметь всемирный (глобальный), региональный и субрегиональный характер. Стоит заметить, что институционально-правовое разграничение региона и субрегиона весьма затруднительно. Так, например, ОБСЕ считается региональной организацией, СНГ, которое подпадает под территориальный охват ОБСЕ, также является региональной организацией, при этом ОДКБ, которая по своему составу меньше «большого» Содружества, тоже вполне законно претендует на статус регионального соглашения по смыслу главы VIII Устава ООН. С другой стороны, не вызывает сомнений субрегиональный характер таких организаций, как «привязанные» к морским бассейнам Организация черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) или Совет государств Балтийского моря (СГБМ). По сферам деятельности международные межправительственные организации подразделяются на организации общей компетенции и секторальные (отраслевые), которые могут осуществлять свою деятельность в разных вышеупомянутых территориальных масштабах. Например, Африканский союз или Организация американских государств являются региональными организациями общей компетенции, а Европейская конференция министров транспорта — региональной секторальной организацией, в то время как Международная организация по кофе — секторальной организацией всемирного масштаба. Организации общей компетенции всемирного (глобального) масштаба, как правило, характеризуются как универсальные. Сам термин в этой ситуации подчеркивает и множество функций, и масштаб. Таких организаций в истории международных отношений всего две — Лига Наций в межвоенный период и Организация Объединенных Наций. Между-

народные неправительственные организации (МНПО) могут иметь только секторальный (отраслевой) характер в силу того, что частные лица или национальные негосударственные структуры, как правило, не ставят перед собой задач всеобщего глобального регулирования, но только в конкретной сфере. В ситуации, если та или иная группа лиц или негосударственных структур будет претендовать на роль в глобальном регулировании универсального характера, сразу возникнет вопрос о легитимности таких притязаний. Очевидно, что с точки зрения современного международного права ответ на такие притязания будет отрицательным и может принять формы законного противодействия, как это происходит в отношении различных международных движений экстремистской направленности.

Интеграционные объединения по своей юридической природе близки к международным межправительственным организациям, более того, основополагающие договоры таких объединений, критерии членства, процедура принятия решений и санкции за нарушение согласованных установлений в них носят более четкий характер. Принципиальным элементом, отличающим интеграционные объединения от ММПО, является наличие делегированного суверенитета у органов/части органов интеграционного объединения, что предполагает верховенство их решений над национальными регуляциями в сфере деятельности интеграционного объединения. В случае с интеграционными объединениями органы, обладающие делегированным суверенитетом, называются наднациональными органами. Интеграционные объединения могут быть секторальными (или выступать таковыми только на первых этапах развития интеграции) или, так же как ММПО, — общей компетенции. Примерами секторальных интеграционных объединений были Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) и Европейское сообщество по атомной энергии, которые заложили основу нынешнего Европейского союза. С другой стороны, Европейское экономическое сообщество, созданное через шесть лет после ЕОУС и параллельно с Евратомом, изначально задумывалось как объединение общей компетенции. Подавляющее большинство современных интеграционных объединений имеет общую компетенцию, которая реализуется на разных уровнях — от зоны свободной торговли, таможенного союза, до экономического и валютного союза. Высший уровень — политический союз с наднациональными элементами — создан только в Европейском союзе.

Интеграция: особый тип многосторонних отношений

Начавшись в 1951 г. в западноевропейском регионе в форме Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) и затронув относительно узкую группу государств, региональная интеграция впоследствии стала одной из основных стратегий укрепления коллективного или индивидуального потенциала стран-участниц региональных объединений.

Для понимания интеграционного строительства голландский экономист, лауреат Нобелевской премии Ян Тинберген еще в 1954 г. предложил различать «негативную» и «позитивную» интеграцию. «Негативной интеграцией» назывался процесс

согласованного удаления дискриминационных норм из экономической практики стран объединения. «Позитивная интеграция» возникает при переходе к общим институтам и совместной реализации полномочий, касающихся структурирования общего экономического пространства. Здесь и появляется у интеграционного строительства признак многостороннего института. В дальнейшем влияние приобрела стадийная теория интеграции американского ученого Бэлы Балаши. Она состоит в установлении последовательности этапов экономического объединения: зона свободной торговли — таможенный союз — общий рынок — экономический и валютный союз — полная экономическая интеграция.

Если наложить этапы реального развития евроинтеграции на схему Балаши, то обнаружится ряд расхождений. Так, ЕС не проходил стадию зоны свободной торговли, двинувшись сразу к стадии таможенного союза. Расчеты западноевропейских экономистов показывали, что функционирование зоны свободной торговли может оказаться невыгодным для стран-участниц соглашения, поскольку преимущества от транзита продукции третьих стран получают страны с самым низким внешним тарифом. Работа же по созданию экономического и валютного союза шла не вслед за созданием единого внутреннего рынка, а параллельно с ним. Хотя, по Балаши, наднациональный уровень добавляется лишь на последней стадии, в Западной Европе с элементов наднациональности все и началось.

В отличие от конструкции Балаши, основанной на логике эволюционного восхождения от простого к сложному, реальный вектор европейской интеграции характеризовался взаимным наложением различных стадий.

К концу 2000-х годов интеграционные проекты стали определять международную реальность далеко за пределами ЕС. Тенденцию к расширению интеграционного взаимодействия можно проиллюстрировать на примере увеличения числа зон свободной торговли — первичной ступени интегрирования экономик. Если в 1990 г. в мире насчитывалось только 16 функционирующих ЗСТ, то в 1997 г. — 72, а уже в 2005-м — 153. Судя по составу большинства группировок, готовность к интеграции практически не зависит от исходного уровня развитости сближающихся стран.

Интеграционные тенденции в определенном географическом ареале возникают благодаря наличию объективных факторов сплочения — в социальной сфере (этнический состав, язык, религия, культура, сознание общей истории), в экономической сфере (торговля, инвестиции, финансы), в политической сфере (тип режима, идеология), в организационной сфере (возможность создания региональных институтов). Базовыми же предпосылками интеграции являются: сложившееся представление о регионе и разделяемая его жителями идентичность. Первое позволяет очертить географические пределы интеграции, а второе указывает на формирование регионального самосознания, в котором жители данного региона отделяют себя от жителей любых других регионов, а ключевые вопросы развития трактуются в основном единообразно. Эффект интеграции для его участников ощутим и желаем, если его посредством государства, участвующие в ней, могут совместно оказывать влияние на мировой сцене и решать внутренние и региональные проблемы более эффективно, чем каждое из них по отдельности.

Значение интеграционных группировок по-разному трактуется в теории международных отношений. С одной стороны, создание интеграционных блоков представляет собой определенный этап на пути к глобализации мирового хозяйства, к формированию общемирового рынка через его организацию в регионально от-

граниченных пространствах. Такие геоэкономические комплексы-макрорегионы, как «Большая Европа», «Большая Восточная Азия», Североамериканский комплекс, Латиноамериканские интеграционные группы, с одной стороны, стимулируют и выравнивают динамику роста внутри себя, с другой — вовлекают в орбиту развития близлежащее пространство (Средиземноморье или «Восточное партнерство» в случае с ЕС), способствуя их развитию. Кроме того, они даже могут устанавливать контакты между собой (например, механизм АСЕМ между ЕС и АСЕАН). С другой стороны, особые интересы участников региональных объединений ослабляют согласованные в рамках международных организаций механизмы регулирования. Обратной стороной региональных интеграционных комплексов, возводящих барьеры для товаров и услуг из третьих стран, несмотря на их более низкую себестоимость, оказывается протекционизм. Региональные интеграционные группировки — это по существу очаги легального протекционизма, который препятствует развитию третьих стран.

Есть еще одна точка — компромиссная, согласно которой появление и увеличение численности интеграционных организаций предстает объективной структурной предпосылкой формирования экономического полицентризма в мире. Так или иначе, в антиномии глобализации и регионализации заложен спор о сценариях дальнейшей эволюции мирового хозяйства, а интеграционные группировки представляет собой своеобразные полигоны для выработки новых форм глобального регулирования.

Параорганизации или *клубы* — общее название для множества многосторонних институтов. Приставка «пара-» означает внешнее сходство с традиционной организацией. При ничуть не меньших устойчивости во времени, регулярности функционирования и понимании того, кто входит в состав того или иного «клуба», параорганизации, как правило, лишены основных (всех или нескольких) элементов, характерных для традиционных организаций — учредительного соглашения, устава, писанных критериев членства. Существуют клубы по сути межгосударственные — «Группа восьми», «Группа двадцати», БРИКС, Парижский клуб стран-кредиторов. Другие же клубы являются неформальными регулярными площадками для встречи ведущих политиков, государственных деятелей, бизнесменов и ученых с мировым именем. К таким клубам относятся Бильдербергский клуб, Трехсторонняя комиссия, Римский клуб, Лондонский клуб. По своей компетенции клубы также могут быть секторальными и общей компетенции. Как правило, все клубы функционируют в общемировом масштабе, с определенным смещением акцента в сторону евроатлантического сообщества. Существует особый тип параорганизаций — международные регулярные форумы неправительственного характера, как правило, специализирующиеся в сфере экономики. Наиболее известным из таких форумов является Всемирный экономический форум в Давосе. Такие форумы, как правило, имеют координационные структуры, функционирующие между основными заседаниями, научные, программные комитеты, а также целый ряд публичных мероприятий, проводимых между основными заседаниями. Многосторонние отношения, развивающиеся в рамках параорганизаций, часто, особенно во франкоязычной литературе, называют *дипломатией клубов*.

Сложным типом многосторонних отношений являются международные режимы.

Международный режим — совокупность норм и институтов, регулирующих ту или иную сферу международной жизни. Международные режимы могут иметь сугубо технический характер — международный режим морского судоходства, режим международной торговли, гражданской авиации, и могут быть тесно связанными с политической сферой — режим нераспространения ОМУ, международный режим прав человека. Международные режимы, особенно имеющие давнюю историю, содержат как частно-правовые нормы, так и нормы международного публичного права (например, режим морского судоходства) и соединяют в себе многосторонние институты межправительственного и неправительственного характера. Как правило, в международных режимах можно выделить один или несколько основных институтов и основополагающих документов — например МАГАТЭ и ДНЯО в режиме нераспространения ОМУ. Международные режимы склонны к разрастанию и восприятию ранее/параллельно существовавших механизмов и установлений. Так, режим нераспространения ядерного оружия фактически включил в себя нормы и институты, связанные с химическим и биологическим оружием, и стал режимом нераспространения оружия массового уничтожения в целом. В рамках многих режимов можно выделить несколько уровней регулирования — глобальный, региональный, реже — субрегиональный. Зрелость отдельных, более низких уровней позволяет сделать режим в конкретном его сегменте более четким и детализированным. Так, Всеобщая декларация прав человека признается большинством стран мира и региональными организациями в качестве основополагающего документа в гуманитарно-правовой сфере, но это не означает, что качество этого режима одинаково на всех континентах. Очевидно, что в Европе, где у него существуют институциональные опоры в виде Совета Европы, ОБСЕ, Европейского союза, режим прав человека эффективнее, чем там, где он базируется в основном на внешних нормах глобального уровня и не подкреплён региональными механизмами.

В последние три десятилетия стала складываться практика многосторонних отношений, которую, возможно, также стоит описывать в категориях международного режима. Речь идет о распространении норм интеграционных объединений на страны, не входящие в эти интеграционные объединения, но имеющие с ними договорные отношения. Эта практика приобрела устойчивый характер, прежде всего в отношениях ЕС со своими соседями. Наибольшее добровольное распространение норм ЕС характерно для стран, входящих в так называемое европейское экономическое пространство. Менее плотный режим экономического и социального регулирования ЕС характерен для средиземноморских и постсоветских соседей ЕС.

Временные (долгосрочные) многосторонние институты создаются для решения конкретной проблемы и существуют до момента решения этой проблемы или ее исчезновения в силу иных обстоятельств. Большинство временных ин-

ституты создаются с целью урегулирования конфликтов, снятия международной напряженности. Примерами таких институтов могут быть «ближневосточный квартет» и его предшественник — так называемый Мадридский мирный процесс, созданные для урегулирования арабо-израильского конфликта. Деятельность временных многосторонних институтов являлась и является ключевым элементом международных усилий на постъюгославском пространстве, в ситуации вокруг Ирана, Северной Кореи, Афганистана. Преимущественная роль во временных институтах отводится не органам, которые носят, как правило, координационный характер, но процедурам.

Зачастую в качестве отдельного типа многосторонних институтов указываются *международные конференции*. В исторической ретроспективе это верно. Однако в современных международных отношениях, предельно институализированных и структурированных, международные конференции или являются элементом функционирования других вышеперечисленных многосторонних механизмов, в частности международных режимов, или могут выступать в качестве начальной фазы при создании новых многосторонних институтов, например, международных контактных групп. Использование термина «конференция» в названии постоянно действующего многостороннего института скорее является данью традиции или неким историческим обстоятельствам.

Эволюция многосторонних отношений прошла несколько этапов, при этом скорость изменений нарастала, а этапы по мере приближения к нашему времени становились все более сжатыми.

Появление прообраза современных многосторонних отношений можно отнести к 1815 г., когда решениями Венского конгресса был создан прообраз универсальной организации — Священной союз. Это был не просто военный союз, направленный против некоего противника, но институт ориентированный на поддержание определенных параметров международного порядка. *Первый этап развития многосторонних отношений* длился чуть более века — вплоть до завершения Первой мировой войны и создания Лиги Наций. Он вмести в себя появление предшественников современных международных организаций и режимов. Именно в это время появляются первые секторальные организации — Рейнская и Дунайская судоходные комиссии, Всемирный почтовый союз, Международный телеграфный союз, Международный метеорологический союз и др.; первые региональные организации — Панамериканский союз; первые неправительственные организации и движения — Красный Крест и ...Первый Интернационал. В результате сознательной политической воли в результате Гаагских конференций устанавливаются ограничения на средства и методы ведения войны — близкий прообраз современных режимов.

Вторым, весьма плодотворным с точки зрения институционального опыта становится *межвоенный период*, где главным достижением многосторонних усилий стала Лига Наций. Можно утверждать, что эта универсальная организация была полным историческим аналогом ООН. Более того, некоторые институты, созданные в рамках Лиги, унаследованы ООН и стали элемен-

том ее системы — например, Международная организация труда (МОТ). Та же Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) имела «прямых предшественников» в рамках Лиги. Развитие новых отраслей промышленности, связи и транспорта вело к созданию действующих и поныне секторальных организаций и новых режимов — электросвязи, гражданской авиации и др, основы которых были заложены в межвоенный период. В этот же период начинает складываться пока еще примитивная практика защиты прав человека, появляются первые, в том числе неправительственные, механизмы оказания гуманитарной помощи. Плодотворными оказались усилия по созданию режима неприменения химического оружия, и найдены базовые принципы, связанные с контролем и сокращением обычных вооружений.

Период 1945–1961 гг. характеризовался становлением *базовых параметров современной системы многосторонних отношений* — появляется ООН. Нюрнбергский процесс становится прецедентом феномена международной уголовной юстиции. Создаются Бреттон-Вудские институты, ГАТТ. В силу идеологических причин подавляющее большинство экономических организаций в этот период являлись де-факто организациями стран Запада. Возникают современные региональные организации на других континентах — ОАГ, ЛАГ. Складывается представление о многосторонних усилиях по поддержанию мира и миротворчеству. Именно в этот период возникает новый тип многосторонних институтов — интеграционные объединения в Европе (ЕОУС, Евратом, ЕЭС). В целом происходит институализация европейского порядка, возникают ОЕЭС, Совет Европы, НАТО. Наша страна и ее восточноевропейские союзники накапливают опыт многостороннего взаимодействия в рамках СЭВ и ОВД.

1961–1973 гг. — кардинальным образом меняется международный ландшафт, на карте мира появляются освободившиеся страны Азии и Африки, которые не удовлетворены сложившейся системой многосторонних отношений. В дополнение к Бреттон-Вудским институтам появляются новые структуры в системе ООН — ЮНКТАД, ЮНИДО, в которых доминируют молодые государства. Деятельность Бреттон-Вудских институтов в результате Ямайских соглашений серьезно реформируется. Происходит корректировка режима международной торговли в пользу развивающихся стран — появляется Общая система преференций. Возникает в качестве серьезного политико-экономического инструмента Официальная помощь развитию. Развитые страны вынуждены находить свои собственные способы институциональной консолидации — на базе «заснувшей» ОЕЭС, появляется действующая и поныне ОЭСР, новые функции приобретает Банк международных расчетов. Европейские сообщества вводят механизмы координации финансовой сферы («валютная змея») и растут численно. Появляются новые очаги интеграции, в 1967 г. возникает АСЕАН. После Карибского кризиса 1962 г. становится очевидным необходимость всеобъемлющего регулирования в сфере ядерного оружия, начинает складываться современный режим контроля, ограничения и нераспространения ядерного оружия.

Середина и вторая половина 1970-х годов отмечены двумя важнейшими явлениями — полноценным началом работы параорганизаций, прежде всего «семерки», и включением энергетических вопросов в многосторонние отношения. ОПЕК принимает современные очертания, а страны—потребители энергоресурсов создают Международное энергетическое агентство (МЭА). Через механизм Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе начинается процесс формирования региональной организации на континенте.

1980-е годы отмечены взрывным ростом числа и активности неправительственных организаций. Они возникают в сферах борьбы за мир, европейскую безопасность, борьбы с апартеидом, защиты прав человека и охраны природы. Именно в этот период складывается современная практика взаимодействия ООН и других ММПО с неправительственными организациями. Для Бреттон-Вудских институтов наступает период сомнительного расцвета. МВФ и МБРР, руководствуясь идеологией экономического и политического либерализма (этот феномен впоследствии получил название «Вашингтонского консенсуса»), пытаются реформировать экономики развивающихся стран, прежде всего Латинской Америки. Эта практика потом будет применена для стран ЦВЕ и постсоветского пространства.

1990-е годы связаны с надеждами на усиление ООН в качестве центрального элемента многосторонних, да и в целом международных отношений. Своеобразной программой деятельности ООН становятся два знаковых документа — «Повестка дня для мира» и «Повестка дня для развития». Параллельно возникают множественные планы, связанные с реформой ООН, в частности с 1994 г. начинается официальная дискуссия о реформе Совета Безопасности ООН.

Реформа Совета Безопасности ООН

Дискуссия о расширении Совета Безопасности ООН, начало которой было положено в 1994 г., активизировалась в ходе подготовки «Саммита-2005». С тех пор в рамках Генеральной Ассамблеи ООН постоянно ведутся консультации относительно сценариев реформирования СБ. Ключевые вопросы реформы СБ: категории членского состава (постоянные, непостоянные члены, другая типология), право вето, региональная представленность, процедуры принятия решений, отношения между СБ и ГА ООН. Основой для межправительственных переговоров относительно реформы является так называемый «координаторский текст», подготовленный координатором переговорного процесса, постпредом Афганистана при ООН З.Танином. Последние раунды переговоров (ведущиеся с 2009 г.), а также результаты Римской конференции по глобальному управлению и реформе СБ ООН (май 2011 г.) и Международной встречи по реформе СБ ООН в Мехико (июль 2011 г.) подтвердили наличие разногласий между государствами—членами ООН по всем ключевым вопросам переговорной повестки дня.

На место постоянных членов СБ ООН претендует «четверка» (Бразилия, Германия, Индия и Япония). Эти страны высказываются за незамедлительное расширение состава СБ до 25 мест в обеих категориях членов — постоянных и непостоянных.

Право вето в этом случае автоматически должно распространяться на новых постоянных членов, которые согласятся взять «переходную паузу» в 15 лет и не применять его до окончательного завершения реформы ООН. Все страны «четверки» выступают за избрание новых членов исключительно в национальном качестве, а не от региональных групп.

Группа «Объединившиеся ради консенсуса/ОПК» (*Uniting for consensus*) — Италия, Мексика, Пакистан, Испания, Аргентина, Южная Корея, Канада и ряд других стран, не могущие по объективным параметрам претендовать на роль постоянных членов СБ, предлагают расширить Совет исходя из справедливого географического распределения мест только в категории непостоянных членов. При этом Испания и Италия с учетом Лиссабонского договора ЕС предлагают допустить Евросоюз в СБ в качестве постоянного члена. ОПК — сторонники ограничения или даже отмены права вето.

Страны Африканского союза исходят из необходимости создать два постоянных места с правом вето и дополнительные непостоянные места для африканских стран. При этом ЮАР и Нигерия все чаще готовы добиваться постоянного членства в СБ самостоятельно. Позиция ОИК и ЛАГ ориентируется на предоставление одного постоянного места странам исламского/арабского мира. Восточноевропейская группа претендует на предоставление ей одного непостоянного места. Некоторые страны (Швейцария, Лихтенштейн, Сингапур, Иордания и Коста-Рика) ориентируются скорее на изменения правил процедуры и рабочих методов СБ.

Позиции действующих постоянных членов СБ относительно реформы разнятся. Великобритания и Франция готовы видеть в качестве новых постоянных членов страны «четверки» и поддержать специальное «африканское» представительство. США скорее интересуют вопросы конкретных кандидатур в состав постоянных членов, и в зависимости от этого они готовы поддерживать реформу СБ. Предпочтительными кандидатами на постоянные места в Совбезе Вашингтону представляются Индия и Япония. Китай же, наоборот, не готов видеть эти страны в числе членов с правом вето и в целом весьма прохладно относится к реформе СБ, призывая не спешить. Российская позиция относительно реформы также не отличается наступательным характером, и, судя по всему, Россия не готова усиливать позиции евроатлантического сообщества в Совбезе.

Существует и более сложная, «переходная модель» реформы. В ее рамках предполагается расширение СБ только за счет непостоянных членов, которые получили бы возможность более долгого срока пребывания в составе СБ, а также немедленного переизбрания по завершении срока полномочий. Таким образом, создавалась бы категория привилегированных непостоянных членов СБ. В любом случае эта модель реформы предусматривает ее финализацию только через многолетний промежуток времени в результате некоей обзорной конференции.

На 65-й сессии ГА ООН был сформирован еще один механизм, ориентированный на обсуждение реформы, — «Группа друзей» реформы СБ ООН, которая могла бы в неформальном порядке заниматься поисками компромисса в этом сложном вопросе.

Вступление постсоциалистических и постсоветских стран в многосторонние институты, ранее «зарезервированные» исключительно для стран Запада, ведет к укреплению и одновременно коррекции деятельности многих из

них. В результате Уругвайского раунда ГАТТ преобразовывается в полноценную организацию — ВТО. После присоединения бывших соцстран и нового экономического гиганта — Китая ВТО становится ключевым звеном поистине глобального режима международной торговли. В 1990-е годы происходит взрывной рост числа многосторонних институтов регионального характера на постсоветском пространстве, в Центральной и Восточной Европе. Россия становится государством—инициатором подавляющего числа многосторонних проектов на постсоветском пространстве. В 1995 г. на основе СБСЕ формируется ключевая региональной организация «политической» Европы — ОБСЕ, которая географически охватывает и постсоветскую Азию. 1990-е годы характеризуются повышением роли региональных организаций, в том числе связанной с урегулированием конфликтов. В значительной степени в связи с постбиполярными конфликтами и проблематикой ОМУ вырабатывается современная практика временных многосторонних механизмов — контактных групп, в частности по бывшей Югославии. Феноменом 1990-х, продолжившим свое активное развитие и в 2000-е, становится проблематика международной уголовной юстиции. В многосторонних отношениях по-новому ставится экологическая проблематика. Возникает новаторский, хотя и не самый эффективный механизм Киотского протокола (1997 г.). Укрепляется многостороннее взаимодействие в правоохранительной сфере, более эффективным становится Интерпол, а также механизм противодействия преступлениям в финансовых сферах — ФАТФ. Успешно развиваются интеграционные объединения на Американском континенте (МЕРКОСУР, НАФТА), расширяется численный состав АСЕАН. В АТР происходит становление новых диалоговых механизмов, важнейшим из которых становится АТЭС. В этот период Россия стремится максимально подкрепить свой статус постоянного члена СБ ООН столь же значимым положением в системе многосторонних отношений в целом. Основные усилия сосредоточены на присоединении к «Большой семерке».

Последние десять—двенадцать лет система многосторонних институтов находится в поисках баланса между различными ее компонентами. Символом устойчивости и центральной роли ООН стал Саммит тысячелетия (2000 г.), а устремленность организации в будущее видна из Повестки дня XXI в. На фоне глобальной дискуссии о реформировании ООН преодолела собственный финансовый кризис и, следуя методу «малых дел», провела реформу механизмов связанных с защитой прав человека. Фактически сложилось взаимодополняющее взаимодействие между «Большой восьмеркой», ООН, многосторонними экономическими организациями. Парадоксальным образом «восьмерка» — классический клубный механизм — демонстрирует нарастающие тенденции к институализации и усложнению собственной деятельности. 2000-е годы отличаются более пристальным вниманием крупных развивающихся стран к многосторонним механизмам. Заметным игроком на евразийском пространстве становится ШОС. С участием Бразилии, России, Индии, Китая и присоединяющейся к ним ЮАР происходит становление нового клуба — БРИКС.

В 2000-е годы Россия кардинально поменяла свой статус в отношениях с институтами финансовой сферы — Группой Всемирного банка, МВФ, Лондонского и Парижского клуба — она избавилась от статуса должника и объекта оказания финансовой помощи. Проведение в 2006 г. саммита «восьмерки» в Санкт-Петербурге и вступление России в ВТО в августе 2012 г. окончательно интегрировало ведущую мировую державу в систему многосторонних отношений. Одним из ключевых направлений деятельности многосторонних институтов с 2001 г. и до середины 2000-х годов становится противодействие международному терроризму. В связи с ростом цен на энергоносители, появлением новых игроков на международном рынке энергетическая проблематика активно возвращается в сферу многосторонних отношений. Создается Форум стран-экспортеров газа. В 2000-е годы продолжает усиливаться роль экологической проблематики и устойчивого развития в деятельности многосторонних институтов — важнейшими ее элементами становится Копенгагенская встреча по климату (2009 г.) и саммит «Рио+20» (2012 г.). В значительной степени по инициативе «восьмерки» начинается реформа системы помощи/содействия международному развитию.

Расширение Совета Европы, НАТО и ЕС делает европейскую систему международных отношений еще более институционализированной. ЕС переходит в высшую стадию интеграции и в процессе взаимодействия со своими соседями создает специфические режимы организации экономической и социальной сферы, основанные на нормах, принятых в Евросоюзе. В многосторонних отношениях особняком стоит вопрос НАТО. Альянс фактически сумел убедить международное сообщество, что он не просто военный союз и даже не региональное соглашение с правом поддержания мира и безопасности на территории, занимаемой странами-членами, но нечто большее и имеющее ценность для поддержания мировой безопасности. Экономический кризис пробудил к жизни созданный более десяти лет назад, но «уснувший» клуб — «Большую двадцатку». «Двадцатка» оказалась эффективным механизмом согласования интересов ведущих стран и с новой остротой встал вопрос об адекватности «старой» «восьмерки» реалиям современного мира.

Очевидно, что подробно рассказать о деятельности всех многосторонних институтов в рамках одной главы учебника невозможно. Деятельность многих из них освещается в других главах, ниже приводятся примеры многосторонних институтов, деятельность которых в современных условиях мирового экономического кризиса кажется наиболее актуальной. Кроме того, авторы посчитали важным более подробно познакомить читателя с относительно новой проблематикой международной уголовной юстиции.

Бреттон-Вудские институты. В системе международных финансовых организаций особое место занимают Бреттон-Вудские институты — МВФ и Группа Всемирного банка, созданные в результате международной конференции, состоявшейся в 1944 г. в Бреттон-Вудсе, США. Переговоры в Бреттон-

Вудсе задумывались как параллельный финансово-экономический «трек» переговоров в Думбартон-Оксе, где обсуждались политико-правовые параметры создаваемой ООН. Бреттон-Вудские институты формально являются частью семьи ООН. Собственно экономическим итогом переговоров стало появление Бреттон-Вудской валютной системы, существовавшей с 1944 по 1971 г. и предусматривавшей наличие золотодевизного стандарта и отсутствие резких колебаний валютных курсов. Цели и механизмы функционирования МВФ и Всемирного банка с момента их создания эволюционировали, но как и в момент создания, так и сейчас этим организациям отводится важная роль в обеспечении стабильности мировой экономики. Первоначально МВФ рассматривался как своеобразный расчетный центр, предоставляющий поддерживающие кредиты странам с отрицательными платежными балансами, а основным кредитором выступал Международный банк реконструкции и развития (также называемый Всемирным банком). Данное положение изменилось после долгового кризиса 1982 г., и в настоящее время МВФ ориентируется на кредитование испытывающих финансовые сложности стран мира с целью обеспечения экономического роста в национальных экономиках и мировой экономике и выравнивания дефицитов платежного баланса. Группа Всемирного банка работает в тесном взаимодействии с МВФ и выдает кредиты на конкретные социально-экономические направления, как правило, сглаживающие сложности структурной перестройки экономики.

Международный валютный фонд. Членами МВФ в настоящее время являются 188 государств. Высший орган — Совет управляющих, в который входит по одному представителю от каждого государства—члена Фонда. Оперативной работой руководит директорат в составе 24 исполнительных директоров, пятеро из них назначаются государствами, имеющими наибольшие квоты в уставном капитале МВФ, трое формально избираются, но представляют каждый одну страну — Россию, Саудовскую Аравию и Китай, остальные 16 избираются с соблюдением принципа региональной диверсификации Советом управляющих из числа представителей других стран. Директорат назначает директора-распорядителя МВФ. Источниками финансовых ресурсов МВФ являются взносы стран-членов, заемные средства и возвращенные кредиты. Каждое государство имеет квоту в уставном капитале МВФ, от которой зависит как объем взносов, которые необходимо внести, так и количество голосов. Решения принимаются простым большинством (более 50%) голосов, а по вопросам, имеющим оперативный или стратегический характер, — «специальным большинством» (соответственно 70 и 85% голосов). Наибольшим количеством голосов обладают США — 16,77%, Япония — 6,02, Германия — 5,88, Великобритания — 4,86, Франция — 4,86, Саудовская Аравия — 3,16, Италия — 3,18, Китай — 2,98, Россия — 2,69. Суммарная доля стран—членов ЕС составляет 28,6% голосов. Таким образом, США и ЕС имеют возможность накладывать вето на стратегические решения, требующие 85% голосов. Вопрос о квотах и соответственно количестве голосов стран

является одним из самых острых в повестке дня о реформировании деятельности МВФ. Самыми «недопредставленными» странами являются Китай, Индия, Бразилия, Южная Корея и Турция.

Финансовые активы МВФ исчисляются в специальных правах заимствования (*SDR, special drawing rights*). Это сформированные странами-членами Фонда кредитные резервные и платежные средства. Каждая страна должна оплачивать свою квоту в следующем соотношении 25% — в СДР или свободно конвертируемой валюте, по согласованию с Фондом, 75% — в национальной валюте.

Отношения России с Международным валютным фондом

СССР принимал участие в конференции в Бреттон-Вудсе, однако политико-идеологические разногласия не позволили советскому правительству подписать соглашение о создании Фонда. В 1985 г. СССР вернулся к вопросу об участии в МВФ и МБРР. Однако из-за противоречий со странами Запада это намерение было реализовано только в 1992 г., когда Совет управляющих МВФ проголосовал за прием в организацию 15 постсоветских республик. Россия подписала статьи соглашения (устава) МВФ 1 июня 1992 г. Квота России в 1992 г. составила 3,0%, однако в последующем постепенно уменьшалась и по состоянию на 2011 г. составляет 2,5% (количество голосов — 2,39%). Сотрудничество нашей страны с МВФ можно разделить на 3 этапа: первый — до финансового кризиса 1998 г.; второй — с момента финансового кризиса до момента выплаты всех долгов (май 2005 г.); третий — с мая 2005 г. по настоящее время.

Группа Всемирного банка. В группу Всемирного банка входят пять тесно связанных между собой организаций. Центральным звеном является Международный банк реконструкции и развития (МБРР), часто называемый Всемирным банком. Он был образован с целью предоставления кредитов и гарантий правительствам для проведения структурных преобразований и является центральным звеном Группы Всемирного банка. Первоначально МБРР предоставлял кредиты странам Западной Европы и Японии на послевоенное восстановление экономики. В настоящее время его задачами является предоставление помощи развивающимся странам в преодолении бедности, модернизации экономики и инфраструктуры, создании условий для устойчивого экономического роста. Членами МБРР являются 188 государств. Высший руководящий орган — Совет управляющих, в котором каждая страна представлена одним управляющим и одним заместителем управляющего. Оперативное руководство осуществляет Совет директоров, который подчиняется Совету управляющих. В его составе 24 исполнительных директора, пять из которых назначаются государствами-членами, обладающими крупнейшими пакетами акций (США, Япония, Германия, Франция и Великобритания), а остальные избираются от групп стран.

В дальнейшем были созданы другие финансовые организации в рамках Группы Всемирного банка, что позволило расширить ее функции.

Международная финансовая корпорация, МФК, была создана в 1956 г. и осуществляет, в отличие от МБРР, финансирование проектов частного сектора в развивающихся странах и государствах с переходной экономикой. Насчитывает 184 страны-члена, включая Россию. МФК может привлекать в свои проекты других инвесторов. Проценты, под которые выдаются кредиты МФК, в отличие от МБРР, не отличаются существенно от рыночных. С момента своего создания Корпорация предоставила займы на сумму свыше 73 млрд долл., в том числе 24 млрд долл. в виде синдицированных кредитов. Данные средства были направлены 3300 компаниям в 140 странах.

Международная ассоциация развития, МАР, основана в 1960 г. и предоставляет беспроцентные или льготные кредиты с длительными сроками погашения наиболее бедным странам. В МАР входят 170 государств. За время существования МАР предоставила льготные кредиты на общую сумму около 200 млрд долл.

Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций, МАГИ, основано в 1988 г. для предоставления гарантий зарубежным инвесторам от некоммерческих политических рисков, дополняя таким образом деятельность МБРР, МФК и других международных финансовых организаций. Членами МАГИ являются 177 государств. Предоставляются гарантии сроком до 20 лет от политических рисков (экспроприация, нарушение договора, война и гражданские беспорядки). МАГИ выдало более 650 гарантий, их совокупный объем превышает 20 млрд долл.

Международный центр по урегулированию инвестиционных споров, МЦУИС, был создан в 1966 г. для предоставления услуг по арбитражному разбирательству и урегулированию споров между правительствами и иностранными инвесторами. В МЦУИС входят 147 государства. Целью центра является обеспечение атмосферы взаимного доверия между иностранными инвесторами и государствами. Ссылки на урегулирование споров в рамках МЦУИС содержатся в ряде международных соглашений.

Россия и Группа Всемирного банка

Учредительные документы МБРР были подписаны Россией 16 июня 1992 г., МФК — 12 апреля 1993 г. По линии МБРР к 2011 г. нашей стране были выделены средства в суммарном объеме более 13 млрд долл. на 65 проектов, 42 из которых завершены. В Москве действует представительство Всемирного банка. Международная финансовая корпорация (МФК) с 1993 г. по настоящее время инвестировала в Россию 3,6 млрд долл. в более чем 150 проектов в самых различных отраслях. Первыми были инициированы проекты финансирования нефтегазовой отрасли, затем предоставлено кредитование предприятиям финансовой сферы, телекоммуникационной отрасли, пищевой промышленности, гостиничного бизнеса и других секторов. Россия является членом всех институтов Группы, за исключением МЦУИС.

Всемирная торговая организация. Всемирная торговая организация (ВТО) является международной организацией и номинально входит в систему

ООН. Штаб-квартира ВТО находится в Женеве. В настоящее время регулирование ВТО охватывает 95% мировой торговли. Изначально международные переговоры о создании прообраза ВТО — Международной торговой организации (МТО) — велись после Второй мировой войны. Планировалось создание трех важнейших институтов, регулирующих международные экономические отношения, — МВФ, МБРР и МТО. МТО создана не была, но в 1947 г. подписано Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), рассматривавшееся как промежуточная мера к созданию МТО. Однако ВТО была создана только в 1995 г. Число стран—членов Соглашения за это время увеличилось с 23 до 127, сейчас в ВТО входят 157 государств (после вступления России). Переговоры в рамках ГАТТ привели к снижению среднего уровня барьеров в мировой торговле с 40 до 4%, и в настоящее время ключевыми вопросами переговоров является уже нетарифное регулирование.

В структуру ВТО входят ГАТТ, ГАТС (Генеральное соглашение по торговле услугами), ТРИПС (Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности) и ряд других соглашений.

Основными принципами, на основе которых функционирует ВТО, являются: а) режим наибольшего благоприятствования — если страна А снижает пошлины для страны Б, она автоматически снижает пошлины и для всех стран—членов ВТО; б) предоставление национального режима товарам и услугам иностранного происхождения в секторах, согласованных при вступлении страны в ВТО; в) регулирование торговли преимущественно тарифными методами, т.е. отказ от использования количественных и иных ограничений; г) транспарентность торговой политики — изменения в регулировании должны быть гласными и доступными для членов ВТО; д) разрешение торговых споров путем консультаций и переговоров, но при этом в рамках ВТО действует орган разрешения споров.

Высшим органом является Министерская конференция, сессия проходят не реже чем раз в два года, участвуют представители всех стран—членов организации. Министерская конференция учреждает различные комитеты, назначает Генерального директора ВТО. Между сессиями Министерских конференций по мере необходимости (8–10 раз в год) созывается Генеральный совет, состоящий из представителей всех участников организации. Генеральный совет руководит работой советов по торговле товарами, услугами по ТРИПС и других органов. Исполнительным органом ВТО является Секретариат.

Наиболее важные решения принимаются в рамках так называемых раундов многосторонних торговых переговоров. В рамках ГАТТ прошло восемь раундов переговоров. С 2001 г. продолжается девятый, Дохийский раунд переговоров в рамках ВТО. Основными вопросами повестки дня являются регулирование торговли сельскохозяйственными товарами, услугами, применение субсидий, защита прав интеллектуальной собственности, вопросы природоохранного регулирования, либерализация правительственных закупок и др. Однако по вопросам раунда нет существенного продвижения из-за разногласий

между странами—членами ВТО, в том числе между развитыми и развивающимися странами.

Организация экономического сотрудничества и развития. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) была создана в 1960 г., ее предшественницей являлась Организация европейского экономического сотрудничества, созданная в 1948 г. для реализации Плана Маршалла. Миссией ОЭСР является содействие экономическому росту стран-членов и повышение их вклада в глобальный экономический рост и развитие. Дефакто ОЭСР является клубом развитых стран. На членов организации приходится 18,5% населения Земли, но 60% мирового ВВП. В ОЭСР входят 34 государства: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Польша, Словакия, Словения, США, Турция, Финляндия, Франция, Чехия, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония, Южная Корея, Япония.

Существуют три следующих критерия членства страны в ОЭСР: 1) открытая рыночная экономика, 2) развитые демократические политические институты, 3) соблюдение прав человека.

Органами и подразделениями ОЭСР являются: высший орган — Совет, в который входят представители стран-членов и Европейской комиссии, решения принимаются на основе консенсуса; постоянно действующий орган — Секретариат, в который входят 9 директоров по различным тематическим вопросам; кроме того, существует около 20 комитетов, в которые входят представители стран-членов и стран-наблюдателей. В настоящее время ОЭСР реализует стратегию «глобального взаимодействия», заключающуюся в расширении сотрудничества со странами-нечленами и другими международными организациями.

Отношения России с ОЭСР

Россия подала заявку на вступление в 1996 г. и получила заверение ОЭСР о том, что вступление является «целью, разделяемой организацией». Россия активно сотрудничает с ОЭСР и участвует в работе большего числа комитетов и рабочих органов, чем любая другая страна, не вошедшая в Организацию. В то же время для вступления в ОЭСР существует ряд препятствий, в том числе на протяжении долгого времени ОЭСР не признавала соответствие России всем критериям членства, в том числе такому, как наличие рыночной экономики в нашей стране. В мае 2007 г. Советом ОЭСР было принято решение о начале переговорного процесса о вступлении России в Организацию, а в ноябре одобрена «дорожная карта» этого процесса. Для вступления в ОЭСР необходимо в числе прочего приведение законодательства в соответствие с нормами Организации. Заинтересованность России в ОЭСР объясняется целым рядом факторов, среди них: повышение международного авторитета страны как члена ведущего экономического клуба, стимул к совершенствованию экономического законодательства, более широкий доступ к экономическим переговорам с развитыми странами, деятельность ОЭСР по определению кредитного

рейтинга стран, влияющего на условия инвестиций и внешних заимствований. Вступление России в ВТО является важнейшим аргументом для вступления нашей страны в ОЭСР.

Важнейшие параорганизации современного мира: «Группа восьми» и «Группа двадцати». Роль и место «Группы восьми». Современная «восьмерка» может оказывать огромное влияние на международные дела по нескольким причинам.

Во-первых, это встречи *ведущих* индустриальных держав, соответственно их экономическая мощь в сочетании с научно-техническим и военным потенциалом объективно позволяет этим странам иметь весомый голос в достижении наиболее благоприятного для себя результата в решении международных проблем. Хотя в последние годы их «привилегированное» положение ставится под вопрос в связи со значительным возвышением новых развивающихся гигантов — Бразилии, Индии, Китая, что диктует «стареющим» державам «семерки/восьмерки» необходимость делиться международным влиянием в системе многосторонних отношений. Во-вторых, половина стран — участниц «восьмерки» (Великобритания, Россия, США, Франция) являются постоянными членами Совета Безопасности ООН, что при нейтральном или положительном отношении Китая позволяет достигать консенсуса по многим важным вопросам, стоящим на повестке дня СБ ООН. Эти же страны являются официальными обладателями ядерного оружия и играют ведущую роль в обеспечении международной безопасности, а также имеют особую ответственность в деле сохранения и укрепления международного режима нераспространения.

Кроме того, обладая большими финансовыми возможностями и являясь основными кредиторами Парижского и Лондонского клубов, имея решающее влияние в МВФ, Всемирном банке и других международных финансовых институтах, эти страны могут оказывать реальную помощь беднейшим странам третьего мира и влиять на общую финансово-экономическую ситуацию в мире.

Тем не менее возможности «восьмерки» не безграничны. Решения, достигнутые лидерами, не имеют юридической силы. «Восьмерка» не обладает институциональными средствами принуждения к исполнению своих решений. Вместе с тем за время существования «Группа восьми» демонстрирует завидные способности адаптироваться к изменяющейся международной обстановке и удерживать свое влияние на международные отношения.

Структура «Группы восьми». Центральным событием в жизни и работе «Группы восьми» являются ежегодные саммиты. Решение о проведении последующей встречи в верхах обычно принимается на текущем саммите и отражается в финальной части итогового документа. Несколько иная практика была воспринята после 2002 г., когда на саммите в Кананаскисе было документально закреплено решение о проведении саммитов «восьмерки» по очереди в каждой из стран-членов вплоть до 2010 г. Тем не менее на саммите в Мускоке 2010 г., в той же самой Канаде, от подобной практики отказались, вероятно ввиду расту-

щей неопределенности параллельного существования «восьмерки» и недавно созданной «Группы двадцати» и разделения «сфер влияния» между ними.

В промежутках между саммитами проводится множество различных мероприятий, в том числе и на министерском уровне. Например, министры иностранных дел традиционно встречаются в Нью-Йорке на сессии Генеральной Ассамблеи ООН, что, однако, не исключает возможности их чрезвычайных встреч, а также встреч в неполном составе в тех случаях, когда этого требует ситуация¹. Такие совещания, с одной стороны, являются подготовительными к саммитам, а с другой — имеют и немалое самостоятельное значение.

Наиболее давней и устоявшейся следует признать практику встреч министров финансов и управляющих центральными банками «Группы семи». Министерский уровень этим не ограничивается и включает в себя также встречи министров энергетики, образования, здравоохранения, экологии, труда и др.

Еще одним уровнем подготовки являются рабочие заседания шерпов — личных представителей глав государств и правительств «Группы восьми», которые координируют работу по подготовке саммитов, готовят предложения по их тематике. Они возглавляют национальные команды в составе политических директоров, внешнеполитических и финансовых су-шерпов, других представителей национальной администрации. Самостоятельной формой работы «восьмерки» является организация рабочих экспертных групп по определенным направлениям.

Деятельность «восьмерки» в 2000-е годы характеризовалась поисками новой идентичности «клуба», что было обусловлено не только окончательным вхождением России в его состав, но и растущим масштабом проблем и необходимостью расширения инструментария и создания новых форм взаимодействия с множеством разноплановых акторов. 2000-е годы стали свидетелями двух разнонаправленных тенденций — попыток предельного упрощения механизма встреч «Группы восьми» и одновременного усложнения ее структуры с возникновением не только собственно «восьмерочных» встреч, речь о которых шла выше, но и многочисленных так называемых «гостевых» сессий с коллегами из других стран, представителями гражданского общества и бизнеса.

Темы, включавшиеся в повестку дня «восьмерки» в это десятилетие, охватывали весь спектр проблем — от изначально традиционных экономических и валютно-финансовых до политических и глобальных. Так, на Окинаве (Япония) в 2000 г. и в 2001 г. в Генуе (Италия) значительное место в ходе обсуждения лидерами занимали вопросы списания долгов беднейшим странам. Проблема бедных стран, и в первую очередь Африки, проходила красной нитью практически через все встречи лидеров (за исключением, пожалуй, времени американского председательствования и в меньшей степени в ходе российского председательствования). Одним из самых амбициозных в этой области стал

¹ Так, в августе 2008 г. прошла встреча министров иностранных дел «семерки» без участия России, по итогам которой было принято заявление с осуждением действий РФ на Кавказе с учетом чрезмерного использования ею силы, а также признания независимости Абхазии и Южной Осетии.

итоговый документ саммита в Глениглсе (Великобритания), посвященный проблемам Африканского континента: было заявлено об удвоении помощи развивающимся странам — до 50 млрд долл. ежегодно (половина этой суммы — Африке). «Восьмерка» признала важность такого подхода, когда основную ответственность за свою судьбу несут именно страны Африки, а «восьмерка» предоставляет донорскую финансово-экономическую, структурную и иную помощь в рамках инициатив, заявленных самой Африкой. На саммите Африканского союза было закреплено преобразование предыдущих африканских инициатив в план для экономического развития Африки — Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД). Со своей стороны «Группа восьми» с самого начала следила за развитием этого процесса. На саммите в Кананаскисе (Канада) «восьмерка» приняла План действий для Африки, обозначивший необходимость реформ в африканских странах и зависимость поступления средств с их стороны от надлежащего управления в этих самых странах. Была выражена готовность со стороны «Группы восьми» содействовать созданию собственных миротворческих сил, искоренению полиомиелита на континенте к 2005 г., снятию торговых барьеров для африканских товаров. «Восьмерка» также пообещала постепенно списать долги 22 беднейших стран (впоследствии количество стран, которым «восьмерка» соглашалась списывать долги, увеличилось). И, наконец, последней громкой заявкой «восьмерки» в отношении Африки стал саммит 2010 г. в Мускоке (Канада). Визитной карточкой премьер-министра Канады С. Харпера на этой встрече стала инициатива укрепления здоровья матерей, младенцев и детей до пяти лет в Африке и других развивающихся регионах мира, горячо поддержанная всеми участниками «Группы».

Традиционными стали и проблемы военно-политической безопасности в рамках «восьмерки». Фактически на каждом саммите этого десятилетия обсуждались вопросы нераспространения. В 2002 г. в Кананаскисе (Канада) было принято два новых документа: Соглашение по транспортной безопасности и «Глобальное партнерство “Группы восьми” против распространения оружия и материалов массового уничтожения» по формуле 10 + 10 за 10. Целью последнего является предотвращение попадания ядерного, химического и биологического оружия в руки террористов. В соответствии с этим документом страны «восьмерки» обязались выделить до 20 млрд долл. в течение 10 лет (половина этой суммы выделялась Соединенными Штатами) для уничтожения ядерного и химического оружия в России и других странах бывшего СССР.

Важное место этой проблеме уделялось и в следующем, 2003 г., хотя он и запомнился в первую очередь расколом «великих держав» в связи с кризисом в Ираке. Тем не менее именно на саммите в Эвиане (Франция) был принят План действий по «Глобальному партнерству». Тогда же было достигнуто принципиальное соглашение о формировании африканских миротворческих сил, хотя конкретное воплощение эта инициатива получила лишь в следующем году. На уровень глав государств и правительств были вынесены более узкие темы безопасности, такие как вопросы транспортной безопасности, морской

среды и безопасности танкерного судоходства, обеспечения безопасности радиоактивных источников, контроля за переносными зенитно-ракетными комплексами, надлежащего управления водными ресурсами.

Год же председательства США в «восьмерке» обозначил не только важность, но и фактическое доминирование военно-политических вопросов на саммите 2004 г. в Си-Айленде. Наибольшие надежды Соединенные Штаты возлагали на объявление так называемой инициативы реформ стран Ближнего Востока и Северной Африки. Изначальный миссионерский дух проекта был к саммиту в значительной мере скорректирован, во внимание были приняты замечания и возражения как европейских партнеров, так и арабских стран. В итоге на свет появился документ, озаглавленный «Партнерство во имя прогресса и совместного будущего с регионом расширенного Ближнего Востока и Северной Африки». Конкретные проблемы и конфликты отдельных стран как ближневосточного, так и других регионов также обсуждаются практически на каждом саммите.

Тогда же по приглашению США Россия присоединилась к Инициативе по безопасности в области распространения (ИБОР). А двумя годами позднее в рамках очередной «восьмерочной» встречи был принят еще ряд важных документов по вопросам международной безопасности, в том числе в сфере ядерного нераспространения (в связи с чем следует отметить совместные инициативы В. В. Путина и Дж. Буша, в первую очередь Глобальную инициативу по борьбе с актами ядерного терроризма).

Выбор темы энергетической безопасности в качестве одного из приоритетов на саммите «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге явился естественным не только потому, что Россия — мировой энергетический лидер. В 2000-е годы вопросы собственно энергетической безопасности, определяемой как надежные поставки энергии по разумным ценам для обеспечения устойчивого экономического развития и политической стабильности стран-участниц, вновь встали на повестке дня «клуба».

Особое звучание в 2000-е годы приобрели и вопросы защиты экологии и противодействия изменению климата. В 2005 г. Великобритания в качестве одного из приоритетов встречи в верхах выбрала климатическую тематику. На саммите в Глениглсе была принята Декларация по проблемам изменения климата, чистой энергетике и устойчивому развитию — один из наиболее спорных документов. Она была согласована буквально в последнюю минуту. В 2007 г. канцлер ФРГ А. Меркель, председатель саммита, намеревалась добиться коллективного решения о сокращении выбросов парниковых газов вдвое к 2050 г. Решения саммита были более чем скромными, но тем не менее некоторые наблюдатели объявили о прорыве на данном направлении. И это лишь потому, что США, перед саммитом выдвинув новую инициативу о необходимости переговоров между ограниченным числом наиболее крупных эмитентов парниковых газов, согласились сохранить переговорный процесс в рамках ООН. В 2008 г. на саммите в Японии в этом направлении был сделан следующий

шаг, который мог бы позволить достичь конкретных результатов на ключевой Копенгагенской встрече по климату в конце 2009 г. Было достигнуто соглашение о сокращении выбросов парниковых газов к 2050 г. как минимум на 50%, что явилось определенным прогрессом по сравнению с расплывчатыми обещаниями Хайлигендаммского саммита 2007 г., особенно с учетом согласия американцев на конкретные цифры по сокращению выбросов и сохранение ооновского переговорного формата. На встрече лидеров в Аквиле (Италия) было объявлено о создании Института по исследованию вопросов улавливания и хранения углекислого газа. Было достигнуто общее решение о недопущении роста среднегодовой температуры в мире более чем на два градуса.

Саммит «восьмерки» прошел в США в Кэмп-Дэвиде 18–19 мая 2012 г. Несмотря на достаточно слабые результаты по итогам французского председательства, эта встреча не только не показала серьезных достижений, но и занимала гораздо меньшее информационное пространство и интерес. «Группа восьми» в некоторой степени рискует превратиться в анахронизм и быть отброшена на обочину мировой политики. В России, которая долго стремилась вступить в этот клуб и добилась своего лишь в начале этого века, вообще на этот раз определили наименьшую приоритетность встречи для страны среди текущих международных событий, что помимо прочего было продемонстрировано участием в саммите не президента, а премьер-министра. В ходе встречи обсуждались традиционные глобальные экономические и политические вопросы, причем прорывов не было зафиксировано ни по проблемам еврозоны и путей выхода из кризиса (жесткая экономия против политики роста), ни по вопросам Афганистана, Сирии, стран «арабской весны». Остался нерешенным вопрос изменения климата и действий на основе так называемой «Дурбанской платформы», хотя позитивным стало вступление всех восьми стран в Коалицию по сокращению выбросов короткоживущих загрязнителей.

«Группа двадцати»: деятельность по разрешению мирового кризиса. На международной арене все в большей степени заявляет о себе «Группа двадцати». «Двадцатка» представляет собой группу из 19 стран (Австралия, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, США, Турция, Франция, ЮАР, Южная Корея, Япония) и представителя ЕС, осуществляющую неформальный диалог между ключевыми системно важными экономическими державами с участием международных финансовых институтов — Международного валютного фонда и Группы Всемирного банка.

Начало встречам этого механизма было положено еще в 1999 г. решением министров финансов «Группы семи», впоследствии одобренному на саммите «семерки/восьмерки». «Группа двадцати» виделась в качестве форума по преодолению последствий Азиатского финансово-экономического кризиса 1997 г., с 1998 г. затронувшего и Россию, и дискуссиям по реформированию современной валютно-финансовой и экономической системы. Данный механизм стал продуктом различных видений международной системы участни-

ками «семерки». Франция, поддерживаемая Италией, выступала против создания «двадцатки», опасаясь, что данный механизм подорвет роль и значение МВФ (возглавляемого на тот момент М.Камдессю). Наиболее активными сторонниками нового механизма выступали США и Япония. Великобритания соглашалась на создание механизма с ограниченными возможностями, а Канада новая «Группа» была интересна в первую очередь созданием более широкой консультативной структуры, в меньшей степени контролируемой США.

Важность данной «Группы» определяется ее экономическим весом, ведь на долю этих стран приходится до 90% мирового ВВП и двух третей населения планеты, что позволяет избежать ситуации, когда меньшинство решает за большинство, каким образом большинству решать свои проблемы, но при этом сохраняется относительная ограниченность участников и остается возможность достижения консенсуса в рамках «Группы».

Первые два года существования финансовой «двадцатки» в качестве председателя выступал министр финансов Канады П.Мартин (впоследствии предполагалось, что председательство будет переходить от страны к стране в порядке ротации через два года с условием начального председательства стран «семерки»). Мандат деятельности финансовой «двадцатки» заключался в содействии обсуждению и изучению политики и взаимодействия промышленно развитых и быстро развивающихся экономик с целью обеспечения международной финансовой стабильности.

Разговоры о преобразовании финансовой «двадцатки» в лидерский механизм оставались лишь интеллектуальными упражнениями (в первую очередь канадских академических кругов) вплоть до 2008 года, когда необходимость этого шага на повестку дня поставил начавшийся с США, но стремительно распространившийся по всему миру финансово-экономический кризис.

Инициаторами встречи «двадцатки» на уровне лидеров формально стали президент Франции Н. Саркози и премьер Великобритании Г. Браун. Впервые в лидерском формате встреча прошла 14–15 ноября 2008 г. в Вашингтоне. Реальных результатов от саммита ожидать не приходилось в первую очередь потому, что президент США Дж. Буш уже заканчивал свой срок, а избранный президент Б. Обама, также присутствовавший на встрече, предпочитал не выступать в качестве активного участника. Принятые решения были достаточно расплывчатыми, хотя и свидетельствовали о понимании общей для всех проблемы. Были сделаны выводы о необходимости общих подходов к способам противодействия кризису, в частности скоординированного подхода к оживлению экономики, отказа от протекционизма и совершенствования регулирования мировых финансовых рынков. Хотя, как показало время, большая часть участников к началу следующего саммита не следовала принятому решению отказа от протекционизма.

Следующий, второй, саммит «Группы двадцати» прошел в апреле 2009 г. в Лондоне и был также посвящен мировому финансовому кризису. На нем обсуждались варианты предотвращения рецессии, вопросы борьбы с дефляцией

и протекционизмом, укрепления глобальной финансовой и экономической системы и перехода к устойчивой экономике. В частности, МВФ предлагал выделить каждой стране-участнице не менее 2% ВВП на борьбу с кризисом. Другой вопрос на повестке дня — снижение базовых процентных ставок ЦБ для стимулирования экономики, а также укрепление доверия к финансовому сектору.

Пополнение резервов МВФ — еще одна проблема, стоявшая перед лидерами, так как ввиду кризиса и большей помощи со стороны Фонда его резервы уменьшились на 46 млрд долл. США. При этом если страны «семерки» были готовы выделить кредит МВФ, то развивающиеся страны в первую очередь настаивали на реформе Фонда с целью предоставления им больших прав на участие в его управлении. В результате все же удалось принять решение о выделении триллиона долларов США через МВФ и другие финансовые институты (с учетом увеличения роли развивающихся стран в этих институтах), согласно со стороны стран «двадцатки» выделить около 5 трлн долл. в течение года на развитие собственных экономик, незамедлительной поддержке торговой и финансовой сфер в размере 250 млрд долл. США. Было принято решение об ограничении свободы и изменении налоговой политики офшорных зон, а также необходимости принятия санкций против стран, где офшорные банки помогают укрываться от уплаты налогов и отказываются от сотрудничества в рамках борьбы с организованной преступностью и отмыванием денег. Также было заявлено о недопустимости выплат чрезмерных бонусов и премий топ-менеджерам крупнейших компаний и банков в условиях глобального финансового кризиса. Первые два с половиной года существования — в самый разгар кризиса — саммиты «двадцатки» проходили чаще — два раза в год, поэтому следующая встреча на высшем уровне вновь прошла осенью 2009 г., на этот раз в Питтсбурге (США). Несмотря на высказанные С. Берлускони летом того же года предложения провести второй саммит «Группы восьми», было ясно, что для решения назревших проблем формат «восьмерки» слишком ограничен и требованиям времени более соответствует формат «Группы двадцати».

В ходе саммита достаточно много времени было посвящено обсуждению вопросов стадии кризиса, т.е. существующей необходимости сохранять антикризисные меры или уже переходить к мероприятиям по выходу из кризиса. Было решено продолжать вливания в экономики до тех пор, пока преодоление кризиса не станет окончательным, но при этом признана важность немедленной разработки мероприятий по выходу из кризиса, которые должны быть готовы к применению в течение следующего года. Обсуждались вопросы укрепления доверия к банковскому сектору, в том числе с позиции усиления внутренних финансовых правил по увеличению капитала и ликвидности, мобилизации структуры банковских компенсаций и т.п. В отношении проблемы реформирования международных финансово-экономических институтов было принято решение перераспределить 5% квот в пользу развивающихся стран в МВФ и 3% — во Всемирном банке.

Хуже дело обстояло с вопросами противодействия протекционизму в торговле, лидеры лишь озвучили и подтвердили свои прежние обещания. Среди прочего обсуждался и питтсбургский Рамочный план для сильного, устойчивого и сбалансированного роста. Особая важность саммита заключалась также в том, что, несмотря на экономический характер саммита, на нем также обсуждались и острые политические вопросы, в частности ядерная программа Ирана, а также проблемы финансирования способов борьбы с изменением климата, энергетической эффективности и продовольственной безопасности, что с еще больше сблизило по своему характеру данные встречи с саммитами «Группы восьми». В итоге и было решено признать «Группу двадцати» новым центром глобального экономического управления, в котором равную роль играют как устоявшиеся ведущие промышленно развитые державы, так и новые развивающиеся экономики.

Основной интригой следующей встречи, в Торонто, стал вопрос о возможности примирения двух различных позиций, а именно необходимости снижения бюджетных дефицитов и государственного долга с целью предотвращения развития ситуации по «греческому» варианту и продолжения стимулирования экономики с помощью государственных вливаний для предотвращения второй волны кризиса. Интересна была дискуссия, развернувшаяся в прессе в преддверии саммита между апологетами обоих этих подходов — Германией, пропагандирующей первый вариант (что неудивительно, так как именно Германии пришлось взять на себя большую долю бремени по вызволению Афин из сложной ситуации) и США, мотивирующих свою позицию нежеланием повторения депрессии первой половины тридцатых годов двадцатого века. Необходимость «сохранения лица» и важность достижения хотя бы видимого согласия в ходе саммита с целью сохранения самого процесса «двадцатки» вынудила последних прибегнуть к дипломатической уловке, когда в открытых дебатах не участвовали первые лица государства, и представительство свелось к уровню старших должностных лиц министерств и ведущих представителей научного сообщества.

В итоге на саммите «двадцатки» использовался также обкатанный ранее «восьмеркой» механизм приведения к общему знаменателю на минимально конкретных условиях. С одной стороны, действительно было принято общее заявление о том, что существует необходимость приступить к процессу сокращения государственного долга, и обозначено время начала — с 2011 г., но с другой — у каждой страны есть возможность выбирать, в какой период 2011 г. приступить к выполнению данной задачи. Хотя положительно можно оценить взятое обязательство о сокращении объема госдолга в странах «Группы двадцати» к 2013 г. наполовину и стабилизации бюджета по отношению к ВВП к 2016 г.

Похожая ситуация сложилась и с другим вопросом, касающимся проблемы реформирования международной финансовой архитектуры с точки зрения введения особого налога на банки или на финансовые операции. Россия из-

начально отрицательно относилась к данной инициативе, мотивируя это тем, что подобный налог станет дополнительным бременем не столько для банков, но и для тех же самых граждан, и так уже пострадавших от кризиса, на плечи которых в итоге и будет переложен этот налог. Основными сторонниками этой идеи выступали США, Германия и Франция, при этом в ряду противников инициативы оказались не только страны БРИК, но и страны «семерки», Япония и Канада, неоднократно с гордостью заявлявшая о себе в качестве примера наиболее грамотного выхода из кризиса и реального отсутствия проблемы с банковским сектором. В итоге было решено осуществить такие меры в тех странах, которые считают необходимым введение подобного налога.

Среди других вопросов, которые обсуждались на саммите «двадцатки», можно отметить проблему борьбы с коррупцией и призыв лидеров к самим себе и другим членам международного сообщества ратифицировать и полностью осуществлять Конвенцию ООН против коррупции, а также обязательство проведения «страновых обзоров» в соответствии с вышеупомянутой Конвенцией.

Следующий саммит «Группы двадцати» впервые проходил под председательством страны, не входящей в ряды элитной «Группы восьми»¹. Помимо общей Декларации лидеров были приняты и более специфические документы в виде Сеульского консенсуса для разделяемого роста, Многолетнего плана действий по развитию и Антикоррупционного плана действий. Хотя ни прорывов, ни сенсационных решений в ходе этой встречи принято не было.

Лейтмотивом осеннего саммита «двадцатки» в Сеуле (Республика Корея) стал вопрос о преодолении «валютных войн», а именно неприемлемости чрезмерных колебаний и искусственной девальвации валют для повышения конкурентоспособности национальных экономик в ущерб другим странам. Хотя буквально накануне встречи ФРС США заявила о планах покупки гособлигаций страны на 600 млрд долл. США, а также об эмиссии новых объемов национальной валюты. Не радовал и остающийся заниженным курс юаня. Соответственно, несмотря на принятые итоговые документы и заявления о том, что удалось предотвратить сползание к «валютным войнам», направления реальной валютной политики крупнейших двух экономик не оставляли большого простора для оптимизма.

В целом, несмотря на позитивные тенденции в мировой экономике, лидеры «двадцатки» признали, что восстановление еще остается слабым и несбалансированным, доказательством чего являются критические процессы в сфере государственной задолженности ряда стран ЕС, в том числе в Ирландии, Греции и т.д.

Участники встречи признали необходимость повышения роли развивающихся стран и стран с низким уровнем дохода, в частности предложив в качестве одной из мер беспоплатный доступ этих стран на рынки 19 стран и ЕС.

¹ Хотя формально встреча «двадцатки» в Торонто проходила под сопредседательством Канады и Кореи, реальная работа последней началась именно в рамках подготовки ноябрьской встречи.

Что касается вопроса финансового регулирования и создания международных и глобальных сетей безопасности, то здесь была достигнута договоренность о выработке и внедрении новых стандартов капитала и ликвидности в отношении банковского сектора.

В июне 2012 г. в Лос Кабосе (Мексика) прошел очередной саммит «Группы двадцати». Ключевыми темами мексиканского председателя были заявлены реформа финансовой архитектуры и финансовая стабильность, а также вопросы устойчивого развития, продовольственной безопасности и «зеленого роста», причем последнее тематически дублировалось на Всемирном саммите по устойчивому развитию «Рио + 20», хотя и предполагалось, что в Мексике будет преобладать практическое решение задач, а в Бразилии — концептуальный подход. В итоге эти проблемы не получили прорывных решений ни там, ни там. По валютно-финансовой проблематике руководителями 19 государств и ЕС была подтверждена готовность реализовать программу структурных реформ, а также преобразований в области нормативного регулирования для улучшения среднесрочных перспектив экономического роста и построения более стабильных финансовых систем. Относительно проблем зоны евро превалировал подход «утопающие спасают в первую очередь себя». Как достижение рассматривалось решение о выделении 456 млрд долл. дополнительно, 75 млрд из которых согласились зарезервировать страны БРИКС, а также решение о замораживании введения протекционистских мер странами до 2014 г. Что касается реформы финансовых институтов, то на данный момент пока не реализованы даже решения, принятые «двадцаткой» двумя годами ранее. Следующий саммит «Группы двадцати» должен пройти в России. Лейтмотивом встречи, по мнению российской стороны, должны стать вопросы инвентаризации и выполнения уже принятых решений.

Финансовые клубы: Парижский и Лондонский. *Парижский клуб* был образован в 1956 г. из представителей ряда западноевропейских стран-кредиторов Аргентины, собравшихся в Париже для выработки единой позиции по урегулированию внешней задолженности латиноамериканской страны. В начале 1980-х годов разразился кризис внешней задолженности развивающихся стран, и регулярные заседания Парижского клуба стали основной формой координации единых позиций на двусторонних переговорах со странами-должниками. В рабочих заседаниях Парижского клуба принимают участие представители таких международных организаций, как МВФ, МБРР, ОЭСР, ЮНКТАД и др. С 1956 по 2011 г. в рамках Парижского клуба было достигнуто 422 соглашения с 88 различными странами-должниками. Общая сумма урегулированного внешнего государственного долга различных стран составила 553 млрд долл. Парижский клуб не имеет строго формализованного статуса, у него нет штаб-квартиры, секретариата, а главное, нет устава, т.е. он является неформальной организацией.

Схемы Парижского клуба предусматривают списание задолженности странам с низким уровнем развития (менее 765 долл. валового национального

дохода на душу населения) — 33% стоимости долга (условия Торонто), 50% (условия Лондона), 67% (условия Неаполя), 80% (условия Лиона), 90% и полное списание при выполнении определенных требований (условия Кельна). На страны с так называемым «низким средним» уровнем развития (от 766 до 3035 долл. ВНД на душу населения) в Парижском клубе распространяются лишь условия Хьюстона, которые предусматривают только реструктуризацию задолженности путем улучшения условий выплат (удлинение сроков погашения, предоставление льготного периода отсрочки выплат).

В своей работе Парижский клуб руководствуется следующими тремя основными принципами: 1) переговоры начинаются при наличии непосредственной угрозы прекращения платежей; 2) обусловленность реструктуризации долга обязательством должника проводить определенную экономическую политику; 3) равномерное распределение бремени невыплаченных долгов среди кредиторов. Первые два принципа — это условия, которые страна-должник обязана выполнить, прежде чем вопрос о пересмотре старых условий погашения кредита может быть рассмотрен Парижским клубом.

Отношения России с Парижским клубом

Взаимоотношения России с Парижским клубом претерпели существенную эволюцию. В течение 1990-х годов наша страна являлась должником клуба, при пиковых показателях внешнего долга задолженность превышала 40 млрд долл., но в 2006 г. Россия досрочно погасила долг Парижскому клубу, выплатив 22,5 млрд долл. В 1997 г. Россия стала членом Парижского клуба и приступила к урегулированию задолженности развивающихся стран по его правилам.

Лондонский клуб, имеющий официальное название «Консультативный комитет коммерческих банков», представляет собой форум, в рамках которого происходит реструктуризация долгов, предоставленных коммерческими банками (без гарантий со стороны правительств стран-кредиторов) странам-должникам. В этом основное отличие Лондонского клуба от Парижского. У Лондонского клуба также нет устава, а состав членов изменяется в меру необходимости. Общее число банков, участвующих в деятельности данного форума, составляет около 600. Лондонский клуб активно сотрудничает с Парижским клубом и Международным валютным фондом, но это сотрудничество носит в первую очередь информационный характер, поскольку основной целью Лондонского клуба является возврат своих средств. Основу организационной структуры Лондонского клуба составляет Банковский консультационный комитет (БКК) из представителей наиболее крупных банков. БКК является органом выработки общих принципов по урегулированию задолженности.

Первое заседание Лондонского клуба состоялось в 1976 г. в контексте реоформления задолженности Заиру. В период, который предшествовал мексиканскому долговому кризису 1982 г., реоформление обычно охватывало просроченные платежи в счет погашения основной суммы долга без предо-

ставления новых средств. С 1985 г. банки осознали, что репрессивные мероприятия уменьшают вероятность платежей и, таким образом, только ухудшают положение. С этих пор условия реструктуризации были смягчены путем уменьшения спрэдов и удлинения как периода консолидации, так и периода погашения. Дальнейший, еще более фундаментальный шаг был сделан в 1989 г. в контексте плана Брейди, в котором признавалась необходимость облегчения совокупного долгового бремени с помощью мероприятий по сокращению долга и его обслуживанию. «Облигации Брейди» — это ценные бумаги, которые выпускаются путем обмена займов коммерческих банков на новые облигации, обеспеченные залогом. Преимуществом плана Брейди было то, что при решении вопроса реструктуризации долга он предлагал так называемое «меню вариантов», что предоставляло кредиторам большую гибкость для эффективного управления своими портфелями суверенных долгов. В целом неформальные финансовые институты, такие как Парижский, Лондонский клубы, и др. играют важную роль в решении вопросов задолженности развивающихся стран и стран с переходной экономикой перед развитыми государствами и их финансовыми институтами. Они, с одной стороны, функционируют параллельно таким международным финансовым организациям, как МВФ и Всемирный банк, а с другой — взаимодействуют с ними, так как страны-должники диверсифицируют направления заимствования.

Отношения России с Лондонским клубом

Соглашение между Россией и Лондонским клубом о порядке и графике выплаты процентов по задолженности бывшего СССР частным банкам, которую Россия признала как собственную, было подписано в 1995 г. Пиковые значения задолженности достигали 32 млрд долл. Соглашения о реструктуризации подписывались в 1997 и 2000 гг. По последнему соглашению Лондонский клуб списал России задолженность в размере 16,5 млрд долл., но Россия обязывалась выплатить Клубу в течение 30 лет 40 млрд долл., пиковые платежи приходились на 2005–2007 гг., когда наша страна выплачивала по 12–13 млрд долл. В 2009 г. Россия, выплатив оставшуюся часть долга досрочно, полностью урегулировала задолженность перед Лондонским клубом.

Международная уголовная юстиция: новый элемент многосторонних отношений. Значительное число постбиполярных конфликтов, в которых происходило массовое нарушение прав человека, привело к распространению практики формирования и деятельности судебных органов в сфере правоприменения международного уголовного права. Эти органы осуществляют международное уголовное правосудие.

На сегодняшний день известно несколько институциональных моделей органов международного уголовного правосудия.

К первой относятся учрежденные в качестве вспомогательных органов Совета Безопасности ООН на основании главы VII «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии» Устава ООН, *ad hoc* судебные органы:

- Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 г.;
- Международный уголовный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, совершенные на территории соседних государств, в период с 1 января 1994 г. по 31 декабря 1994 г.

Ко второй группе институциональных моделей органов международного уголовного правосудия относятся так называемые смешанные (гибридные) уголовные суды (трибуналы). Определение «смешанный» применяется к ним постольку, поскольку:

- порядок их деятельности и юрисдикция определяются совокупностью норм международного права (соглашениями с ООН, другими международными договорами) и внутригосударственного права (уголовно-процессуального);
- материально-правовая основа правосудия, осуществляемого такими судами, является «смешанной»: применимое этими судами право включает нормы как международного, так и внутригосударственного уголовного права;
- эти судебные органы имеют смешанный состав судей, обвинителей, следственных судей, административного персонала, который включает не только представителей государств суда, но и международных (иностранных) участников уголовного судопроизводства;
- эти суды обладают смешанной внутригосударственной и международной правоспособностью, но при этом не входят в судебную систему государств, для которых они созданы, а являются так называемыми «внешними» судами.

Ныне международному уголовному правосудию известно два вида смешанных (гибридных) судебных органов:

- (1) специальные суды, созданные в соответствии и на основе международных договоров государств с ООН,
- (2) суды, формируемые временными администрациями ООН на территориях государств, где проводятся миротворческие операции.

К первой категории смешанных судов относятся:

- Специальный суд по Сьерра-Леоне, учрежденный на основании Соглашения между ООН и правительством Сьерра-Леоне во исполнение Резолюции № 1315 (2000) Совета Безопасности ООН от 14.08.2000.
- Специальный трибунал по Ливану. Соглашение между ООН и Ливанской Республикой о его учреждении подписано правительством Ливана

и ООН соответственно 23 января и 6 февраля 2007 г. во исполнение Резолюции № 1664 (2006) Совета Безопасности ООН от 29.03.06.

Особенностью второй категории смешанных судов является то, что они учреждены Миссиями по поддержанию мира, которым предоставлен административный мандат ООН. В соответствии с ним они реализуют полномочия законодательной, исполнительной и судебной властей по месту проведения миротворческих операций. К таковым относятся:

- смешанные суды на территории Косово, сформированные, как и вся судебная система, в рамках операции ООН по поддержанию мира с участием международного элемента;
- коллегии с исключительной юрисдикцией в отношении серьезных преступлений в Восточном Тиморе, учрежденные Временной администрацией ООН в Восточном Тиморе.

К третьей модели органов международного уголовного правосудия относятся национальные суды, которые на основе специальных решений отправляют правосудие по делам о международных преступлениях с участием международных судей и иных участников уголовного судопроизводства.

Правовой основой для этого является законодательство соответствующего заинтересованного государства, которым предусматривается формирование во внутригосударственных судах специализированных судебных составов (по форме «суд в суде»), наделенных ограниченной предметной юрисдикцией (в отношении международных преступлений) с участием международных и национальных судей и обвинителей. В отличие от международных *ad hoc* и смешанных (гибридных) судов такие национальные суды могут быть обозначены как «интернационализированные».

Первым из них стал Отдел по военным преступлениям Суда Боснии и Герцеговины. Он функционирует в составе пяти судебных коллегий, каждая из которых действует в качестве суда первой инстанции, принимает к своему производству и рассматривает по существу дела о преступлениях геноцида, преступлениях против человечности и военных преступлениях; каждая судебная коллегия осуществляет правосудие в составе трех судей: одного национального и двух международных.

Вторым примером национального суда, к юрисдикции которого и отнесено рассмотрение дел о международных преступлениях с участием международных судей и иных участников уголовного судопроизводства, являются Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи для преследования за преступления, совершенные в период Демократической Кампучии. Они наделены юрисдикцией в отношении высокопоставленных руководителей Демократической Кампучии и тех, кто несет наибольшую ответственность за преступления и серьезные нарушения камбоджийского уголовного права, международного гуманитарного права и обычаев, а также международных договоров с участием Камбоджи, совершенные в период с 17 апреля 1975 г. по 6 января 1979 г.

Четвертая и наиболее совершенная из действующих ныне институциональных моделей органов международного уголовного правосудия — Международный уголовный суд.

Международный уголовный суд «является основным элементом формирующейся ныне системы международного уголовного правосудия, включающей национальные суды, международные суды и гибридные суды, в которых имеются как национальный, так и международный компоненты. Эти органы международного правосудия тесно связаны с усилиями по установлению и поддержанию международного мира и безопасности»¹.

В целом к предметной юрисдикции органов международного уголовного правосудия отнесены наиболее тяжкие преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества, — преступления геноцида, преступления против человечности и военные преступления. В отдельных случаях их юрисдикционная сфера дополнена преступлениями по внутригосударственному праву отдельных стран. Одновременно они наделены универсальной персональной юрисдикцией: ими к уголовной ответственности могут быть привлечены любые физические лица за совершение названных выше преступлений.

Составы этих международных судебных органов являются интернациональными. Даже в случаях учреждения некоторых из них на базе национальных органов юстиции обеспечивается обязательное участие в отправлении правосудия международных (иностраных) судей. При смешанном составе судейского корпуса в принятии решений по конкретным уголовным делам доминируют именно международные судьи, наряду с которыми участниками отправления правосудия являются международные прокуроры (обвинители) и международные защитники (адвокаты).

Отправление правосудия этими судами осуществляется преимущественно в соответствии с уголовно-процессуальными предписаниями, содержащимися в документах, относящихся к системе международного, а не внутригосударственного права, т.е. по правилам международного уголовного процесса. Его международный характер обеспечивается и тем, что судопроизводство осуществляется на доступных языках международного общения (английский, французский) или с обязательным переводом на них.

Будучи основанными на договорах или иных решениях с участием ООН, эти суды не привязаны жестко ни к какой внутригосударственной системе права, которая автоматически применялась бы к их несудебной, административной и финансовой деятельности, а их финансирование осуществляется при обязательном участии ООН, чем обеспечивается независимость этих судебных органов.

Изложенное позволяет рассматривать правовое регулирование и деятельность судов, осуществляющих международную уголовную юрисдикцию,

¹ Доклад Международного уголовного суда. — Документ ООН A/60/177, 1 August 2005; Доклад Международного уголовного суда. — Документ ООН A/62/314, 31 August 2007.

в рамках единой системы, которая обозначается международным сообществом термином «международная уголовная юстиция», или «*international criminal justice*»¹.

Рекомендуемая литература

Байков А. А. Сравнительная интеграция. Практика и модели интеграции в зарубежной Европе и Тихоокеанской Азии / Отв. ред. А. Д. Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2012.

Бородулина Л. П., Кудряшова И. А., Юрга В. А. Международные экономические организации. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, Магистр, 2011.

Волеводз А. Г. Международное уголовное правосудие: От идеи к современной системе // Вестник МГИМО-Университета. 2009. № 2. С. 55–68.

Восходящие государства-гиганты БРИКС: Роль в мировой политике, стратегии модернизации: Сб. научных трудов / Отв. ред. Л. С. Окунева, А. А. Орлов. М.: МГИМО-Университет, 2012.

Европейское международное право / МГИМО(У) МИД России. М.: Международные отношения, 2005.

Европейское право: Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека / Рук. авт. кол., отв. ред. Л. М. Энтин; МГИМО(У) МИД РФ, Ин-т европейского права. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2005.

Заемский В. Ф. Кому нужна реформа ООН. В интересах всех и каждого. М.: Международные отношения. 2010.

Международное экономическое право / Кол. авт. под ред. А. Н. Вылегжанина. М.: КНОРУС, 2012.

Панова В. В. Многосторонние механизмы воздействия промышленно развитых государств — «Большая восьмерка». 1975–2002 гг. МГИМО, 2004.

Сторчак С. А. Условные обязательства. М.: АСТ: Зебра Е, 2009.

Темников Д. М. Лидерство и самоорганизация в мировой системе. М.: Аспект Пресс, 2011.

Хайнал П. И. Группа восьми и Группа двадцати: Эволюция, роль и документация / Пер. с англ. О. А. Якименко; под науч. ред. Е. М. Горбуновой. М.: Логос, 2008.

Халевинская Е. Д. Международные торговые соглашения и международные торговые организации. ИНФРА-М, Магистр, 2010.

Хормач И. А. Возвращение в мировое сообщество: Борьба и сотрудничество Советского государства с Лигой наций в 1919–1943 гг. М.: Кучково поле, 2011.

¹ Резолюция Совета Безопасности ООН 489(V) от 12 декабря 1950 г. «Международная уголовная юстиция» // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятая сессия. С. 84.

МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Становление феномена международной безопасности. *Институты войны и безопасность.* Понятие «международная безопасность» вошло в словарь международных отношений менее 100 лет назад. До той поры сферу применения вооруженной силы обозначали понятиями «война» и «мир». Периодически вспыхивавшие войны между племенами, империями, монархиями, государствами рассматривались как неизбежная данность. Историк Пелопоннесских войн (V в. до н.э.) Фукидид устами победителей афинян в обращении к побежденным жителям Мелоса отчеканил главный принцип международного взаимодействия: «Общее для всех и необходимое правило природы заключается в том, чтобы править всем, что позволяет сила». Английский философ XVII в. Томас Гоббс характеризовал все мировое взаимодействие как войну «всех против всех». Многие сегодняшние специалисты в области международных отношений, сторонники школы «реалполитики» утверждают, что и сегодня эти принципы остаются основополагающими в логике мирового взаимодействия.

Но с их доводами не согласны сторонники школы «либералполитики». Они развивают положения работы Иммануила Канта «К вечному миру» (1795 г.), в которой немецкий философ предсказывал, что расширение сферы республиканского устройства государств, развитие мировой торговли и укрепление международного права ограничат враждебность в отношениях между странами.

На протяжении многих веков мировое взаимодействие развивалось по «реалполитической» логике. Несмотря на внешний идеологический характер ряда военных столкновений, например, Крестовых походов, иных религиозных войн, их главной движущей силой, как и при ведении «обычных» войн, в конечном счете было материальное обогащение за счет противников, их подчинение, расширение своей территории, доступ к ресурсам, обеспечение военного превосходства и упрочения собственной защищенности.

Существенное влияние на развитие феномена войны оказывало техническое развитие оружия. На протяжении многих веков основным средством вооруженного насилия была мускульная сила человека, использовавшего копье, лук и меч. Производство пороха сделало главным орудием войны огнестрельное оружие. На следующем этапе, с развитием промышленной революции, появилось нарезное многозарядное оружие, на море паровая машина заме-

нила парус, произошла моторизация орудий войны — военные арсеналы наполнились танками, самоходной артиллерией. Война охватывала новые среды — воздушное и подводное пространства. Изобретение динамита во много раз увеличило поражающую силу средств войны. Существенно увеличивались потери комбатантов. Значительно опережающими их темпами росли потери среди мирного населения и масштабы разрушений. Разрушительность войны и цена победы резко возрастали.

Большой вклад в постановку вопроса о катастрофическом снижении рациональности войн внес бывший железнодорожный магнат и банкир Иван Станиславович Блюх, опубликовавший шеститомное исследование «Будущая война и ее экономические последствия» (СПб., 1898). На основании широкого массива данных он пришел к выводу, что резкое повышение плотности промышленной инфраструктуры в Европе и поражающей силы вооружений того времени привели к тому, что разрушения и потери не только побежденных, но и победителей превзойдут любые мыслимые плоды победы. Но человечеству потребовалось пережить беспрецедентные до той поры потери и разрушения великой войны 1914–1918 гг., чтобы начать принципиально менять свое традиционное отношение к войне как к неизбежной данности.

Появление и эволюция термина «международная безопасность». Попытки ограничивать войны имело место и раньше. Один из основателей международного права Гуго Гроций еще в начале XVII в. в трактате «О праве войны и мира» выдвинул тезис: поскольку войн избежать невозможно, они должны вестись по общеприемлемым правилам. В 1815 г. Венский конгресс, на котором были подведены итоги Наполеоновских войн, создал систему сдержек и противовесов европейского баланса сил, поддержание которого сдерживало бы развязывание войн. На Гаагской конференции 1899 г., проведенной по инициативе России, на военные и политические круги которой большое влияние в то время оказал упомянутый труд И. С. Блюха, была предпринята попытка разработать взаимные обязательства по неприменению «негуманных» видов вооружений.

Но перелом произошел на завершающем этапе Первой мировой войны, особенно радикальный — в первые годы после ее окончания. Под впечатлением беспрецедентных на ту пору бедствий, которые она принесла, в том числе и официальным победителям, формируется широкий консенсус относительно необходимости не только более жестких правил ведения войн, но и их предотвращения и запрещения. Задачи разоружения, предотвращения военных конфликтов, создания коллективной безопасности стали главными в Статуте Лиги Наций. Пакт Бриана—Келлога 1928 г. явился договором об отказе от войны как орудия национальной политики, к которому присоединилось большинство существовавших на тот момент государств мира. Именно тогда впервые сформировалось понятие «международная безопасность» как институт предотвращения войн и профилактики их зарождения.

Сегодня принято несколько снисходительно относиться к «наивности» архитекторов системы международной безопасности того периода, которая

не смогла предотвратить развязывание Второй мировой — самой масштабной и разрушительной войны в истории человечества. Частично эти упреки оправданны. Но нельзя забывать и того, что зарождение института международной безопасности стало началом длительного процесса кардинального изменения отношения мирового сообщества к институту войны, которое существовало до этого на протяжении тысячелетий. Больше того, Вторая мировая война не разрушила, а укрепила консенсус относительно необходимости развития института международной безопасности, потребовала создания Организации Объединенных Наций.

«Определенно объявляется, что всякая война или угроза войны, затрагивает ли она прямо или нет кого-либо из членов Лиги, интересует Лигу в целом и что последняя должна принять меры, способные действительным образом оградить мир Наций» (Статут Лиги Наций).

«Поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира» (Устав Организации Объединенных Наций).

Текст Устава ООН открывается словами: «Мы, народы Объединенных Наций, преисполнены решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе». Можно в полной мере согласиться с мнением, что реализация этой цели неоднократно нарушалась в послевоенные годы. Холодная война стала пиком подготовки к глобальной военной конфронтации беспрецедентных масштабов. Но она не переросла в третью мировую, «горячую» войну. Значительную роль сыграло изобретение ядерного оружия, которое гарантировало взаимное уничтожение, ликвидировало институт победы в такой войне, сдерживало развязывание «центральной» войны между двумя ядерными полюсами. Войны были вытеснены на периферию биполярного противостояния и велись через «подставных лиц», но и там, как правило, они завершались патовыми ситуациями. Больше того, после Карибского кризиса параллельно с продолжавшейся гонкой вооружений в самом контексте холодной войны начинает формироваться институт контроля над стратегическими вооружениями. Одновременно Москва и Вашингтон дозировали свою поддержку участникам войн на периферии, внимательно следили за тем, чтобы эти войны не втянули их в третью мировую войну. Даже завершение холодной войны отличалось от традиционной многовековой логики завершения войн, когда победители открыто диктовали волю побежденным.

Таким образом, можно предположить, что в XX в. феномен «международной безопасности» как институт коллективного сдерживания войн постепенно, с крупными сбоями все же начинает теснить феномен войны в качестве основного и, как казалось до той поры, неизбежного инструмента междуна-

родных отношений. Военная сила оставалась важным фактором мирового взаимодействия, но новая логика «хочешь мира — укрепляй международную безопасность» постепенно дополняла, а нередко и брала верх над многовековой догмой «хочешь мира — готовься к войне».

До недавней поры международная безопасность рассматривалась в первую очередь как феномен военной безопасности и сфера приоритетной «высокой политики». Она обеспечивалась путем поддержания национальных вооруженных сил в состоянии достаточном для отражения возможной агрессии со стороны другого государства или группы государств, формированием военных союзов, а также в определенных случаях и продвижением своих интересов с применением вооруженных сил или угрозой их применения. Постепенно фактор военной силы дополнялся комплексом дипломатических и иных политических инструментов, призванных сокращать масштабы военного противостояния, гонки вооружений, вероятность развязывания вооруженных конфликтов. Важными инструментами политической части института военной международной безопасности являются контроль над вооружениями, меры доверия, переговоры по спорным вопросам, следование нормам международного права, и прежде всего решениям Совета Безопасности ООН.

Важна и диалектическая связь военной и политической составляющих института международной безопасности. Война всегда являлась институтом политическим, поскольку решение о ее начале, формулирование целей и задач, стратегии, выделении средств, определении момента и условий ее завершения — прерогатива политического руководства государства. Хорошо известно сформулированное военным теоретиком XIX в. Клаузевицем принципиальное положение о том, что война — это продолжение политики иными средствами. Еще более значимым политический компонент становился по мере дальнейшего развития института международной безопасности, поскольку здесь акцент смещался к политическим средствам предотвращения и профилактики войны.

С учетом этого система международной безопасности всегда являлась специфической, весьма влиятельной, но производной составляющей более широкой и комплексной системы международных отношений, содержание которой определялось особенностями экономических, социальных, идеологических, технологических и других факторов.

Надо признать, что в современной литературе по международным отношениям еще не выработано единого краткого определения современного феномена «международной безопасности». Нередко под «международной безопасностью» традиционно понимается ее военно-политическое измерение и игнорируется расширяющийся «невоенный», «гражданский» компонент, например, противодействие экологическим, экономическим и ряду других опасностей. В других случаях, как отмечалось, наблюдается тенденция рассматривать почти все проблемы международных отношений под углом зрения безопасности. Довольно свободно, а зачастую противоречиво используются такие термины, как «вызовы», «угрозы», «опасности».

Не претендуя на попытку исправить все вышеотмеченные пробелы и разночтения, ниже предлагаются некоторые рабочие определения и термины, которые необходимы для единообразного обсуждения сегодняшнего состояния международной безопасности, по крайней мере в рамках данной главы.

Национальная безопасность — состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства¹.

Национальная безопасность — это стабильность, которая может поддерживаться на протяжении длительного времени, состояние достаточно разумной динамической защищенности от наиболее существенных из реально существующих угроз и опасностей, а также способности распознавать такие вызовы и своевременно принимать необходимые меры для их нейтрализации. (*Н. А. Косолапов*)

Традиционно в качестве первостепенных опасностей в контексте международной безопасности рассматривались те, которые имели внешнее происхождение. Но, как известно, безопасности государств могут угрожать и те опасности, которые возникают внутри них, например, сепаратизм и вооруженный экстремизм. С другой стороны, другие угрозы могут иметь не государственное, а транснациональное происхождение, например, джихадистский терроризм. Подобные опасности могут оказывать серьезное негативное влияние не только на страны их происхождения, но и на безопасность других государств и даже безопасность всего мирового сообщества. Больше того, в последнее время актуализируются также опасности невоенного характера, например, кризисные явления в области экологии, экономики, крупномасштабные природные и техногенные катастрофы, которые все чаще также имеют преимущественно транснациональный характер и глобальные последствия. Поэтому для более полного охвата определения сегодняшнего феномена международной безопасности требуется дополнение его предыдущего, преимущественно военного и межгосударственного измерения.

Как представляется, одним из продуктивных способов уточнения понятия современной международной безопасности является заимствование методологии, используемой государствами при формулировании дефиниции «национальная безопасность». В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. понятие «национальная безопасность» формулируется как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойное качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства».

Проецируя данное определение на международный масштаб, можно сказать, что в самом общем виде международная безопасность — это состояние защищенности государств мира и всего мирового сообщества от внешних и в определенных случаях от внутренних угроз, оказывающих разрушительное влияние на такие интересы и принципы.

Составными частями международной безопасности является защищенность от военных угроз и вызовов невоенного (гражданского) характера — как внешних, ис-

¹ Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. 12 мая. 2009 г.

ходящих от других государств, а также имеющих транснациональное происхождение, так в определенных случаях и внутренних, оказывающих негативное влияние на общее состояние международной безопасности.

Международная безопасность в ее военном измерении обеспечивается поддержанием собственной вооруженной мощи на достаточном уровне для сдерживания вероятной агрессии или для принуждения к миру, а также коллективными политическими мерами, направленными на профилактику вероятности международных войн и вооруженных конфликтов с участием государств и негосударственных действующих лиц.

Невоенная (гражданская) международная безопасность обеспечивается индивидуальными и коллективными мерами политического и экономического характера для противодействия общим невоенным (гражданским) опасностям.

Как правило, в рамках международной безопасности рассматриваются не только состояние защищенности и меры по ее обеспечению, но также и опасности, которые могут нанести ущерб общим интересам государств и мирового сообщества.

Для целей данной главы примем использование термина «угроза» как возможности нанесения ущерба в военной области, а термина «вызов» — как возможности нанесения ущерба в невоенной (гражданской) области международной безопасности. В качестве объединяющего эти два понятия условимся использовать термин «опасность».

Формирование современной системы международной безопасности. *Влияние новых параметров международной среды.* За окончанием холодной войны последовал довольно длительный и болезненный процесс перехода от прежнего к новому состоянию международной безопасности. Как отмечалось, новая система международной безопасности является ограниченной и производной составляющей более широкой и комплексной системы международных отношений на современном этапе. К завершению первого десятилетия XXI в. сформировались основные несущие конструкции новой системы международных отношений, хотя структура управления, некоторые детали и динамика этой системы все еще находятся в процессе развития и уточнения.

Большая часть исследователей международных отношений сходится на том, что наиболее значимыми тенденциями, или мегатрендами, нового этапа международных отношений являются глобализация, существенные подвижки в направлении демократизации мирового политического пространства, новая волна научно-технической революции, стремительное вторжение в пространство мирового взаимодействия негосударственных действующих лиц, изменение функций и соотношения сил государств. Эти изменения оказали существенное влияние на все области мирового взаимодействия, в том числе и на пространство международной безопасности. Вместе с тем важно помнить, что система международной безопасности, как и другие функциональные системы мирового взаимодействия, например, экономическая, социальная, идеологическая, имеет определенную автономию и свои специфические особенности.

В данном случае под системой международной безопасности мы понимаем множественность элементов, находящихся во взаимодействии друг с другом и образующих определенное целостное явление. Содержание элементов системы, в нашем случае речь идет о составе и характере участников этой системы, о масштабных и длительных процессах их взаимодействия, влияет на структуру или архитектуру системы, ее организационные механизмы. В свою очередь, формирующаяся структура оказывает обратное влияние на содержание системы.

Изменение логики взаимодействия государств в сфере международной безопасности. Завершение холодной войны не отменило соревновательности и конкуренции между государствами, но существенно снизило градус конфронтационности в отношениях между большинством из них. Это явилось результатом завершения в основном глобальной бескомпромиссной идеологической конфронтации между капитализмом и коммунизмом, унификации принципов функционирования мирового экономического пространства за счет отказа от жесткой социалистической модели центрального планирования в пользу более рыночных отношений, неравномерной, но значимой эволюции мировой политической системы в направлении демократизации или отхода от авторитаризма. Новым качественным фактором, влияющим на отношения между государствами, стало резкое усиление взаимосвязанности и взаимозависимости мира под воздействием глобализации. Сегодня развязывание войны между крупными в экономическом отношении государствами с большей вероятностью, чем раньше, может привести к региональному и даже глобальному экономическому кризису и в конечном счете подорвать экономику инициатора такого конфликта. С другой стороны, государствам все труднее решиться наносить военные удары по экономикам, в которые вложены крупные инвестиции собственных граждан и корпораций. Иначе говоря, в условиях глобализации действовавшая на протяжении более полувека угроза взаимного ядерного уничтожения дополняется вызовом «взаимного экономического уничтожения» в случае развязывания войн.

Другим феноменом явился выход на передний план новых, нетрадиционных угроз и вызовов военного и гражданского характера, представляющих опасность жизненно важным интересам и ценностям подавляющего большинства государств. Понятие «мировое сообщество» из метафоры превращается в практическую реальность международных отношений. Все это создает возможности и требует от государств определенного ограничения своих эгоистических национальных интересов и устремлений в пользу объединения коллективных усилий для защиты от этих общих для них опасностей. Поэтому можно предположить, что наряду с сохранением сферы многовековой межгосударственной соревновательности в международных отношениях произошло существенное расширение области совпадающих интересов.

Это изменение в полной мере проявилось и в сфере международной безопасности, в том числе и в ее военном измерении. После беспрецедентного

сокращения вооружений и вооруженных сил при завершении холодной войны большинство государств мира продолжает модернизацию своих вооруженных сил. Судя по их составу и характеру, большинство национальных военных потенциалов по-прежнему нацелено на сдерживание или ведение традиционной вооруженной борьбы с другими государствами. Но с течением времени все большая их часть переориентируется на отражение общих для мирового сообщества нетрадиционных угроз. Несмотря на рост военных расходов в абсолютном исчислении, их доля в прираставшем более высокими темпами мировом валовом продукте сократилась по сравнению с временами холодной войны примерно в три раза. В последние годы резко снизилось и число межгосударственных войн.

Не забывая об общеизвестных попытках Соединенных Штатов решать ряд проблем международной безопасности в одностороннем порядке с преимущественной опорой на военную силу, особенно рельефно проявившихся в интервенциях в обход СБ ООН на Балканах (в 1999 г.) и против Ирака (в 2003 г.), в остальных случаях, которых было немало, международное вооруженное вмешательство (например, в Афганистане или Ливии) санкционировалось этим руководящим органом ООН. Таким образом, если сравнивать нынешний этап международной безопасности с временами холодной войны, когда подавляющее большинство войн по существу никак не регулировалось ООН, то сегодня можно отметить хотя и явно недостаточный еще, но существенно повысившийся уровень согласия между большинством государств относительно случаев применения вооруженной силы.

Можно также отметить постепенное формирование консенсуса все большего числа государств относительно неприемлемости поведения небольшой группы государств, которых принято называть «государствами-нарушителями» или «проблемными государствами». Так, укрепляется международное согласие относительно опасности для всего мирового сообщества поведения, например, КНДР и Ирана, в первую очередь в ядерной области, неприемлемости антигуманных акций против собственного населения руководства Ливии во главе с М. Каддафи. Достигнут достаточно широкий международный консенсус по вопросам борьбы с терроризмом, предотвращения распространения оружия массового уничтожения, помощи в завершении внутренних вооруженных конфликтов и осуществлении посткризисного миростроительства. Наблюдается хотя и менее масштабное по охвату, но значительное по сравнению с предыдущим этапом согласие о важности соблюдения прав человека.

Отмечая эти объективно мотивированные позитивные сдвиги в логике поведения государств, следует помнить о том, что отношения между значительным числом государств по-прежнему строятся на принципах взаимного вооруженного сдерживания, в них присутствуют подозрительность, стремление одних продвинуть свои интересы за счет других, используются двойные стандарты.

Вторжение негосударственных действующих лиц в пространство международной безопасности. Феномен масштабного вторжения негосударственных действующих лиц почти во все сферы мировой политики стал одной из основных новых характеристик современного этапа международных отношений. Драматичнее всего этот феномен проявился в области международной безопасности. Сегодня в подавляющем большинстве вооруженных конфликтов по крайней мере одной из враждующих сторон являются негосударственные действующие лица — террористы, вооруженные экстремисты, сепаратистские или иные антиправительственные вооруженные формирования, пираты, наркоторговцы, обеспечивающие всех их вооружениями нелегальные поставщики оружия и ряд других деструктивных элементов мирового сообщества.

Все эти носители угроз играли определенную роль на различных этапах мировой истории. Но их масштабное вторжение в сферу международной безопасности на современном этапе — явление уникальное. Оно объясняется тем, что процессы глобализации позволили этим угрозам значительно легче преодолевать государственные границы, придав им транснациональный, а нередко и глобальный характер. С другой стороны, сам негосударственный характер носителей этих угроз оказался, как показала практика, довольно эффективным способом реализации их интересов в асимметричном вооруженном противостоянии с государственными вооруженными силами.

Последние строились и развивались в первую очередь с прицелом на противодействие вооруженным силам других государств. В данном случае они столкнулись с нетрадиционным противником. Огромный перевес государственных вооруженных сил и вооружений обесценивался особенностями ведения вооруженной борьбы негосударственными военизированными образованиями. У тех, как правило, не было конкретного «обратного адреса», они растворялись среди гражданского населения и прикрывались им, нарушали все традиционные правила ведения войн, в то время как государственные вооруженные силы в большей или меньшей степени вынуждены следовать им. Против носителей новых угроз не работает традиционная логика военного сдерживания. Как показывает опыт войны, например, в Ираке и Афганистане, военным коалициям зарубежных государств во главе с США довольно легко и с малыми потерями удавалось нанести поражение государственным вооруженным силам в этих странах в симметричной войне. Но следовавшая за этим асимметричная антиповстанческая и антитеррористическая борьба дается значительно труднее, приносит большие потери, ослабляет моральную и политическую поддержку.

Существенную роль играет и тот факт, что для более или менее успешного завершения таких асимметричных войн необходимо создать новую государственность или воссоздать ее из хаоса, царящего в странах, потерявших ее полностью или частично, восстановить экономику, создать органы управления, армию, силы безопасности, а главное, добиться поддержки нового режима со стороны населения. Как оказалось, реализация таких задач постконфликтного

миростроительства является весьма длительной, финансово затратной, а перспективы достижения успеха — проблематичными. Оккупационные режимы, как правило, мобилизуют значительную часть местного населения против себя самим своим присутствием, какие бы благородные цели ни преследовались ими. Со временем существенно падает поддержка и со стороны собственного населения в странах, которые ведут борьбу с новыми угрозами за рубежом.

Если у самых негативных явлений присутствует позитивный элемент, то в случае масштабного вторжения негосударственных действующих лиц в область международной безопасности таковым можно считать то, что оно заставило многие государства несколько отодвинуть на задний план свои противоречия и искать общую платформу для объединения усилий, направленных на противодействие новым угрозам.

Расширение предметного пространства международной безопасности. На протяжении всей мировой истории вопросы войны и мира, а затем и международной военной безопасности воспринимались в качестве предмета «высокой политики». Подразумевалось, что все другие проблемы международных отношений относились к сфере «низкой политики». Но с окончанием холодной войны ряд невоенных проблем постепенно начинает теснить военные вопросы в верхней части повестки дня международных отношений, а иногда и обгонять их по актуальности и вниманию со стороны государств, международных организаций и других участников мирового взаимодействия. Трудно, например, взвесить относительную значимость двух событий в сфере международной безопасности, имевших место в начале 2011 г., — гражданского вызова природной и техногенной катастрофы в Японии и военной угрозы гражданской войны в Ливии.

Одной из первых на передний план вышла проблематика устойчивого развития, обсуждавшаяся и ранее, но как бы в кулуарах международных отношений. Соотношение между расширяющимся потреблением растущего населения земного шара и ограниченными ресурсами нашей планеты становится предметом пристального внимания и озабоченности большинства стран мира. Одной из граней этой проблематики является задача сохранения окружающей среды и противодействие изменению климата под воздействием антропогенных факторов. В словаре международных отношений появляется новое понятие — «экологическая безопасность». Расширение угроз СПИДа, «птичьего» гриппа, других инфекционных пандемий в условиях существенного повышения интенсивности перемещений людей по планете поставило в повестку дня проблематику «эпидемиологической безопасности». Существенное повышение цен на нефть и газ, необходимость развития альтернативных источников энергетики, серьезные последствия возможного закрытия основных мировых маршрутов поставки нефти, противоречия между странами импортерами и экспортерами углеводородов, а также вероятность борьбы за источники сырья, в том числе и с применением вооруженных сил, — все это сформировало феномен «энергетической безопасности». Аварии на атомных электростанци-

ях, прежде всего в Чернобыле и Фукусиме, другие техногенные катастрофы, например, случаи крупномасштабных загрязнений пограничных рек токсичными отходами промышленности, обширные разливы нефти на морских нефтепромыслах актуализировали проблему «техногенной безопасности» в международном измерении. Актуализация защиты политических, экономических, социальных прав человека заставила говорить о «безопасности личности». Последний мировой кризис ввел в обращение понятия «финансовая безопасность» и «экономическая безопасность».

Расширение предметного поля международной безопасности (которая, напомним, является лишь частью системы международных отношений) за счет дополнения ранее доминировавшей в нем военной проблематики проблемами невоенного (гражданского) характера является фактом международной жизни. Такое широкое толкование безопасности получило поддержку со стороны ряда исследователей международных отношений. Так, профессор Гарвардского университета Эмма Ротшильд считает, что необходимо говорить о расширении пространства «мировой безопасности» в четырех направлениях. Первое касается расширения безопасности «вниз, от государства к индивидам». Второе — воплощает видение «вверх, от государства к биосфере». Третье касается горизонтального расширения аспекта безопасности — «от военной к политической, экономической, социальной, экологической безопасности или безопасности человека». Под четвертым измерением подразумевается политическая ответственность за обеспечение безопасности, которая «распыляется» во всех направлениях от государства: «вверх, к международным институтам, вниз, к региональным и местным властям, а также к неправительственным организациям, общественному мнению и прессе, абстрактным силам природы и рынка». Представляется, что общие направления актуализации многих проблем жизнедеятельности человечества и международных отношений намечены довольно точно и по-новому.

Существует два толкования причин расширения традиционного пространства международной безопасности, которым до недавней поры считалось лишь его военное измерение. Сторонники первого считают, что перемещение ряда невоенных проблем, которые ранее относились к разряду «низкой политики», в верхнюю часть повестки дня международных отношений происходит в результате того, что на современном этапе имеет место повышение степени защищенности мирового сообщества, государств и индивида от угроз вооруженного характера. Они признают появление значительного числа новых нетрадиционных и потому вызывающих особые опасения угроз. Но одновременно утверждают, что даже с учетом этого сегодня мир стал безопаснее по сравнению с временами холодной войны, когда межгосударственная конфронтация достигала высшей точки балансирования на грани всеуничтожающей войны, продолжалась во многом безудержная гонка вооружений, периферийные войны были более масштабными по числу жертв и разрушений по сравнению с нынешними вооруженными конфликтами, человечеству приходилось нести гораздо более тяжелую ношу военных расходов. Продвижение после окончания холодной войны к более безопасному в военном отношении миру, утверждают

они, позволило мировому сообществу несколько перефокусировать свое внимание на приоритетное решение невоенных вызовов, которые ранее находились в тени военных угроз.

Сторонники второго толкования считают, что сегодня мир стал опаснее как в военном, так, особенно, и в невоенном измерении в результате усиления давления деятельности человека на окружающую среду, негативных последствий глобализации, в частности, усиления анархичности мирового взаимодействия в результате возросшего влияния негосударственных действующих лиц и сокращения контроля со стороны государств за происходящими процессами.

Пределы расширения пространства международной безопасности. Внимание к «расширительному» толкованию феномена международной безопасности обусловлено объективными тенденциями мирового взаимодействия. Но одновременно сохраняется проблема определения предела такого расширительного толкования.

Для этого важно сначала определиться с тем, какую долю область международной безопасности занимала и занимает в более широкой сфере международных отношений. Известно, что на протяжении всей истории мировое взаимодействие развивалось под влиянием не только конфликтности, но и взаимовыгодного сотрудничества. В мирное время международные отношения представляли собой обычный, большей частью конструктивный процесс взаимодействия народов. Удельный вес подготовки к форс-мажорным обстоятельствам во внешней и внутренней политике возникал в случаях нарастания вероятности международных или гражданских войн. Например, в ходе Второй мировой войны соображения безопасности, которая понималась прежде всего как военная безопасность, являлись доминировавшим фактором в международных отношениях, внешней и внутренней политике вовлеченных в нее государств. В годы холодной войны фактор военного противостояния был весьма существенным, но уже не столь доминировавшим, как во время предшествовавшей войны. После окончания холодной войны область военно-политической международной безопасности существенно видоизменилась и усложнилась, но ее удельный вес в общем комплексе международных отношений по сравнению с двумя предыдущими этапами существенно сократился. Столь же масштабно расширилась сфера обычного международного взаимодействия, например, в областях производства, торговли, обмена технологиями, следования общепринятым нормам и правилам международного поведения.

Вместе с тем сегодня стало модным относить большинство сколько-нибудь сложных проблем международных отношений к сфере международной безопасности. Применительно к части таких проблем это вполне оправданно. Но безбрежно расширительное толкование международной безопасности может привести к тому, что большинство событий международной жизни будет рассматриваться по формуле «опасности—противодействия им», а тем самым неизбежно способствовать усилению конфликтности и игнорированию возможностей сотрудничества и взаимной выгоды.

Это можно продемонстрировать на примере из повседневной жизни. Человек, просыпающийся или выходящий из дома с ощущением лишь множества опасностей, подстерегающих его в транспорте, в институте, на работе, в отношениях с другими людьми, неизбежно подвергает опасности свое психическое здоровье. С другой стороны, человек, полностью игнорирующий какие бы то ни было опасности, подвергает свою жизнь почти неминуемой встрече с одной из них. Аналогично этому если то или иное государство рассматривает мир и международные отношения лишь как джунгли, где множество смертельных опасностей подстерегает его повсюду, и решает направить большую часть своего потенциала на достижение абсолютной безопасности (за исключением случаев отражения полномасштабной вооруженной агрессии), оно может рухнуть под таким бременем. Если государство недооценит масштаб грозящих ему опасностей, его может ожидать аналогичная судьба. Следовательно, одна из главных задач политического руководства любого государства заключается в том, чтобы корректно оценить масштабность опасностей и принять адекватные достаточные меры по защите от них. Поскольку в нынешнем взаимосвязанном мире индивидуальная безопасность отдельных государств все в большей степени зависит от состояния «национальной безопасности» других государств и глобальной безопасности в целом, важность задачи корректного определения удельного веса области международной безопасности в более широком комплексе международных отношений, соотношение между конфликтностью и сотрудничеством в мировом взаимодействии возрастает еще больше.

Именно по этой причине в последнее время активизировались исследования по выработке более или менее обоснованных и унифицированных принципов включения той или иной проблемы мирового взаимодействия в пространство международной безопасности — ее «секьюритизации» (от англ. термина *«securitization»*), т.е. придания ей статуса проблемы безопасности. Первыми эту задачу попытались решить ученые Оле Уивер, Барри Бузан и Яап де Вилде, которых относят к «копенгагенской школе». Эта группа ученых занималась главным образом разработкой принципов включения в сферу международной безопасности нового после окончания холодной войны набора проблем безопасности военного характера, их приоритетности, а также формирования с учетом этого нового очертания региональных комплексов безопасности. Но предложенные ими исходные критерии «секьюритизации» могут быть применены и при решении о включении в пространство международной безопасности тех или иных проблем невоенного (гражданского) характера.

Эти критерии просты. Присвоение статуса проблем, требующих включения в ранг международной безопасности, заслуживают явления чрезвычайного, форс-мажорного характера, для решения которых допустимы или требуются меры, выходящие за границы обычного политического процесса.

При этом, естественно, возникает множество дополнительных вопросов. Например, кто и как принимает решения о форс-мажорном качестве той или

иной проблемы, о необходимости мер, выходящих за рамки обычного политического процесса. Очевидно и то, что для отдельных государств приоритетность угроз и вызовов их национальной безопасности может быть различна, а иногда противоположна. Каким образом с учетом этого выделить проблемы, имеющие общий характер опасностей для большей части мирового сообщества, а в случае определения региональной безопасности — для большей части региональных действующих лиц?

Разумеется, в каждом конкретном случае требуется более детальная проработка критериев «секьюритизации». Но практика международных отношений показывает, что эти вопросы решаются сложным механизмом достижения международного консенсуса между представителями государственных политических элит, экспертами, широкими кругами международной общественности относительно придания той или иной проблеме международной жизни чрезвычайного, форс-мажорного характера. Можно предположить, что сегодня чаще, чем в прошлом, участникам международных отношений удается формировать достаточно широкий консенсус по принципиальным вопросам особой значимости таких проблем и стратегии противодействия таким опасностям. Хотя при этом нередко сохраняются разногласия по тактическим вопросам. В качестве только нескольких примеров можно указать на «секьюритизацию» таких новых военных угроз, как международный терроризм, распространение оружия массового уничтожения, и невоенных вызовов — кризиса мировой финансовой системы, глобальной экологии.

Структура международной безопасности. Рассмотренное выше содержание системы международной безопасности оказывает существенное влияние и на характер ее структуры или механизма управления. За распадом в основном биполярной структуры холодной войны произошло существенное ее переформатирование. После дезинтеграции «второго мира», чаще именовавшегося коммунистическим «Востоком», «первый мир», который часто по-прежнему обозначают как «Запад», вообрал в себя части «второго» и «третьего» миров. Не вошедшую часть бывшего «третьего мира» довольно условно обозначают как «Юг», а остальную часть более развитого мира — как «Север». Где-то на стыке между ними группируются быстро развивающиеся страны, например, Китай, Индия, Бразилия, ЮАР и ряд других. Особое место в этой системе координат занимают Россия и ряд постсоветских новых независимых государств. Существенно продвинулся процесс образования региональных интеграционных объединений. Наконец, все более автономную роль, как позитивную, так и негативную, начали играть негосударственные действующие лица. Происходил объективный процесс перехода от биполярной к многоцентричной структуре мирового взаимодействия. Такие радикальные изменения не могли не сказаться на архитектуре международной безопасности.

Известно, что в первые годы после окончания холодной войны Соединенные Штаты избрали стратегию односторонности с преимущественной опорой на военную силу, которая квалифицировалась в мире как стратегия «гегемо-

низма». Однако со временем становилось ясно, в том числе и в самих США, что повышение экономического бремени проведения такой линии, высокие военные потери, падение международного престижа страны, довольно низкая эффективность вооруженного вмешательства в достижении поставленных целей, сокращение состава и вклада «коалиций желающих» в поддержку такой стратегии не соответствует новому содержанию системы международной безопасности, задаче отражения как традиционных, так и новых опасностей. Постепенно в США начал формироваться новый внешнеполитический курс, о котором свидетельствуют такие шаги, как решение об ускоренном выводе американских войск из Ирака, а затем и из Афганистана, «перезагрузка» отношений с Россией, отказ от форсированного расширения НАТО на восток, возобновление процесса контроля над вооружениями, снятие задачи смены режимов для их силовой демократизации. Эта тенденция неустойчива, и нельзя исключать рецидивов прежней политики. Но очевидно, что в конце первого десятилетия нынешнего века США начали движение от попыток утверждения гегемонизма к поиску более коллективистской и компромиссной модели поведения. Это, в свою очередь, открывает новые возможности для других государств налаживать более конструктивное взаимодействие с Соединенными Штатами по ряду ключевых проблем современной международной безопасности.

При этом нельзя не учитывать того, что коллективизм распространяется не только на сферу принятия решений, но и на материальное обеспечение реализации таких решений. Надо признать, что в ряде случаев именно США несли основное бремя по исполнению ряда коллективно принятых решений. Например, несмотря на то что операция против талибов и «Аль-Каиды» в Афганистане с самого начала получила коллективную юридическую поддержку в Совете Безопасности ООН, Соединенным Штатам приходилось нести основную тяжесть ведения этой борьбы против вооруженного экстремизма и терроризма. Можно предположить, что и в будущем вклад отдельных государств в реализацию коллективно принятых решений в области международной безопасности неизбежно будет разным, а Соединенные Штаты по своему потенциалу будут играть лидерскую роль при исполнении ряда коллективно принятых решений. Поэтому ведущим государствам и всему мировому сообществу предстоит найти новые формулы принятия и исполнения коллективных решений, несмотря на неизбежное расхождение национальных интересов и того, какой материальный вклад они будут вносить в укрепление коллективной безопасности.

В свое время Джеймс Розенау сравнивал формирующуюся архитектуру мирового взаимодействия с сетью Интернет. Возможно, такое сравнение слишком футуристично. Но движение к формированию именно сетевой структуры международных отношений, и в том числе международной безопасности, вполне вероятно. В действующей Концепции внешней политики Российской Федерации эта тенденция сформулирована следующим образом: «На смену блоковым подходам к решению международных проблем приходит сетевая

дипломатия, опирающаяся на гибкие формы участия в многосторонних структурах в целях коллективного поиска решений общих задач».

Таким образом, можно сделать вывод, что новое содержание и архитектура современной системы безопасности, хотя и наследуют некоторые черты, характерные для систем такой безопасности в период холодной войны, да и более ранних этапов международных отношений, в то же время существенно отличаются от них. Часто использовавшееся ранее определение «международная безопасность после окончания холодной войны» отражало больше то, от какой системы мир уходил на протяжении переходного периода. Если согласиться с тем, что стержневым явлением среди новых международных процессов является мегатренд глобализации, то систему международной безопасности, в основном сформировавшуюся к концу первого десятилетия XXI в., можно было бы называть «системой международной безопасности в эпоху глобализации».

Повестка дня современной международной безопасности. Под влиянием новых параметров системы международной безопасности произошло переформатирование и ее повестки дня. Очевидно, что для разных стран существуют собственные иерархии угроз. Они часто отличаются друг от друга. Но глобализация международных отношений открывает возможность и требует выработки «общего знаменателя» приоритетности угроз для мирового сообщества в целом.

Как уже отмечалось, сегодняшнюю повестку дня международной безопасности можно разделить на две составляющие — военную и невоенную (гражданскую). Новые вызовы невоенного характера, например, кризис мировой финансовой системы, могут быть более опасными и масштабными для мирового сообщества и отдельных государств, чем некоторые угрозы военного характера, например, пиратство. Но угрозы военного характера несут непосредственную опасность жизни людей, а нередко и самому существованию государств. Важно и то, что по природе происхождения, логике развития, используемому инструментарию и по многим другим характеристикам военная и невоенная (гражданская) составляющие международной безопасности существенно отличаются друг от друга. Хотя вызовы гражданского характера, например, в сфере энергетической безопасности, могут в конечном счете стать причиной и военного конфликта, большей частью они решаются с помощью инструментария дипломатического, экономического, правового характера. Угрозы в сфере военно-политической безопасности могут сниматься или смягчаться дипломатическими и другими политическими инструментами, но в первую очередь они предполагают применение или угрозу применения вооруженного насилия.

В свою очередь, угрозы в военно-политической сфере принято делить на «традиционные» и «новые».

Традиционные угрозы. К традиционным угрозам относят существовавшие веками военные угрозы в отношениях между государствами. Военная сила и се-

годня рассматривается многими государствами в качестве одного из основных инструментов обеспечения своих национальных интересов в международных отношениях. Продолжает существовать давно укоренившееся мнение, согласно которому поддержание национальных вооруженных сил на высоком уровне, а тем более превосходство в военном уравнении с потенциальными противниками повышает влияние государства во внешней политике и даже в экономических отношениях.

С другой стороны, поддержание вооруженных сил на таком уровне, который бы гарантировал нанесение неприемлемого ущерба вероятному противнику, рассматривается в качестве необходимой гарантии обеспечения собственной безопасности. Отношения между большим числом государств мира по-прежнему строятся по алгоритму взаимного военного сдерживания.

Но и в этой традиционной области военно-политической безопасности происходят существенные изменения. Еще наблюдающиеся попытки отдельных самых крупных в военном отношении держав вырваться вперед за счет наращивания своих военных потенциалов, например, сил общего назначения, высокоточных вооружений, в значительной степени нейтрализуются наличием у возможных крупных оппонентов или вероятных противников ракетно-ядерных вооружений сдерживания. С другой стороны, как уже отмечалось, практика свидетельствует о том, что в ходе асимметричных конфликтов (например, сегодня в Афганистане) формальное многократное военное превосходство крупных в военном отношении государств в определенной степени «обесценивается» партизанскими и террористическими методами ведения боевых действий «асимметричным» противником.

Контроль над ядерными вооружениями и ПРО. Одной из граней международной безопасности в «традиционном» межгосударственном уравнении является сфера ядерных вооружений. Часть этой проблемы, касающаяся обладания таким оружием растущим в последнее время числом государств, а тем более вероятности попадания его в руки негосударственных действующих лиц, например, террористов, превратилась в одну из новых, в значительной степени самостоятельных угроз. Речь идет об угрозе распространения ядерного оружия. Ее часто называют угрозой «горизонтального распространения». В мировом сообществе сформировалось консолидированное мнение об особой актуальности этой угрозы и необходимости коллективной борьбы с ней.

Но другой частью проблематики ядерного оружия остается уже ставшая «традиционной» угроза сохранения и совершенствования ядерных вооружений ведущими мировыми державами, в первую очередь США, Россией, а также Китаем, Францией и Великобританией и приближающимися к их статусу Индией, Пакистаном, КНДР и Израилем. Ее часто называют угрозой «вертикального распространения». Она связана с угрозой «горизонтального» распространения, но имеет свое особое значение. В наши дни «вертикальное» измерение сферы ядерного оружия и средств его доставки чаще всего обозначается как «контроль над ядерными вооружениями».

Он включает такие разделы, как контроль над стратегическими наступательными вооружениями между РФ и США, проблема стабильности ядерных вооружений всех ядерных держав, процесс сокращений ядерных вооружений и полного и всеобщего ядерного разоружения, проблема ядерных испытаний, режим контроля ракетных технологий. Все более актуальной составляющей этого комплекса становится фактор противоракетной обороны.

В последние годы эта «традиционная» область межгосударственного противостояния получила существенный импульс для снижения исходящей от нее угрозы, например, в результате заключения Договора между РФ и США о дальнейшем сокращении их стратегических наступательных вооружений (СНВ-3) и ряда других шагов ядерных держав.

Тем не менее в отношениях между большинством ядерных держав по-прежнему сохраняется алгоритм взаимного ядерного сдерживания и ядерного устрашения.

«Новые» угрозы. «Новыми» угрозами в сфере военно-политической безопасности принято считать угрозы, существовавшие и ранее, но приобретшие особые масштаб и значимость после окончания холодной войны (например, угрозы терроризма, распространения ядерного оружия, внутренних вооруженных конфликтов и т.п.), а также те, которые формируются в результате дальнейшего развития технологий (например, кибернетические угрозы).

Одной из первых среди «новых» угроз в верхнюю часть повестки дня международной военно-политической безопасности выдвинулась *проблема терроризма* как применения вооруженного насилия против гражданского населения для достижения политических целей. Из локального явления, известного и ранее в отдельных странах, он превратился в не признающее государственных границ транснациональное явление как по составу участников, так и по географии проведения операций. Основной идеологической базой транснационального терроризма стало радикальное течение исламистского фундаментализма, или джихадизм. Его конечной задачей является создание мирового халифата, функционирующего по законам шариата. Для достижения этой цели масштабно применяется тактика совершения террористических актов, в том числе и с использованием смертников. Транснациональный терроризм пользуется поддержкой хотя и незначительной, но чрезвычайно фанатичной и активной части мусульманского населения в различных странах мира и создал организационную структуру, все более основывающуюся на сетевом принципе взаимодействия часто автономных инициативных ячеек, имеющих способность к «самоклонированию».

Мировому сообществу удалось создать широкую антитеррористическую политическую и правовую коалицию противодействия такому терроризму. Ее стратегия включает тесное взаимодействие большинства государств, проведение «наступательных» операций против организационных центров транснационального терроризма (например, на территории Афганистана) и нейтрализацию их возможности проецировать террор в другие страны, а также

индивидуальные и коллективные «оборонительные» меры государств по предотвращению террористических актов как внешнего, так и внутреннего происхождения за счет существенного укрепления государственных органов внутренней безопасности.

Как отмечалось, повышенную приоритетность приобрела и *угроза распространения ядерного оружия*. Это объясняется тем, что приобретение такого оружия все большим числом государств неизбежно повышает вероятность если не намеренного, то случайного возникновения ядерной войны. Возрастание опасности объясняется и тем, что к обладанию ядерным оружием стремятся государства с тоталитарным и политеократическим государственным устройством и высокой степенью идеологизации внешней политики (в частности, КНДР и Иран). Особую опасность представляет и то, что возрастает вероятность завладения тем или иным образом ядерными зарядами деструктивными, в частности, террористическими силами. Например, сегодня широко распространены опасения относительно судьбы ядерного оружия в случае дезинтеграции государственной власти в Пакистане. Кроме того, намечавшийся в мире ренессанс ядерной энергетики грозил истончить еще больше барьер, пока разделяющий мирную и военную ядерные сферы.

Существующий международный режим нераспространения по Договору о нераспространении ядерного оружия и дополнительные меры по ядерному «контрраспространению» пока не дают гарантий того, что процесс распространения ядерного оружия будет надежно остановлен.

Другой давно существовавшей, но приобретшей особую актуальность в наши дни стала *проблема внутренних вооруженных конфликтов*. Некоторую путаницу в определение основной тенденции в этой области международной военно-политической безопасности вносит разнобой в методологиях подсчета числа таких внутренних вооруженных конфликтов. По одним, к таковым относятся те, которые длятся несколько лет и потери в которых хотя бы за один год составили не менее 1000 военных или гражданских лиц. По другим, в это число включают все внутренние вооруженные конфликты даже весьма ограниченной интенсивности. Но если анализировать сравнимые по масштабам конфликты, то обнаруживается следующая закономерность: при завершении холодной войны число внутренних вооруженных конфликтов существенно возросло, в частности, в результате распада СФРЮ и СССР. Но затем оно начало снижаться и к сегодняшнему дню достигло самого низкого уровня с момента, предшествовавшего подъему антиколониального движения в начале 60-х годов прошлого века. Еще больше сократилось число потерь во внутренних вооруженных конфликтах, особенно по сравнению с последними годами холодной войны, когда совокупные потери в таких конфликтах и даже гражданских войнах в Африке, Центральной Америке, на Среднем Востоке достигали миллионов жертв. Достаточно упомянуть лишь многолетний конфликт в Демократической Республике Конго, в который были втянуты многие другие

африканские страны и в котором погибло около 3 млн человек. Сократилось число военных переворотов, масштабных вспышек геноцида.

Такая тенденция объясняется тем, что с окончанием холодной войны прекратилась подпитка многих из таких конфликтов противостоящими полюсами. Постепенно начал формироваться все более широкий консенсус относительно необходимости оказания международного содействия урегулированию таких конфликтов, которые часто представляли повышенную опасность для соседних стран и регионов, становились самым главным препятствием на пути решения острейших экономических, социальных и политических проблем стран «Юга», значимость которых в глобализирующемся мире существенно возрастала. К этому надо добавить возросшие усилия мирового сообщества, реализуемые прежде всего через ООН, по принуждению к миру, профилактике возобновления таких конфликтов и по миростроительству.

Но и сегодня внутренние вооруженные конфликты представляют серьезную угрозу международной безопасности. Например, длящийся десятилетия конфликт в Сомали разрушил государственность в этой стране, превратил ее в базу терроризма и пиратства. Другие активные, периодически вспыхивающие или «тлеющие» вооруженные конфликты, например, между Израилем и палестинцами, в Ираке, Афганистане, Пакистане, Нагорном Карабахе, Приднестровье, опасны не только сами по себе, но и потому, что противостоящие стороны получают поддержку со стороны соседних и нередко внерегиональных держав, что подпитывает традиционные угрозы межгосударственной конфликтности между последними. Подтверждением такой опасности внутренних вооруженных конфликтов послужил южноосетинский конфликт 2008 г., существенно осложнивший отношения между РФ и рядом западных стран. Актуальность взрывоопасного потенциала внутренних вооруженных конфликтов для широкого спектра международных отношений продемонстрировало свержение режимов в ряде стран Магриба, в первую очередь гражданская война в Ливии.

Одними из угроз «футуристического» характера, или «самого последнего поколения», являются угрозы *информационной безопасности, или кибербезопасности*. Это многофакторный комплекс угроз, направленных против отдельных граждан, корпораций, банков, а также государственных структур. Источниками таких угроз являются уголовники-взломщики электронных счетов, «хакеры», соревнующиеся в эффективности проникновения в сложные хозяйственные и государственные электронные сети и программы «из спортивного интереса». Тот факт, что все большая часть жизнедеятельности граждан, стран и государств управляется через кибернетические сети и программы, существенно повышает их уязвимость кибератакам. Вмешательство в работу таких сетей, управляющих, например, системами энергоснабжения, может привести к чрезвычайным ситуациям, сравнимым с крупными техногенными катастрофами. Такие возможности крайне привлекательны для террористов. Все более

частыми стали попытки несанкционированного проникновения в сети структур национальной безопасности, заражения их различными вирусами.

Специалисты приходят к выводу о том, что некоторые государства разрабатывают не только меры по защите своих национальных информационных сетей, но и программы «наступательного» характера, призванные сорвать работу таких сетей своих противников или оппонентов. Особую опасность «кибероружия» будущего представляет то, что довольно трудно определить «обратный адрес» тех, кто его применяет, а также то, что осуществление киберугроз значительно менее затратно в финансовом отношении по сравнению с защитой национальных информационных структур от них.

Выше речь шла о тех «новых» угрозах, которые имеют признанный глобальный масштаб и чреватые серьезной вооруженной конфликтностью. Ряд стран и регионов сталкивается с более локальными, но не менее значимыми для них угрозами. Их иногда называют «мягкими», «серыми» угрозами или угрозами «второго ряда». Речь идет о таких угрозах, как незаконная торговля наркотиками, пиратство, незаконная миграция, транснациональная организованная преступность, незаконная торговля оружием и ряд других. Например, незаконная торговля наркотиками представляет особую угрозу для России (в первую очередь в результате поставок из Афганистана), Колумбии, Мексики (где борьба с наркосиндикатами в последнее время угрожала самой государственности этой страны). В некоторых случаях, например, для борьбы с повстанческими и террористическими группами в Колумбии, которые одновременно являются и крупнейшими наркосиндикатами, широко используются вооруженные силы страны. Но в отличие от «традиционных» и «новых» глобальных угроз основными инструментами по обеспечению защищенности от них являются органы внутренней безопасности — полиция, пограничная, таможенная и другие аналогичные службы. Последние нередко координируют свои усилия с подобными службами других государств. Но тем не менее угрозы, входящие в эту группу, еще не вышли на тот уровень приоритетности в повестке дня международной военно-политической безопасности, который в ней занимают первые две группы угроз — «традиционных» и «новых».

Международное вооруженное вмешательство. В последние годы все более актуальным инструментом в сфере международной безопасности становится международное вооруженное вмешательство. Речь идет об угрозе применения или о применении вооруженной силы одним государством или коалицией государств против других государств или негосударственных действующих лиц на их территории для достижения определенных военных и политических целей.

Глава VI Устава ООН «Мирное разрешение споров» предусматривает международное посредничество для урегулирования споров, как правило, без применения силы и с согласия конфликтующих сторон. В свою очередь глава VII Устава «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии» допускает применение силы без согласия правительства, к которому она применяется. Ключевым условием международного вооруженного вмешательства является получение санкции на это со стороны Совета Безопасности ООН.

В годы холодной войны имело место лишь одно формально легитимное международное вооруженное вмешательство — операция в начале 1950-х годов под флагом ООН на Корейском полуострове. Решение Совета Безопасности ООН на этот счет было принято в отсутствие представителя СССР. В других случаях СБ ООН не удавалось достичь подобного консенсуса. Но ситуация начала меняться после окончания холодной войны.

Решение СБ ООН о проведении операции международного вооруженного вмешательства было принято в 1991 г., которая имела целью пресечение агрессии Ирака против Кувейта. Последующие аналогичные решения принимались в связи с «угрозой миру и международной безопасности» в Камбодже, Восточном Тиморе, Сомали, Руанде, Боснии и Герцеговине, в Афганистане и в ряде других случаев. Причиной таких вмешательств все чаще становилось не только внешнеполитическое поведение государств (как это было в случае агрессии Ирака против Кувейта), но и внутрисполитические ситуации, угрожающие крупномасштабными гуманитарными катастрофами (например, в Сомали). Эффективность подобных операций была различной.

Надо отметить, что решение о применении военной силы России против Грузии в августе 2008 г. было принято по двум основаниям — юридически как отражение агрессии против российских мирных граждан и членов миротворческой миссии в Южной Осетии, а также как гуманитарное принуждение Грузии к миру и защита мирного населения Цхинвали. Однако решения СБ ООН, санкционировавшего именно международное вооруженное вмешательство, не принималось.

Гуманитарная интервенция — использование государством или группой государств вооруженных сил против другого суверенного государства. Нет международно признанного определения гуманитарной интервенции и вокруг самого термина существует немало споров, однако, сторонники применения этого определения и практики неотъемлемыми чертами полагают следующие характеристики:

- возможность и право вмешательства международного сообщества в лице международных организаций или *ad hoc* коалиций в дела государств, где нарушение права человека переходит «допустимые границы»;
- примат прав человека и демократических свобод над государственным суверенитетом.

Значимыми исключениями стали случаи, когда США и их союзники единолично, в обход Совета Безопасности ООН, принимали решения о вооруженной интервенции против Союзной Республики Югославии в 1999 г. и против Ирака в 2003 г. Они были приняты в нарушение Устава ООН, предусматривающего согласие большинства из 15 членов Совета Безопасности, при условии, что ни один из его постоянных членов не голосует против такой резолюции. Россия в обоих случаях, а во втором случае вместе с Францией, определенно заявляла, что в случае постановки таких резолюций она применит право вето. Такие действия Соединенных Штатов и их союзников существенно поколе-

бали основы международного права, усилили конфронтационность между рядом ведущих мировых держав, дополнительно породили подозрительность относительно своекорыстных целей участников коалиций, осуществлявших международное вооруженное вмешательство, да и в целом к феномену таких вмешательств.

Новое обращение к инструменту международного вооруженного вмешательства имело место в результате начала гражданской войны в Ливии, в ходе которой правящий режим Каддафи использовал авиацию и тяжелые вооружения против повстанцев и мирного населения страны. Резолюция Совета Безопасности ООН 1973 г. призвала членов Организации предпринять все необходимые меры для установления бесполетной зоны в воздушном пространстве Ливии и разрешала наносить удары по вооруженным силам Каддафи, угрожающим мирному населению. Резолюция исключала проведение наземной операции. 19 марта ВВС Франции, Великобритании и Соединенных Штатов нанесли удары по объектам противовоздушной обороны Ливии и по войскам Каддафи, наступавшим на оплот восставших — город Бенгази.

За принятие резолюции голосовали 10 постоянных и непостоянных членов Совета Безопасности, пять государств — Бразилия, Германия, Индия, Китай, Россия — воздержались. Существенным фактом было и то, что за проведение такой операции выступила Лига арабских государств и значительное число членов Африканского союза.

Международное вооруженное вмешательство имеет свои преимущества и недостатки. В случае консенсуса большинства мирового сообщества жертвы агрессии и крупномасштабных нарушений прав человека (например, геноцида) получают надежду на практическую международную защиту, а инициаторы подобных действий — серьезные предостережения против подобного поведения. Правда, такие последствия не грозят крупным в военном отношении державам, особенно располагающим ядерным оружием. Операции международного вмешательства неизбежно влекут за собой определенный «сопутствующий ущерб» среди мирного населения, которое они призваны защитить. Сохраняются и подозрения, что участники коалиций могут преследовать при проведении таких операций не только заявленные благородные цели, но и собственные своекорыстные интересы.

Можно предположить, что феномен международного вооруженного вмешательства становится одним из инструментов обеспечения международной безопасности. Инструментом обоюдоострым, а потому требующим крайне осторожного применения.

Региональная безопасность. При исследовании сегодняшнего состояния международной безопасности повышенное внимание уделяется глобальным проблемам и угрозам. Это объясняется в первую очередь повышением уровня взаимосвязанности и взаимозависимости мира. Но одновременно происходит и локализация мирового взаимодействия. В частности, большую автономность приобретают процессы, происходящие в рамках регионов мира.

Под углом зрения международной безопасности под регионом подразумевается группа соседних государств, процессы в сфере безопасности которых переплетены так плотно, что их национальные безопасности нельзя продуктивно рассматривать в отрыве друг от друга.

Многие исследователи считают, что определенная автономизация регионов является результатом того, что уровень внутриблоковой централизации лагерей, сформировавшихся вокруг двух полюсов во время холодной войны, был выше, чем уровень сегодняшней интернационализации, даже с учетом воздействия процессов глобализации. Степень влияния внерегиональных держав на процессы, протекающие в других регионах, существенна, но регионы получили большие возможности для реализации своей специфики — как позитивной, так и негативной. По крайней мере, региональное измерение безопасности приобрело новые качества, отличающие его от тех, которые существовали на предыдущих этапах международных отношений.

Помимо повышения уровня автономности произошло и изменение границ регионов. Например, существенно изменились границы региона Ближнего Востока за счет включения в него ряда стран Среднего Востока (Ирана, Афганистана, Пакистана), обострения ситуации в странах Магриба, в результате чего этот регион все чаще называют Большим Ближним Востоком. В значительной степени новое измерение приобрел Евразийский регион, включающий сегодня большую часть постсоветских новых независимых государств. Существенно изменился и регион, который раньше было принято называть западноевропейским, а также его взаимодействие с Большим Европейским регионом безопасности от Атлантики до Урала.

Еще одной новой чертой современного регионализма с точки зрения безопасности является изменение их относительной «угрозоемкости» — наличия наиболее опасных угроз и степени защищенности от них. В качестве примера можно привести состояние такой «угрозоемкости» Европейского и Большого Ближневосточного регионов. Не сбрасывая со счетов потенциальные «традиционные» угрозы, сохраняющиеся между НАТО и ОДКБ (в первую очередь Россией), а также вероятности новой вспышки тлеющих здесь внутренних конфликтов, можно утверждать, что «угрозоемкость» Европы, арены бесконечных войн между европейскими державами на протяжении многих веков, колыбели двух мировых войн, центрального фронта военного противостояния во время холодной войны, сегодня существенно сократилась. Напротив, очевидно, что «угрозоемкость» региона Большого Ближнего Востока значительно повысилась за счет добавления к прежним факторам конфронтационности (в частности, неурегулированности палестинской проблемы) новых угроз — терроризма, распространения ядерного оружия, внутренних потрясений в странах Магриба и других арабских государствах, а также угроз традиционного характера в связи с новой ролью Ирана в балансе сил в этом регионе.

Таким образом, к началу второго десятилетия XXI в. мы наблюдаем формирование новой повестки дня в сфере международной безопасности, которая

отражает новые параметры ее системы. Можно предположить, что будут появляться или актуализироваться другие угрозы, могут несколько изменяться их приоритетность, отношение мирового сообщества к задачам обеспечения защищенности от них, но, скорее всего, основное содержание этой повестки дня будет оставаться в целом неизменным, по крайней мере в среднесрочной перспективе.

Рекомендуемая литература

Евроатлантическое пространство безопасности / Под ред. А. А. Дынкина, И. С. Иванова. М.: ЛЕНАНД, 2011.

Ежегодник СИПРИ 2010 «Вооружения, разоружение и международная безопасность» / Отв. ред. А.Г. Арбатов. М.: ИМЭМО РАН, 2011.

Кокошин А. А. Обеспечение стратегической стабильности в прошлом и настоящем: Теоретические и прикладные вопросы. М.: Красанд, 2009.

Кокошин А. А. Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России. М.: МГИМО; РОССПЭН, 2003.

Кулагин В. М. Международная безопасность. Аспект Пресс, 2006.

Пути к безопасности. Вып. 1–2/38–39 / Отв. ред. Л. Г. Истягин. М.: ИМЭМО РАН, 2010.

Россия в контексте современных проблем безопасности // Россия в глобальном мире: 2000–2011: Хрестоматия в 6 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2012. Т. 2. Разд. 3.

Ядерная перезагрузка: Сокращение и нераспространение вооружений / Под ред. А. Арбатова, В. Дворкина. Московский Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2011.

Barry Buzan and Ole Waever. Regions and Powers: The Structure of International Security. 2003.

Nye J. Soft Power. The Means to Success in World Politics. 2004.

Nye J. The Future of Power. 2011.

ПРОБЛЕМЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОРУЖИЯ МАССОВОГО УНИЧТОЖЕНИЯ

Под оружием массового уничтожения понимают прежде всего ядерное, химическое и биологическое (бактериологическое) оружие, а также средства доставки оружия массового уничтожения (ОМУ) к цели. Рассмотрение проблем распространения ОМУ и противодействия этому явлению логично построить вокруг анализа существующих и складывающихся международных режимов нераспространения, ставших важнейшим элементом системы международных отношений в начале второго тысячелетия.

Риск распространения ядерного и других видов ОМУ и средств его доставки — кардинальный вызов мировому сообществу. Хотя решением этой проблемы мировое сообщество занимается уже более полувека, в начале XXI в. она приобретает новые грани. Изменения в системе международных отношений в связи с окончанием холодной войны привели к смене блокового противостоянию обострение ряда застарелых проблем, а также появление новых. Завершение гонки вооружений периода холодной войны не означало прекращения развития военных потенциалов, в том числе в области ОМУ и средств доставки. Это обстоятельство наложило свой отпечаток на решение как традиционных, так и новых проблем в области международной безопасности, проявившихся в 1990-х годах и в первое десятилетие наступившего тысячелетия.

В 2003 г. Россия выступила в ООН с предложением разработать под эгидой этой организации глобальную стратегию противодействия современным вызовам и угрозам. Новая модель безопасности, адекватная характеру глобальных вызовов XXI в., должна включать режимы нераспространения ОМУ как один из важнейших элементов такой модели. Соответственно, Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) — важнейший элемент стабильного миропорядка, который органично вписывается в усилия государств по утверждению в новом веке модели мира без насилия. Россия выступила одним из инициаторов резолюций Совета Безопасности ООН по нераспространению ОМУ и средств доставки, соавтором Плана действий «Группы восьми» в области нераспространения, является участником Инициативы по безопасности в борьбе с распространением (ИБОР).

В Белой книге правительства РФ «Российская Федерация и ситуация в области нераспространения оружия массового уничтожения и средств его до-

ставки: угрозы, оценки, задачи и пути их реализации» (26 июня 2006 г. (далее — Белая книга правительства РФ)) отмечается, что сегодня сохраняется несколько основных путей распространения ядерного оружия:

- несанкционированная передача технологий и знаний в области ядерного оружия неядерным государствам (что подтверждается созданием сети пакистанского ученого Абдул Кадыр Хана)¹;
- самостоятельная разработка посредством развития необходимой научно-технической базы с использованием открытой информации;
- утечки технологий производства ядерного оружия и другой «чувствительной» информации по причине слабости или отсутствия достаточного национального контроля.

Серьезным фактором, повышающим риск появления новых государств, обладающих ОМУ и средствами его доставки, является отсутствие эффективных систем их физической защиты и экспортного регулирования поставок товаров и технологий двойного применения, что приводит в ряде случаев к возможности их распространения. Недостаточное внимание уделялось до сих пор последствиям технологического прогресса и революционному развитию информационных технологий в контексте быстрого распространения знаний об ОМУ.

В своих выступлениях на 64-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН и специальном заседании Совета Безопасности ООН на высшем уровне по ядерному разоружению и нераспространению президент России Д. А. Медведев заявил о приоритетности укрепления глобального режима нераспространения. «Ситуация в сфере нераспространения меняется медленнее, чем нам бы того хотелось, — заявил Д. А. Медведев 24 сентября 2009 г. — При этом старые традиционные угрозы не устраняются, а новые угрозы возникают. И одна из самых опасных [...] — это появление ядерных компонентов в руках террористов».

В концептуальных документах всех государств — постоянных членов Совета Безопасности ООН — подчеркивается угроза, исходящая от распространения ОМУ, включая новые аспекты, связанные со стремлением к обладанию ОМУ международных террористических структур.

В Белой книге «Национальная оборона Китая в 2006 г.» правительство КНР констатирует, что положение с нераспространением ОМУ остается тяжелым и сложным, а международный режим нераспространения сталкивается с серьезными вызовами. При этом руководство Китая дает высокую оценку борьбе с распространением ОМУ. В Белой книге «Политика и меры Китая в области распространения ОМП» правительство КНР заявило: «Предотвращение распространения оружия массового уничтожения и средств его достав-

¹ Нелегальная международная сеть поставок технологии и оборудования, связанного с обогащением урана, функционировавшая с середины 1980-х годов до начала XXI в. Создана при активном участии одного из разработчиков ядерного оружия Пакистана, Абдул Кадыр Хана. Через сеть поставлялась также документация, имеющая отношение к конструкции и производству ядерных взрывных устройств. В сети принимали участие физические и юридические лица из 40 государств.

ки способствует сохранению мира и безопасности в мировом и региональном масштабе и отвечает общим интересам мирового сообщества».

В Стратегии национальной безопасности, принятой администрацией Б. Обамы в США в мае 2010 г., отмечено, что самая серьезная угроза американскому народу и глобальной безопасности по-прежнему исходит от ОМУ, особенно ядерного. «Для предотвращения актов терроризма с использованием самых опасных вооружений мира мы решительно ускоряем и усиливаем шаги по обеспечению безопасности всех уязвимых ядерных материалов», — заявляет администрация США.

Аналогичные оценки угрозы распространения ОМУ и его попадания в руки террористических организаций содержатся в концептуальных документах союзников США по НАТО. В стратегии национальной безопасности Великобритании «Сильная Британия в век неопределенности» (октябрь 2010 г.) действия международного терроризма, включая нападение с применением химического, биологического, радиологического или ядерного оружия, отнесены к высшему уровню угроз национальной безопасности.

«Распространение ядерного оружия приобретает новое измерение... — констатирует правительство Франции в Белой книге по обороне и национальной безопасности 2008 г. — Эта тенденция представляет собой серьезную угрозу, которая может радикально повлиять на международную безопасность в грядущие годы».

Режим нераспространения ядерного оружия. К концу XX в. в международных отношениях сложилась целая сеть режимов запрещения и нераспространения ОМУ (нераспространение ядерного оружия, запрещение биологического и химического оружия) и ракетных средств его доставки. Режим нераспространения ядерного оружия — стержневой элемент среди них.

Режим нераспространения ядерного оружия — наиболее разработанный среди всех режимов запрещения и нераспространения ОМУ и средств доставки. Основными элементами режима являются:

- Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), открытый для подписания 1 июля 1968 г. и вступивший в силу 5 марта 1970 г.;
- система международных гарантий, осуществляемых Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ);
- зоны, свободные от ядерного оружия (ЗСЯО), созданные в различных регионах мира на основе договоров Тлателолко (1967 г.), Раротонга (1985 г.), Бангкокского (1995 г.), Пелиндаба (1996 г.) и Семипалатинского (2006 г.);
- системы экспортного контроля, осуществляемого на основе национального законодательства государствами мира, которые координируют свою деятельность в рамках Комитета Цангера и Группы ядерных поставщиков;
- физическая защита, учет и контроль ядерных материалов;

- ядерное разоружение, реализуемое в соответствии со ст. VI ДНЯО на основе конкретных много- и двусторонних (российско-американских) договоров.

Российская Федерация в полном соответствии со своими концептуальными документами проводит на всех этих направлениях последовательную линию на укрепление режима нераспространения ядерного оружия. Россия — государство, официально обладающее ядерным оружием на основании ст. IX.3 Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), вступившего в силу 5 марта 1970 г. При этом Россия выступила правопреемником Советского Союза не только как государство, официально обладающее ядерным оружием, но и как государство-депозитарий ДНЯО. Она продолжила членство в Международном агентстве по атомной энергии (МАГАТЭ), Группе ядерных поставщиков, Комитете Цангера, других структурах, относящихся к режимам нераспространения ОМУ.

Комитет Цангера — международный механизм для согласования норм экспортного контроля с участием 46 государств (на 1 января 2012 г.), осуществляющих ядерный экспорт или способных его осуществлять. Новые члены принимаются на основе консенсуса. Группа создана в 1974 г. По решению 1992 г. условие ядерного экспорта для членов ГЯП — принятие страной-импортером всеобъемлющих гарантий МАГАТЭ. Исключение сделано на основании специального решения ГЯП в сентябре 2008 г. для Индии.

Неформальная организация участников Договора о нераспространении ядерного оружия с участием 38 государств (на 1 января 2012 г.) для определения условий и процедур ядерного экспорта, а также составления списка предметов, экспорт которых должен включать применение гарантий МАГАТЭ в соответствии со ст. III.2 Договора. Первые неофициальные заседания Комитета состоялись в 1971–1974 гг. под председательством профессора К. Цангера. В комитет входит 38 стран.

В XXI в. Российская Федерация проводила принципиальную и последовательную политику в области ядерного нераспространения. Она была сфокусирована на сдерживании распространения опасных ядерных технологий при полном соблюдении всех прав членов ДНЯО на доступ к благам мирного атома. Приоритетом также являлось повышение роли Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) в осуществлении им контрольных функций и в развитии многостороннего сотрудничества в сфере атомной энергетики.

Серьезным вкладом России в конструктивную программу противодействия распространению ядерного оружия стала реализация российской инициативы по созданию глобальной инфраструктуры ядерной энергетики, основным элементом которой является Международный центр по обогащению урана в Ангарске. В создании Центра принимали участие Россия и Казахстан, позднее присоединились Армения и Украина. Важным аспектом усилий России в этой области стало создание в 2010 г. в Ангарске гарантированного запаса ядерного топлива, одобренное МАГАТЭ.

Основа режима нераспространения ядерного оружия — Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Участниками ДНЯО являются 189 государств.

В связи с проведением Обзорной конференции 2010 г. Договора о нераспространении ядерного оружия пять государств, обладающих ядерным оружием в соответствии с ДНЯО, выступили 6 мая 2010 г. с общим Заявлением, в котором дали высокую оценку этому договору. «ДНЯО является фундаментальным Договором в обеспечении глобального мира и безопасности, предотвращения угрозы распространения ядерного оружия. Он успешно служил международному сообществу в течение прошедших сорока лет, — заявили пять держав, — и остается краеугольным камнем режима ядерного нераспространения, коллективных усилий в сфере ядерного разоружения и мирного использования ядерной энергии».

Вне Договора остаются Индия, Пакистан и Израиль. Кроме того, в январе 2003 г. о выходе из ДНЯО заявила КНДР. «Мы придаем большое значение достижению универсальности ДНЯО, — заявили пять ядерных держав 6 мая 2010 г. — Мы призываем те государства, которые еще не являются участниками Договора, присоединиться к нему в качестве государств, не обладающих ядерным оружием, а до присоединения к ДНЯО придерживаться его положений».

Помимо «официальной пятерки» государств, обладающих ядерным оружием (в соответствии со ст. IX.3 ДНЯО), Индия и Пакистан довели свои военные ядерные программы до стадии испытаний (в Индии испытали ядерное взрывное устройство в мае 1974 г., а в мае 1998 г. объявили о проведении испытания ядерного оружия; после этого в том же месяце и Пакистан провел серию испытаний ядерного оружия). Не подтверждает, но и не отрицает наличия у него ядерного оружия Израиль. Об обладании таким оружием заявила КНДР, власти которой объявили 9 октября 2006 г. о проведении первого испытания ядерного взрывного устройства, а 25 мая 2009 г. — второго.

По данным МАГАТЭ, еще порядка 20 стран располагают потенциалом для военных ядерных возможностей, однако по различным причинам они проявляют сдержанность в обретении ядерного статуса. Для некоторых из них «ядерный выбор» — лишь вопрос политической воли в условиях ослабления режима ДНЯО: в технологическом плане они обладают всеми необходимыми средствами и компонентами для создания ядерного взрывного устройства. При возникновении угроз национальной безопасности и суверенитету эти страны могут создать ядерное оружие достаточно быстро.

Окончание холодной войны привело к определенной перестановке акцентов в международном режиме нераспространения ядерного оружия. Для Советского Союза одной из главных целей режима было недопущение к обладанию ядерным оружием развитых государств, потерпевших поражение во Второй мировой войне (бывших «вражеских государств», как они определены в ст. 53 Устава ООН). После завершения холодной войны акцент сместился на

задачу недопущения распространения наиболее «чувствительных» технологий в регионах третьего мира.

Неурегулированность ситуации вокруг иранской ядерной программы и ядерной проблемы Корейского полуострова по-прежнему вызывает серьезную озабоченность международного сообщества. Россия последовательно выступает за решение этих проблем исключительно политико-дипломатическими методами.

Завершение блокового противоборства привело к появлению целого ряда новых проблем, в том числе на территории государств СНГ, однако открыло и новые позитивные возможности для решения накопившихся вопросов ядерного нераспространения. От имевшихся ранее собственных военных ядерных программ отказались ЮАР, Аргентина, Бразилия. «Безъядерный» выбор сделали Белоруссия, Казахстан и Украина, на территории которых находились ядерные вооружения Советского Союза.

На основании ст. X ДНЯО через 25 лет после вступления Договора в силу должна была быть созвана конференция, для того чтобы решить, должен ли ДНЯО оставаться в силе бессрочно или быть продлен на определенный период или периоды времени. Российская дипломатия накануне конференции 1995 г. и в период ее проведения была нацелена на бессрочное и безусловное продление Договора, активно взаимодействовала с другими участниками ДНЯО, в том числе с государствами, обладающими ядерным оружием. 11 мая 1995 г. Конференция по рассмотрению действия и продлению Договора приняла решение продлить его действие без ограничения срока.

Обзорная конференция государств—участников ДНЯО в 2000 г. впервые с 1985 г. завершилась принятием Заключительного документа. Особый интерес вызвала включенная в документ договоренность о практических шагах по осуществлению ст. VI ДНЯО, получившая в прессе условное название «13 шагов к ядерному разоружению». На обзорных конференциях 2005 и 2010 гг. принять заключительные документы не удалось.

Система международных гарантий МАГАТЭ. В Национальном докладе о выполнении Российской Федерацией ДНЯО, представленном в Нью-Йорке на 8-й обзорной конференции в мае 2010 г., подчеркнуто, что применение гарантий Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) в соответствии со ст. III Договора — «важная предпосылка сотрудничества в области мирного использования атомной энергии и обеспечения уверенности в выполнении неядерными государствами — членами ДНЯО своих обязательств».

В соответствии со ст. III ДНЯО контроль за выполнением обязательств в части использования атомной энергии в мирных целях осуществляет МАГАТЭ. К 1 февраля 2011 г. в МАГАТЭ входило 151 государство. Из 2338 сотрудников Агентства в 2010 г. четверть была занята осуществлением гарантий Агентства. На эти цели расходовалась треть регулярного бюджета МАГАТЭ в 285 млн евро.

В соответствии со ст. III (параграф 4) ДНЯО все государства, не обладающие ядерным оружием, принимают обязательство заключить с МАГАТЭ Соглашение о всеобъемлющих гарантиях (СВГ). В 2009 г. гарантии применялись в отношении 170 государств, в которых действуют соглашения о гарантиях с Агентством.

Пять государств, обладающих ядерным оружием, имели действующие соглашения о добровольной постановке под гарантии. Эти соглашения заключили: Великобритания (с участием Евратома) — 6 сентября 1976 г. (вступило в силу 14 августа 1978 г.), США — 18 ноября 1977 г. (9 декабря 1980 г.), Франция (с участием Евратома) — 27 июля 1978 г. (12 сентября 1981 г.), СССР (действует для России) — 21 февраля 1985 г. (10 июня 1985 г.), КНР — 20 сентября 1988 г. (18 сентября 1989 г.).

Махмуд Ахмадинежад: «У ядерного вопроса три аспекта. Первый — технический. Центрифуги работают, разрабатываются их новые поколения, продолжается обогащение урана до уровня 20%. Второй аспект — правовой. В этом плане мы действуем в международном правовом поле, в тесном контакте с Международным агентством по атомной энергии. Третий аспект — политический. Запад, прежде всего — США и их союзники, враждебно относятся к независимому развитию и прогрессу наций. Они не хотят, чтобы нации были действительно независимыми и вышли из сферы их влияния. Они пытаются ввести мировое общественное мнение в заблуждение, утверждая, что Иран стремится заполучить ядерное оружие».

В начале 1990-х годов была вскрыта незаявленная ядерная деятельность в Ираке; представители режима апартеида в ЮАР отказались от тайной ядерной программы, и в последующем правительство, избранное чернокожим большинством населения, проинформировало об этом МАГАТЭ; кризисный характер приняло развитие событий вокруг КНДР — все это продемонстрировало недостатки системы гарантий МАГАТЭ по обнаружению запрещенной деятельности. Эти события способствовали принятию Агентством программы мер по укреплению эффективности и действенности системы гарантий, получившей название «93 + 2». В рамках этой программы в 1997 г. был разработан типовой Дополнительный протокол к соглашению с МАГАТЭ о всеобъемлющих гарантиях, который предусматривает значительное расширение возможностей по контролю ядерной деятельности. К 31 октября 2010 г. его подписали 135 государств, включая все ядерные, в 102 государствах Дополнительный протокол вступил в силу.

В этой связи важное значение имеет универсализация Дополнительного протокола к Соглашению с МАГАТЭ о гарантиях. Россия призывает государства, которые еще не подписали и не ратифицировали его, сделать это как можно скорее. В Российской Федерации Дополнительный протокол был ратифицирован (Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 227-ФЗ) и вступил в силу с 16 октября 2007 г. Целью применения дополнительных мер контроля в соответствии с Дополнительным протоколом должно быть прежде всего по-

вышение эффективности гарантий в неядерных странах и снижение затрат на их осуществление.

Универсализация Дополнительного протокола откроет возможность для создания интегрированных гарантий МАГАТЭ во всем мире, что станет в ближайшем будущем наиболее важной областью работы Агентства. Введение дополнительных мер контроля не должно стать еще одним бременем на плечах государств, заключивших с МАГАТЭ соглашения о применении Дополнительного протокола. Они должны быть уверены в том, что не будут ограничены в своем праве на использование ядерной энергии в мирных целях.

В конце каждого года по каждому государству, имеющему соглашение о гарантиях, Агентство на основе оценки всей имеющейся в его распоряжении информации за указанный год делает выводы в связи с осуществлением гарантий. В отношении государств, имеющих соглашения о всеобъемлющих гарантиях, Агентство стремится сделать вывод о том, что весь ядерный материал по-прежнему использовался в мирной деятельности. Чтобы можно было сделать такой вывод, должны действовать как Соглашение о всеобъемлющих гарантиях (СВГ), так и Дополнительный протокол (ДП), и Агентство должно иметь возможность осуществлять всю необходимую деятельность по проверке и оценке. В отношении государств, которые имеют действующее СВГ, но ДП не имеют, Агентство не располагает достаточными инструментами для того, чтобы сделать выводы в связи с осуществлением гарантий относительно отсутствия незаявленных ядерных материалов и деятельности. В таких ситуациях Агентство делает вывод за данный год о том, использовался ли по-прежнему заявленный ядерный материал в мирной деятельности.

Действующие СВГ и ДП в 2009 г. имели 89 государств. В отношении 52 из них (включая Тайвань, Китай) Агентство сделало вывод, что весь ядерный материал по-прежнему использовался в мирной деятельности. В отношении 37 остальных государств Агентство могло сделать вывод только о том, что заявленный ядерный материал по-прежнему использовался в мирной деятельности. Аналогичным образом в отношении 73 государств, имеющих действующие СВГ, но не имеющих ДП, Агентство могло сделать только такой же вывод. По состоянию на 31 декабря 2009 г. 22 государства, не обладающие ядерным оружием и являющиеся участниками ДНЯО, еще не ввели в действие соглашения о всеобъемлющих гарантиях в связи с этим Договором. В отношении этих государств Секретариат не мог сделать каких-либо выводов в связи с осуществлением гарантий.

Всесторонняя деятельность МАГАТЭ по укреплению режима нераспространения ядерного оружия не сводится к заключению и реализации соглашений о гарантиях. Под эгидой Агентства заключен целый ряд конвенций, повышающих ядерную безопасность в широком смысле слова. Российская Федерация принимает участие во всех этих конвенциях (табл. 1).

Таблица 1

Участие России в конвенциях, заключенных под эгидой МАГАТЭ

Конвенция	Дата вступления в силу для СССР/России
Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации. Открыта для подписания 26 сентября 1986 г., вступила в силу 26 февраля 1987 г. На 10 марта 2010 г. — 101 государство-участник	26 февраля 1987 г.
Конвенция о ядерной безопасности. Открыта для подписания 21 сентября 1994 г., вступила в силу 24 октября 1996 г. На 21 июня 2010 г. — 70 государств-участников	24 октября 1996 г.
Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб. Открыта для подписания 21 мая 1963 г., вступила в силу 12 ноября 1977 г. На 24 декабря 2008 г. — 36 государств-участников	13 августа 2005 г.
Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии. Открыта для подписания 26 сентября 1986 г., вступила в силу 27 октября 1986 г. На 6 октября 2010 г. — 105 государств-участников	24 января 1987 г.
Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами. Открыта для подписания 29 сентября 1997 г., вступила в силу 18 июня 2001 г. На 9 августа 2010 г. — 56 государств-участников	19 апреля 2006 г.
Конвенция о физической защите ядерного материала. Открыта для подписания 3 марта 1980 г., вступила в силу 8 февраля 1987 г. На 29 сентября 2010 г. — 144 государства-участника.	8 февраля 1987 г.

Зоны, свободные от ядерного оружия. Предложения Советского Союза и Польши в 1956–1957 гг. положили начало серии инициатив, нацеленных на полный вывод иностранного ядерного оружия с территории неядерных государств, объединенных по региональному принципу. Дополняя принятое в рамках ДНЯО обязательство о нераспространении ядерного оружия, такая мера позволила бы постепенно создавать зоны, свободные от ядерного оружия (ЗСЯО). При выработке ДНЯО в его текст была включена ст. VII, в которой говорится, что никакое положение договора не затрагивает право какой-либо группы государств заключать региональные договоры с целью обеспечения полного отсутствия ядерного оружия на их территориях. Позитивный опыт создания первых ЗСЯО способствовал широкой популярности этих проектов. В Решении I Конференции по рассмотрению и продлению ДНЯО 1995 г. «Повышение эффективности процесса рассмотрения действия Договора» подтверждено, что создание международно признанных ЗСЯО укрепляет мир и безопасность на глобальном и региональном уровне. Создание таких зон

должно поощряться «как задача первоочередной важности». Специально отмечено, что сотрудничество всех ядерных государств и поддержка ими соответствующих протоколов к договорам о ЗСЯО являются необходимыми для обеспечения максимальной эффективности таких зон.

В настоящее время сформировано 5 зон, свободных от ядерного оружия (табл. 2): в Латинской Америке и Карибском регионе (Договор Тлателолко, 1967 г.), в южной части Тихого океана (Договор Раротонга, 1985 г.), в Юго-Восточной Азии (Бангкокский договор, 1995 г.), Африке (Договор Пелиндаба, 1996 г.) и Центральной Азии (Семипалатинский договор, 2006 г.). Число государств, охваченных безъядерными зонами, к 2011 г. превысило 110.

Таблица 2

Участие России в Договорах о создании ЗСЯО

Название договора	Форма участия СССР/ России в ЗСЯО	Вступление в силу для СССР/России
Договор Тлателолко	Дополнительный протокол II	8 января 1979 г.
Договор Раротонга	Протоколы 2 и 3	21 апреля 1988 г.
Бангкокский договор	Протокол	Не подписан
Договор Пелиндаба	Протоколы 2 и 3	5 ноября 1996 г. (подписание протокола)
Семипалатинский договор	Протокол	8 сентября 2006 г. (подписание протокола)

Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском регионе (Договор Тлателолко) открыт для подписания 14 февраля 1967 г., вступил в силу для 11 государств 25 апреля 1969 г., с 23 октября 2002 г. включает 33 государства-участника. Имеются два Дополнительных протокола — для ядерных держав и для держав, контролирующих территории в регионе (получены все ратификационные грамоты).

Договор о безъядерной зоне в южной части Тихого океана (Договор Раротонга), открыт для подписания государствами—членами Южно-Тихоокеанского форума 6 августа 1985 г., вступил в силу 11 декабря 1986 г. На 1 января 2011 г. — 13 региональных участников. 8 августа 1986 г. были одобрены государствами-участниками и в декабре открыты для подписания три протокола к Договору. На 1 января 2011 г. получены все необходимые ратификационные грамоты, лишь США не ратифицировали три протокола.

Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии (Бангкокский договор), подписанный 10 странами региона 15 декабря 1995 г. в Бангкоке (Таиланд), вступил в силу 27 марта 1997 г. (ратифицирован всеми подписавшими его государствами). Ядерные державы не подписали Протокол к Договору. Они выразили несогласие с определением «зоны, свободной от ядерного орудия» в Юго-Восточной Азии, данным в ст. 1.а и 2.1 Договора, охва-

тывающим помимо территорий стран-участниц «принадлежащий каждой из этих стран континентальный шельф и исключительные экономические зоны (ИЭЗ)». Переговоры между ядерными державами и государствами—участниками Договора до 1 января 2011 г. не привели к устранению разногласий.

Договор о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Африке (Договор Пелиндаба) открыт для подписания 11 апреля 1996 г., подписан 51 из 53 африканских государств (в дальнейшем Мадагаскар и Экваториальная Гвинея заявили о присоединении). Договор вступил в силу 15 июля 2009 г.

Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии (Семипалатинский договор) подписан 8 сентября 2006 г. в Семипалатинске (Казахстан). Новая зона охватывает Казахстан, Киргизию, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Протокол к Договору подписан Россией и Китаем. США, Великобритания и Франция не подписали Протокол. Семипалатинский договор вступил в силу 21 марта 2009 г. Протоколы к Договору Пелиндаба и Семипалатинскому договору были подписаны, но не ратифицированы Россией на 1 января 2011 г. (в августе 2010 г. протоколы к Договору Пелиндаба были внесены президентом России в Государственную Думу).

В своем выступлении на 64-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (сентябрь 2009 г.) президент России Д. А. Медведев призвал к созданию на Ближнем Востоке зоны, свободной от ядерного оружия и других видов ОМУ и средств его доставки.

Вопросы национального экспортного контроля. Стремительное развитие ядерной энергетики, возобновившееся в начале XXI в., требует системного подхода к решению всего комплекса взаимосвязанных задач. На 25 февраля 2011 г. в мире функционировало 442 атомных энергоблока и строилось еще 65. Очевидно, что масштабный рост мирной атомной промышленности приводит к передаче в самые разные государства сложной технологии и информации, зачастую граничащей с чувствительной областью, из которой возможно развитие программ военного характера. Россия вместе с другими государствами «Группы восьми» разработала и ввела у себя на законодательном уровне жесткие, но объективные критерии, обуславливающие передачу в неядерные государства наиболее чувствительного ядерного оборудования и технологий, таких как обогащение урана и химическая переработка отработавшего ядерного топлива (ОЯТ). Главный из них — обязательное участие государства-импортера в ДНЯО. Что касается технологий обогащения урана, то их передачу предписывается осуществлять строго по мере целесообразности, без раскрытия базовых элементов, которые могут быть переключены на производство оружейного материала. Российские представители работают над универсализацией этих критериев в Группе ядерных поставщиков (ГЯП).

18 июля 1999 г. был принят Федеральный закон России «Об экспортном контроле», призванный регулировать правоотношения, возникающие в процессе осуществления внешнеэкономической деятельности с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности,

которые могут быть использованы при создании ядерного, химического и биологического оружия, ракетных средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники.

Закон направлен на обеспечение защиты государственных интересов и выполнение международных обязательств Российской Федерации в области нераспространения оружия массового уничтожения. В нем учтены все аспекты обязательств России в области нераспространения и экспортного контроля, включая «всеобъемлющий» контроль.

«Наличие Дополнительного протокола должно быть одним из факторов, который необходимо принимать во внимание при решении о возможности осуществления ядерного экспорта, — подчеркнуто в Национальном докладе о выполнении Российской Федерацией ДНЯО, представленном в Нью-Йорке на 8-й обзорной конференции в мае 2010 г. — На нынешнем этапе Россия готова рассматривать его в качестве одного из условий для передачи чувствительных ядерных технологий и оборудования».

Одним из важнейших инструментов борьбы с незаконным оборотом ядерных материалов и технологий Россия считает укрепление многосторонних режимов экспортного контроля. Повышение их эффективности и транспарентности наряду с вовлечением в их деятельность стран—держателей технологий позволяет предотвращать несанкционированные передачи контролируемых ядерных товаров и технологий.

В основе национальной системы экспортного контроля России лежат контрольные списки и правила экспорта перечисленных в них товаров, составленные в соответствии с принципами ГЯП и Комитета Цангера. Россия (как правопреемница Советского Союза, выступавшего соучредителем этих структур) поддерживает их деятельность с момента создания и считает, что ГЯП и Комитет Цангера определили согласованный порядок перемещения контролируемой продукции без ущемления законных прав государств на мирное использование атомной энергии. Россия поддерживает дальнейшее развитие диалога и конструктивного взаимодействия со всеми странами, в том числе не являющимися членами ДНЯО, с целью оказания им содействия в создании и совершенствовании национальных систем экспортного контроля в ядерной области.

Комитетом Цангера и Группой ядерных поставщиков (ГЯП) выполняются решения Конференции 1995 г. по повышению транспарентности и развитию диалога со странами-нечленами. Были подготовлены документы по истории ГЯП и Комитета Цангера. Под эгидой ГЯП успешно проводятся международные семинары по экспортному контролю.

Физическая безопасность ядерных материалов. В резолюции 1887 (2009 г.), принятой Советом Безопасности ООН 24 сентября 2009 г., СБ еще раз заявил о необходимости выполнения государствами-членами резолюции 1540 (2004 г.) в полном объеме, в целях предотвращения доступа негосударственных субъектов к оружию массового уничтожения, связанным с ним материалам и средствам их доставки, а также недопущения предоставления им

соответствующей помощи и финансирования, и *призвал* государства-члены активно сотрудничать с Комитетом, учрежденным согласно этой резолюции, и с МАГАТЭ. В этом контексте СБ *приветствовал* всеобъемлющий обзор хода осуществления резолюции 1540 (2004 г.) в целях повышения его эффективности и *призвал* все государства принять активное участие в проведении обзора. СБ *призвал* государства-члены обмениваться передовым опытом практической деятельности в целях повышения стандартов безопасности и совершенствования практических методов обеспечения ядерной безопасности. Поставлена задача к 2013 г. обезопасить от таких рисков весь уязвимый ядерный материал.

В резолюции 1540 (2004 г.), которая была принята единогласно 28 апреля 2004 г., Совет Безопасности рассмотрел вопрос об ОМУ, включая возможность получения доступа к такому оружию негосударственных субъектов. Эта резолюция среди прочего требует, чтобы государства воздерживались от оказания поддержки негосударственным субъектам, которые пытаются приобретать, применять или передавать ядерное, химическое или биологическое оружие и системы его доставки. Она также требует, чтобы государства принимали и применяли эффективные меры в целях установления национального контроля для предотвращения распространения такого оружия и средств его доставки. Для оценки осуществления этой резолюции СБ учредил Комитет в составе своих 15 членов. При рассмотрении Комитетом докладов, представляемых государствами-членами в соответствии с требованием этой резолюции, содействие ему оказывают эксперты по нераспространению оружия массового уничтожения.

Россия выступает за последовательную реализацию всеми странами положений резолюции СБ ООН 1540, направленной на противодействие «черным рынкам» ОМУ, предотвращение попадания такого оружия и связанных с его созданием материалов, технологий и средств доставки в руки негосударственных субъектов, в первую очередь террористических организаций. Россия активно участвует в работе Комитета СБ ООН, учрежденного для эффективной реализации положений резолюции 1540.

В марте 2009 г. Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1540 (2004 г.), сформулировал рекомендации о более эффективном использовании существующих механизмов финансирования, в том числе о рассмотрении вопроса о создании фонда добровольных взносов. В России принято принципиальное решение о выделении начиная с 2010 г. значительного добровольного взноса в Фонд физической ядерной безопасности МАГАТЭ.

Основой противодействия новым вызовам и угрозам служат такие ключевые международные документы, как Конвенция о физической защите ядерного материала (1980 г.), Поправка к этой Конвенции (2005 г.) и Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (2005 г.). Российская Федерация ратифицировала эти документы, включая Поправку к Конвенции о физической защите ядерного материала (Россия участвует во всех тринадца-

ти универсальных международных конвенциях по борьбе с терроризмом, принятых мировым сообществом в 1963–2005 гг.).

Поправка 2005 г. к Конвенции о физической защите ядерного материала юридически обязывает государства-участники защищать ядерный материал при его мирном использовании, хранении и перевозке внутри государства, а также ядерные установки; предусматривает расширенное сотрудничество между государствами в отношении оперативных мер по обнаружению и возвращению пропавшего или украденного ядерного материала, смягчению или сведению к минимуму радиологических последствий саботажа или предотвращению связанных с этим преступлений и борьбы с ними.

Вступление Поправки в силу позволило бы существенно укрепить международный режим физической ядерной безопасности, однако этому препятствует то, что большинство стран—участниц Конвенции еще не приняли Поправку (к 30 декабря 2010 г. ратификационные грамоты в отношении Поправки представили лишь 45 из 145 государств, участвующих в Конвенции).

Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма вступила в силу 7 июля 2007 г. Она была разработана по инициативе России, принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 апреля 2005 г. в Нью-Йорке, открыта для подписания 14 сентября 2005 г. и вступила в силу после ее ратификации 22 государствами-участниками. По состоянию на 15 мая 2009 г. было получено 126 подписей, Конвенция вступила в силу для 52 государств (включая Российскую Федерацию).

Россия и США совместно борются с опасностью попадания ОМУ в руки террористов. В июле 2006 г. на саммите «Группы восьми» в Санкт-Петербурге Россия и США совместно объявили о Глобальной инициативе по борьбе с ядерным терроризмом и предложили присоединиться к ней другим странам.

В ходе встречи первоначальных участников Глобальной инициативы в Рабате (Марокко) 30–31 октября 2006 г. были приняты основополагающие документы — Заявление о принципах и Положение по реализации и оценке. Участники Глобальной инициативы призвали все страны, которые обеспокоены угрозой ядерного терроризма, заявить о готовности следовать на добровольной основе следующим принципам:

- разрабатывать, если это необходимо, и совершенствовать системы учета, контроля и физической защиты ядерных и других радиоактивных материалов и веществ;
- укреплять физическую безопасность гражданских ядерных объектов;
- совершенствовать возможности по обнаружению ядерных и других радиоактивных материалов и веществ для предотвращения незаконного оборота таких материалов и веществ, в том числе по сотрудничеству в области исследования и разработки национальных возможностей по обнаружению, которые были бы оперативно совместимыми;
- совершенствовать возможности участников Инициативы по поиску, конфискации и установлению надежного контроля за незаконно удер-

живаемыми ядерными и другими радиоактивными материалами и веществами или устройствами, использующими их;

- не допускать предоставление укрытия, экономических и финансовых ресурсов террористам, стремящимся к приобретению или использованию ядерных и других радиоактивных материалов и веществ;
- обеспечивать достаточность адекватных соответствующих национальных законодательств и норм для применения соответствующей уголовной и, если это необходимо, гражданской ответственности в отношении террористов и тех, кто оказывает содействие актам ядерного терроризма;
- совершенствовать возможности участников по реагированию, ликвидации последствий и расследованию террористических атак с использованием ядерных и других радиоактивных материалов и веществ, включая разработку технических средств для распознавания ядерных и других радиоактивных материалов и веществ, которые использованы или могут быть использованы в инциденте;
- содействовать обмену информацией, относящейся к борьбе с актами ядерного терроризма и его пособниками, принимая меры в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами для защиты любой информации, которой участники обмениваются в конфиденциальном порядке.

К маю 2010 г. в Глобальной инициативе участвовали 79 государств-партнеров и 4 организации-наблюдателя (МАГАТЭ, ЕС, Интерпол, Управление ООН по наркотикам и преступности).

МАГАТЭ предпринимает систематические усилия, направленные на укрепление режима физической ядерной безопасности в мире. Успешно реализован План физической ядерной безопасности МАГАТЭ на 2007–2009 гг. В настоящее время работа в МАГАТЭ ведется на основе Плана на 2010–2013 гг. с акцентом на укрепление физической ядерной безопасности для предотвращения возможных проявлений ядерного терроризма.

Среди наиболее важных направлений следует отметить разработку МАГАТЭ серии изданий по физической ядерной безопасности. Подготовка этих документов идет при активном участии российских специалистов.

Большое значение имеет подготовка специалистов по физической защите. В России регулярно проводятся учебные курсы МАГАТЭ по физической защите на базе Межотраслевого специального учебного центра, г. Обнинск.

6 июля 2009 г. президенты России и США приняли совместное заявление о сотрудничестве в ядерной сфере. В частности, в нем была подтверждена приверженность наращиванию сотрудничества, направленного на предотвращение распространения ядерного оружия и пресечение актов ядерного терроризма. Опираясь на предыдущие совместные усилия, опыт и достижения, они заявили о намерении расширять и углублять сотрудничество на долгосрочной

основе с целью дальнейшего повышения уровня безопасности ядерных объектов по всему миру. В том числе планируется продолжение деятельности по возврату в страну происхождения отработавшего высокообогащенного топлива исследовательских реакторов, разработку новых видов низкообогащенного топлива для них, возможную конверсию активных зон исследовательских реакторов в третьих странах. Россия выступает за присоединение к этой работе всех государств—членов МАГАТЭ.

Значительный вклад в укрепление режима нераспространения вносила реализация совместной российско-американской Глобальной инициативы по борьбе с актами ядерного терроризма, выдвинутой в 2006 г. президентами России и США. Инициатива приобрела глобальное измерение: ее участниками стали к маю 2010 г. 79 государств и 4 организации-наблюдателя (МАГАТЭ, ЕС, Интерпол, Управление ООН по наркотикам и преступности).

«Глобальный ноль» (*Global zero*) — инициатива президента США Б. Обамы о всеобщем отказе от ядерного оружия. Согласно предложенному в 2010 г. плану на начальном этапе предусматривалось: ратификация США Договора о всеобъемлющем запрете ядерных испытаний (ДВЗЯИ), договоренность о новых мерах к нарушителям ДНЯО, продолжение переговоров с РФ по сокращению наступательных вооружений (СНВ), создание нового режима сотрудничества в области мирного использования атома, переговоры о контролируемом запрещении производства расщепляющегося материала для военных целей, начало четырехлетней программы по обеспечению сохранности всех недостаточно защищенных ядерных материалов во всем мире. По мнению экспертов, большую часть этих мер трудно осуществить, поскольку для этого требуется консенсус всех участников.

В целом инициатива США была поддержана, но никто не продемонстрировал стремления к активной деятельности. Критики заявляют о недостижимости и опасности всеобщего и полного ядерного разоружения.

Важным направлением предотвращения бесконтрольного распространения опасных материалов, пригодных для создания так называемой «грязной бомбы», является обеспечение безопасности и сохранности радиоактивных источников (РИ). Россия поддерживает многосторонние усилия на этом направлении, в том числе деятельность МАГАТЭ по обеспечению безопасности обращения с радиоактивными источниками. Важным достижением стало принятие Кодекса поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников, а также разработка Руководства по экспорту и импорту источников. Россия оказывает содействие МАГАТЭ в составлении Каталога закрытых РИ и устройств, что способствует усилению контроля за ними.

Россия, являясь одним из крупнейших производителей, потребителей и экспортеров радиоактивных источников, ведет большую работу по налаживанию режима контроля над экспортом и импортом РИ. Предпринимаются шаги по гармонизации национальных норм и правил, действующих в России, с международными принципами.

В России создана и действует соответствующая всем требованиям МАГАТЭ развитая национальная законодательная и нормативная база в сфере обращения с радиоактивными материалами, что позволяет надежно обеспечивать безопасность их транспортировки. Россия выступает за укрепление принятого мировым сообществом режима, регулирующего транспортировку таких материалов.

Новые вызовы режиму нераспространения, включая появление «черных» ядерных рынков, могут и должны быть устранены в первую очередь на основе ДНЯО. Россия заявила о готовности к тесному международному партнерству по противодействию этой опасности.

Режим нераспространения и запрещения химического оружия. С появлением ядерного оружия и ростом боевой эффективности обычных вооружений роль химического оружия, появившегося в арсеналах еще в годы Первой мировой войны, существенно понизилась. В открытом докладе Службы внешней разведки России «Проблемы ратификации конвенции о запрещении и уничтожении химического оружия» (1996 г.) было отмечено, что идея ликвидации химического оружия стала особенно актуальной к концу XX в. в силу ряда факторов — снижение значимости такого оружия как средства вооруженной борьбы; бремя затрат на создание и поддержание военно-химического потенциала; практическая незащищенность гражданского населения и окружающей среды от действия боевых отравляющих веществ; угроза распространения ОМУ среди большого числа государств; опасность крупномасштабных аварий и актов химического терроризма; наконец, изменение всей атмосферы международных отношений.

В Белой книге правительства РФ заявлено, что приоритетами внешнеполитической деятельности на направлении нераспространения химического и биологического оружия являются:

- укрепление международных институтов (организаций), в компетенцию которых входят проблемы нераспространения химического и биологического оружия, в том числе посредством усиления предусмотренных режимов экспорта (импорта) продукции;
- полная ликвидация запасов химического оружия и промышленной базы его производства, а также исключение возможности возобновления такого производства;
- гармонизация национальных законодательств и унификация подходов всех государств с общепринятыми нормами международного права.

Международно-правовую основу режима нераспространения и запрещения химического оружия составляют два документа. Еще в межвоенный период был подготовлен Протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств от 17 июня 1925 г. (Женевский протокол 1925 г.), который поставил юридическую преграду применению химического оружия, однако не запретил его разработку, производство и накопление. При подписании этого документа рядом госу-

дарств (в том числе СССР в 1928 г.) были сделаны оговорки, согласно которым предусматривалась возможность использования этих видов оружия в качестве ответной меры. В 2000 г. Россией был принят закон о снятии всех оговорок к Женевскому протоколу, сделанных СССР в 1928 г. На 1 февраля 2011 г. Женевский протокол 1925 г. находился в силе для 137 государств-участников.

Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (КХО или КЗХО) была открыта для подписания 13 января 1993 г. (вступила в силу 29 апреля 1997 г.). На 1 февраля 2011 г. она объединяет 188 государств-участников. Вместе с тем в Обзоре внешней политики Российской Федерации за 2006 г. подчеркнуто, что добиться универсализации КХО и КБО пока не удалось: «Большая группа стран обуславливает свое присоединение к этим Конвенциям присоединением Израиля к ДНЯО в качестве неядерного государства».

Работа по расширению состава участников Конвенции проводится в рамках Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО), созданной в 1997 г. для осуществления положений КХО и обеспечения форума для консультаций и сотрудничества между государствами-участниками (штаб-квартира ОЗХО находится в Гааге, Нидерланды).

Конвенция, одним из инициаторов разработки которой выступала Россия, предусматривает ликвидацию целого вида ОМУ под строгим международным контролем и предотвращение его появления вновь. В Белой книге правительства РФ отмечается, что факторами, способствующими распространению химического оружия, являются:

- относительная простота технологий получения отравляющих веществ при современном уровне развития химической промышленности;
- возможность приобретения законным путем «двойных» технологий, оборудования и материалов, пригодных для создания химического оружия;
- экономическая рентабельность и относительная простота реализации программ создания химического оружия по сравнению с другими видами ОМУ, а также трудность их обнаружения.

В соответствии с положениями КХО ее реализацию (в части уничтожения химического оружия) намечалось завершить за десять лет, причем допускалась возможность продления этого срока на пять лет для отдельных государств по решению ОЗХО.

На февраль 2011 г. шесть государств официально объявили о наличии у них химического оружия: Албания, Индия, Ливия, Россия, США и не названное по его просьбе «другое государство-участник», под которым понимается Южная Корея. По данным технического секретариата ОЗХО, на 31 декабря 2007 г. Россия ликвидировала 27% запасов химического оружия (окончательный срок уничтожения был продлен до 29 апреля 2012 г.).

Россия (наряду с США) является государством, обладающим крупнейшими в мире накопленными запасами химического оружия. Российской Федерации в наследство от СССР достался химический арсенал общим объемом в 40 тыс. т отравляющих веществ. Из них 32,2 тыс. т составляли фосфорорганические отравляющие вещества (ФОВ) (например: зарин, зоман, ви-газы), остальную часть — иприт, люизит и их смеси.

К практическому уничтожению химического оружия Россия приступила только в конце 2002 г., спустя 5 лет после ратификации Конвенции в 1997 г. В сентябре 2008 г. Федеральное управление по безопасному хранению и уничтожению запустило четвертый по счету объект по ликвидации химического оружия — в Леонидовке. Тогда здесь находилось около 7000 т — более 17% общего запаса ОБ России.

В 2002–2009 гг. в России на объектах Горный, Камбарка, Марадыково и Леонидовка было уничтожено 18 334,71 т боевых отравляющих веществ (БОВ), или 45,876% всего арсенала, т.е. Россия выполнила условия третьего этапа ликвидации.

В документе отмечается, что в 2010 г. предполагается уничтожить 1820,52 т БОВ, в 2011-м — 3776,85 т, в 2012-м — 4831,97 т, в 2013-м — 4965,04 т, в 2014-м — 5805,89 т и в 2015 г. — 431,61 т. Документом предусматриваются следующие этапы реализации программы: первый — уничтожение 1% запасов химоружия первой категории до 29 апреля 2003 г. (уже выполнен), второй — уничтожение 20% запасов химоружия первой категории до 29 апреля 2007 г. (выполнен), третий — уничтожение 45% запасов химоружия первой категории до 31 декабря 2009 г. (выполнен), четвертый — завершение уничтожения всех оставшихся запасов химоружия до 31 декабря 2015 г.

В Обзоре внешней политики Российской Федерации за 2006 г. отмечается, что «участие во всех режимах экспортного контроля является обязательным условием успешной интеграции России в международные экономические отношения. В этой связи сохраняется заинтересованность России во вступлении в Австралийскую группу — неформальное объединение стран по контролю за экспортом химических и биологических товаров и технологий двойного назначения. Однако, разумеется, — на недискриминационных для нашей страны условиях». Не являясь участником Австралийской группы, Россия на практике придерживается принятых в ней правил и контрольных списков.

Режим нераспространения и запрещения бактериологического (биологического) и токсинного оружия. Российские представители активно участвовали в работе по укреплению режима Конвенции о запрещении бактериологического (биологического) и токсинного оружия (КБТО) в формате ежегодных межсессионных встреч экспертов и государств—участников КБТО, разъясняли необходимость соблюдения высоких стандартов в обеспечении биобезопасности, выступали за разработку и принятие юридически обязывающего механизма проверки и соблюдения КБТО.

В Белой книге правительства РФ отмечается, что факторами, способствующими распространению биологического оружия, являются:

- высокая экономическая рентабельность и простота реализации военно-биологических программ по сравнению с другими программами ОМУ;
- двойное назначение технологий, оборудования и материалов, пригодных для создания биологического оружия (т.е. возможность их использования как в мирных, так и в военных целях), трудность обнаружения инфраструктуры;
- возможность скрытного осуществления военных программ в области биологического оружия в связи с отсутствием четких различий между наступательной и защитной деятельностью.

Протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств от 17 июня 1925 г. (Женевский протокол 1925 г.) запретил применение бактериологического оружия, однако не поставил юридическую преграду его разработке, производству и накоплению. При подписании этого документа рядом государств (в том числе Советским Союзом в 1928 г.) были сделаны оговорки, согласно которым предусматривалась возможность использования указанных средств в качестве ответной меры. В 1992 г. Россия заявила об отказе от оговорок к Женевскому протоколу 1925 г. в части, касающейся ответного использования биологического оружия.

Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (КБО или КБТО) была открыта для подписания 10 апреля 1972 г. и вступила в силу 26 марта 1975 г. Депозитарии КБО — Россия, США и Великобритания.

К 1 февраля 2011 г. в Конвенции участвовало 163 государства. Вместе с тем в Обзоре внешней политики Российской Федерации за 2006 г. подчеркивалось, что добиться универсализации Конвенции о запрещении биологического и токсинного оружия пока не удалось. Как и в случае с КХО, большая группа стран обуславливает свое присоединение к ней присоединением Израиля к ДНЯО в качестве неядерного государства.

За период существования КБО ни одно государство не заявило об обладании таким оружием. Несмотря на это, в Белой книге правительства РФ подчеркивается отсутствие «достоверных данных о полном прекращении разработок в области создания» биологического оружия.

Для создания уверенности в эффективности запрета государства-участники ежегодно обмениваются подробной информацией по таким вопросам, как состояние биологических исследовательских организаций, представляющих большой риск.

Каждые 5 лет проводятся конференции по рассмотрению действия конвенции. 5-я конференция завершила свою возобновленную сессию в 2002 г. соглашением проводить ежегодные встречи государств-членов и экспертов

в течение следующих 3 лет до следующей конференции в 2006 г. Целью этих встреч является обсуждение и обеспечение общего понимания и эффективная деятельность в вопросах, касающихся национальных средств по внедрению КБО, международная реакция и расследование заявленных случаев применения биологического оружия, улучшение контроля за инфекционными заболеваниями и кодексы поведения для ученых.

В Белой книге правительства РФ отмечается, что Россия последовательно выступает за укрепление КБО путем возобновления разработки механизма контроля за ее выполнением, прекращенной в 2001 г.: «Исходя из своих международных обязательств, Россия ежегодно представляет в ООН — в рамках согласованных мер укрепления доверия — информацию о деятельности в биологической сфере, что способствует созданию большей открытости и предсказуемости в данной области».

С точки зрения внутренних факторов, исключающих возможность распространения химического оружия и биологических материалов, первостепенную роль играет наличие соответствующей законодательной и нормативной базы и ее гармонизация с международными договорами в области нераспространения. Ключевая роль в этом вопросе принадлежит обеспечению эффективного уголовного преследования за запрещенные деяния, созданию механизмов и процедур, необходимых для обеспечения всестороннего и эффективного правового сотрудничества между государствами-участниками.

Предотвращение ракетного распространения. В настоящее время более 25 стран располагают ракетными комплексами с баллистическими ракетами, способными доставлять ОМУ, или обладают научно-промышленным потенциалом для их создания. Проблема контроля за распространением ракетных средств доставки ОМУ осложняется тем, что многие государства испытывают потребность в ракетных средствах для реализации программ мирного освоения и использования космического пространства. Разграничить средства доставки ОМУ и законные обычные вооружения — баллистические и крылатые ракеты в обычном оснащении, беспилотные летательные аппараты (БЛА), а также средства запуска космических аппаратов — крайне сложно. Обычные вооружения (самолеты, ракеты, БЛА, реактивные системы залпового огня, ствольная артиллерия) также могут использоваться как средства доставки ОМУ.

В отличие от ядерного, химического и биологического оружия, где есть юридически обязывающие соглашения практически универсального охвата (ДНЯО, КХО, КБО для соответствующих режимов), ограничивающие их распространение или полностью их запрещающие, таких соглашений в области ракетных средств доставки нет. Отсутствие обязывающего международного документа универсального характера для ракетных средств доставки ОМУ справедливо считается главным слабым звеном этого режима нераспространения.

Основные многосторонние усилия по нераспространению ракетных средств доставки ОМУ осуществляются в рамках Режимы контроля за ракет-

ной технологией (РКРТ) и Международного кодекса поведения по предотвращению распространения баллистических ракет (МКП).

РКРТ создан в 1987 г. и объединяет 34 страны. Россия присоединилась к Режиму в 1995 году. Его основная задача — противодействие распространению ракетных средств доставки ОМУ (до принятия поправки 7 января 1993 г. Руководящие принципы РКРТ были нацелены на противодействие распространению ракетных средств доставки только ядерного оружия), имеющих дальность свыше 300 км и полезную нагрузку более 500 кг, посредством осуществления экспортного контроля за передачей товаров и технологий двойного назначения в страны, не участвующие в соглашении. Базовые документы Режима — Руководящие принципы и Техническое приложение (перечень подлежащих контролю товаров). Страны-участницы договорились проявлять сдержанность при передачах предметов, перечисленных в Техническом приложении. С учетом новых вызовов и угроз Руководящие принципы дополнены положениями об учете вероятности использования контролируемых товаров террористами.

Открытый для подписания 22 ноября 2002 г. в Гааге, МКП был призван способствовать универсализации РКРТ. Россия присоединилась к Кодексу в 2002 г. Его участниками к ноябрю 2010 г. являлись 130 стран.

Политика России в рамках режимов нераспространения ОМУ и средств его доставки. Нераспространение ОМУ и средств доставки на протяжении нескольких десятилетий относилось к важнейшим факторам, определявшим характер угроз безопасности нашей Родины. Приверженность принципу нераспространения остается одной из основополагающих установок российской внешней политики. Новая ситуация начала XXI в. была проанализирована в целом ряде государственных документов, к числу которых относятся прежде всего Концепция внешней политики РФ (12 июля 2008 г.), Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (12 мая 2009 г.) и Военная доктрина России (5 февраля 2010 г.).

Концепция национальной безопасности относит распространение ОМУ и средств доставки к числу основных угроз национальной безопасности государства, а укрепление режима нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки названо приоритетной задачей государства.

Конкретизация некоторых положений Концепции национальной безопасности 2000 г. была произведена в документе «Основы государственной политики Российской Федерации в области нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки», опубликованном 17 мая 2005 г., а затем в Белой книге правительства РФ.

Задача Белой книги определена в самом документе — «показать российское видение ключевых проблем в данной сфере, осветить возможные пути их решения, привлечь внимание специалистов и широкой общественности к тем шагам, которые предпринимала и будет предпринимать Российская Федерация в деле противодействия распространению оружия массового уничтожения и средств его доставки».

Для целей документа «Основы государственной политики Российской Федерации в области нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки» (далее: «Основы государственной политики») термин «нераспространение ОМУ и средств его доставки» означает «комплекс мер политического, экономического, правового и административного характера, осуществляемых в интересах обеспечения международного мира и безопасности Российской Федерации и направленных на:

- недопущение или пресечение незаконного оборота ОМУ, средств его доставки и связанных с ними материалов, оборудования и технологий, а также несанкционированной деятельности, которая может способствовать их приобретению, разработке, производству иностранными государствами или негосударственными структурами, в том числе в террористических целях;
- выполнение международных обязательств и законодательства Российской Федерации в области нераспространения ОМУ и средств его доставки, включая контроль за его экспортом и импортом;
- защиту от несанкционированного доступа к ОМУ, средствам его доставки и связанным с ними материалам, оборудованию и технологиям, а также обеспечение их надежного учета, контроля, сохранности, транспортировки, эксплуатации и утилизации».

Правовую основу государственной политики Российской Федерации в области нераспространения ОМУ и средств его доставки составляют, помимо нормативных правовых актов России, международные договоренности, в первую очередь Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), Конвенция о запрещении биологического оружия (КБО) и Конвенция о запрещении химического оружия (КХО). Основные положения и контрольные списки указанных режимов закреплены в российском законодательстве.

Практика реализации государственной политики России по экспортному контролю в области ОМУ и средств его доставки связана с принятием контрольных списков соответствующих материалов, оборудования и технологий. В настоящее время в Российской Федерации действуют шесть контрольных списков, утвержденных указами президента РФ, пять из которых относятся к ОМУ и средствам доставки. Контрольные списки гармонизированы с действующими в промышленно развитых странах ограничительными перечнями товаров и технологий и основываются на требованиях международных режимов экспортного контроля.

К основным рискам и угрозам национальной безопасности Российской Федерации в условиях распространения ОМУ и средств его доставки документом «Основы государственной политики» отнесены:

- объективные трудности с обеспечением в обозримом будущем универсальности международных договоров, касающихся нераспространения ОМУ, их нарушение отдельными странами;

- недостаточность международно-правовой базы, ограничивающей распространение в мире ракет и ракетных технологий как средств доставки ОМУ;
- качественное изменение характера террористических угроз, на противодействие которым в сфере нераспространения ОМУ и средств его доставки не были рассчитаны в надлежащей мере международные договоры;
- возможность доступа террористов к отдельным компонентам ОМУ и технологиям его производства;
- существование нелегального оборота и «черных» рынков связанных с ОМУ материалов, оборудования и технологий;
- недостаточность или отсутствие национальных мер экспортного контроля у многих государств, слабая физическая защита, неналаженная система учета и контроля «чувствительных» материалов и технологий;
- угроза распространения опасных химических материалов и биологических агентов, которые могут быть использованы во враждебных или террористических целях.

В «Основах государственной политики» сформулированы основные задачи России в области нераспространения ОМУ и средств его доставки. Помимо непосредственных и очевидных задач, прямо вытекающих из определения понятия «нераспространение ОМУ и средств его доставки» (недопущение распространения ОМУ и средств его доставки: перекрытие любых каналов незаконного оборота связанных с ОМУ материалов, оборудования и технологий; совершенствование физической защиты и охраны ядерно, радиационно, химически и биологически опасных объектов и материалов; разработка критериев оценки эффективности и подготовка типовых тактико-технических требований к системам физической защиты и охраны таких объектов и материалов), в документе намечены и долгосрочные программные меры:

- реализация комплексной стратегии в области нераспространения ОМУ и средств его доставки на международной арене;
- осуществление во всех звеньях государственного управления скоординированной политики по недопущению распространения ОМУ и средств его доставки и укреплению экспортного контроля внутри страны;
- разработка, анализ и прогнозирование, в том числе на долгосрочную перспективу, возможных сценариев развития ситуации в области распространения ОМУ и средств его доставки с целью выявления новых угроз в данной области.

Государственная политика РФ в области нераспространения химического и биологического оружия дополнительно прояснена в «Основах государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасно-

сти Российской Федерации на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу». Документ принят 7 апреля 2004 г.

Как упоминается в Белой книге правительства РФ, в 2005 г. была принята, помимо прочих нормативных документов в области нераспространения ОМУ, «Комплексная программа по нераспространению оружия массового уничтожения и средств его доставки до 2010 г.» (не опубликована).

В Национальном докладе о выполнении Российской Федерацией ДНЯО, представленном в Нью-Йорке на 8-й обзорной конференции в мае 2010 г., специально подчеркнуто, что принятая по итогам саммита СБ ООН 24 сентября 2009 г. резолюция 1887 подтвердила главное — все возникшие в последнее время новые вызовы режиму нераспространения, включая появление «черных» ядерных рынков, могут и должны быть устранены в первую очередь на основе ДНЯО. Россия выразила готовность к тесному международному партнерству на этом направлении.

Рекомендуемая литература

Бабаев Н. С., Адамов Е. О., Рыжов М. Н., Соболев И. А. МАГАТЭ. М.: Грин Лон, 1997. Россия в глобальной политике. 2010. № 3. Май—июнь (тематический блок по проблемам ядерного разоружения)

У ядерного порога: Уроки ядерных кризисов Северной Кореи и Ирана для режима нераспространения / Под ред. А. Арбатова; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2007.

Ядерное нераспространение: Краткая энциклопедия. М.: РОССПЭН; ПИР-Центр, 2009.

Ядерное нераспространение: Учеб. пособие для студентов высших учебных заведений: В 2 т. / Под общ. ред. В. А. Орлова. 2-е изд., перераб. и расширенное. М., ПИР-Центр, 2002. Т. I.

Ядерное оружие после «холодной войны» / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2006.

Ядерная перезагрузка: Сокращение и нераспространение вооружений / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2011.

Ядерное распространение: Новые технологии, вооружения и договоры / Под ред. А. Арбатова, В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2009.

Pollack Jonathan D. No Exit: North Korea, Nuclear Weapons and International Security. L.: IISS, 2011.

Конвенция о биологическом и токсинном оружии. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.opbw.org.

Организация Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.ctbto.org.

Организация по запрещению химического оружия. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.opcw.org.

Управление ООН по вопросам разоружения. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.un.org/disarmament.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

Проблематика контроля над стратегическими вооружениями являлась главной темой взаимодействия, практически определяла повестку дня переговорного процесса по вопросам «жесткой безопасности» между двумя военно-политическими лидерами мира периода холодной войны — СССР и США. Несмотря на то что сегодня эта тема, казалось бы, отодвинута на второй план и перекрыта сотрудничеством двух стран (по-прежнему являющихся крупнейшими ядерными державами), например, в борьбе с международным терроризмом или в укреплении режимов нераспространения ОМУ, в решении других острых глобальных и региональных проблем, в частности в рамках «двадцатки» или «восьмерки» ведущих стран мира, она по-прежнему является центральной в диалоге по всему комплексу вопросов безопасности между Россией и США как ключевыми мировыми акторами. И сегодня, хотя их ядерные арсеналы существенно сократились за последние 20 лет, обе державы обладают не сравнимыми ни с кем стратегическими наступательными потенциалами. Можно напомнить, что в 1990 г., к моменту окончания холодной войны между СССР и США, у каждой стороны было развернуто чуть более чем по 10 тыс. боезарядов на всех стратегических носителях. А у СССР, по признанию руководителя Минатома В. Михайлова, с учетом резерва имелось 45 тыс. боезарядов.

В годы холодной войны был накоплен огромный задел, создана международно-правовая и технологически-понятийная система переговоров по снижению уровня военной угрозы и «оптимизации» гонки вооружений, т.е. по контролю над вооружениями, прежде всего на направлении стратегических ядерных вооружений, разработаны концепции стратегической стабильности в целях минимизации стимулов к кризисному развитию и нанесению первого удара. По существу, был задан вектор развития этого процесса на будущее. После распада СССР были заключены имеющие основополагающее значение договоры СНВ-1 и СНВ-2. Последний, однако, так и не был ратифицирован.

Действие Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений СНВ-1, подписанного 31 июля 1991 г. президентами М. С. Горбачевым и Дж. Бушем-старшим, закончи-

лось в декабре 2009 г. Он предусматривал сокращение общего числа развернутых стратегических носителей до 1600 единиц (в том числе 154 «тяжелых» российских МБР), количество боезарядов на которых ограничивалось 6 тыс. единиц. При этом количество боезарядов на развернутых МБР и БРПЛ у каждой из сторон не должно было превышать 4900 единиц, на мобильных МБР — 1100 единиц, а на «тяжелых» МБР — 1540 единиц. К «тяжелым» МБР договором отнесена только советская ракета МБР РС-20 «Воевода», она же «Сатана» (забрасываемый вес этих ракет Р-36М УТТХ и Р-36М2 составляет 8,8 т).

После распада СССР на Украине, Белоруссии и в Казахстане оставалось несколько тысяч стратегических боезарядов на МБР и тяжелых бомбардировщиках. Все это ядерное оружие было в конечном счете сосредоточено на территории России. В мае 1992 г. был подписан важнейший Лиссабонский протокол, закреплявший перевод всех бывших советских ядерных боезарядов в Россию — единственную правопреемницу СССР, а также ликвидацию средств доставки и связанной с ядерными вооружениями инфраструктуры в этих трех постсоветских республиках, т.е. устанавливался их неядерный статус. Украина, Белоруссия и Казахстан стали таким образом наряду с РФ и США участниками Договора СНВ. Они также присоединялись к ДНЯО в качестве неядерных государств-участников.

СНВ-1, на согласование которого ушло 12 лет, стал бесспорным достижением в области контроля над вооружениями. Он предполагал 40–50%-ные сокращения по боезарядам и носителям, в том числе по некоторым категориям вооружений, таким как «тяжелые» ракеты, предусматривал беспрецедентные меры контроля. Этот договор как бы зафиксировал совершенно новое качество стратегических и политических отношений между двумя странами. Будучи сложнейшим (более 500 страниц) и тщательно выверенным документом, он закреплял реальные сокращения СНВ, а не их ограничения, как это предусматривалось ранее подписанными договорами ОСВ-1 и ОСВ-2 (не ратифицированного США из-за ввода советских войск в Афганистан). СНВ-1 зафиксировал тринадцать видов инспекций и пятнадцать видов уведомлений. С учетом слабости тогдашней молодой российской демократии и наличия экономических проблем, не позволявших поддерживать масштабный советский потенциал СНВ, он представлял собой необходимый компромисс. СНВ-1 как бы завершал эпоху биполярной конфронтации, в которой две тогдашние сверхдержавы чуть было не подошли к порогу ядерной войны, приблизившись к крайнему уровню конфронтации в гонке вооружений, которая достигла апофеоза после объявленной президентом Р. Рейганом «стратегической оборонной инициативы». Понимание опасности такого развития породило и инициативу президента М. Горбачева о безъядерном мире, и заключение прорывного Договора о ликвидации РСМД 1987 г., и начало переговоров о запрете химического оружия.

В 1993 г. президентами Б. Ельциным и Дж. Бушем-старшим был подписан Договор о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступа-

тельных вооружений (СНВ-2). Он предусматривал сокращение боезарядов на стратегических носителях уже до уровня в 3000–3500 единиц. СНВ-2 опирался на базу юридических определений, контроля, уведомлений, инспекций Договора СНВ-1, но при этом предполагал резкое снижение потолков и запрещение ракет наземного базирования с разделяющимися головными частями. Российские «тяжелые» МБР подлежали уничтожению. Это вызвало резкую критику у ряда российских экспертов, поскольку серьезно снижало мощь ключевой, наземной компоненты российского стратегического потенциала ядерного сдерживания. Из-за резкой оппозиции в экспертном сообществе и Госдуме Россия не ратифицировала Договор в течение семи лет. В апреле 2000 г. Договор СНВ-2 был ратифицирован Россией в «пакете» с так называемыми нью-йоркскими договоренностями 1997 г., подписанными президентами двух стран. Договоренности предусматривали продление срока Договора СНВ-2 до 2007 г. и ограничивали возможности США по развертыванию национальной ПРО рамками Договора по ПРО. Однако Сенат США отказался рассматривать вопрос о ратификации нью-йоркских договоренностей, поэтому Договор СНВ-2 в силу не вступил. Окончательный отказ от этого договора произошел после выхода США из Договора по ПРО. Сорвались также начавшиеся переговоры с администрацией Клинтона по будущему Договору СНВ-3. Тем не менее процесс движения к более глубоким сокращениям СНВ между двумя державами продолжался. Россия, в отличие от США, в силу технических причин была вынуждена ускоренными темпами выводить из эксплуатации различные виды стратегических носителей, а из-за экономических трудностей новых ракет и тяжелых бомбардировщиков, например, на замену изготавливаемой на Украине «легендарной» СС-18 (РС-20) развертывать была не в состоянии.

Новое российское руководство первоначально рассчитывало на улучшение отношений с США, особенно в свете новых угроз, обозначившихся после теракта 11 сентября 2001 г. Однако администрация Дж. Буша-младшего проигнорировала российскую готовность к содержательному диалогу по тематике военной безопасности. Она вышла из Договора по ПРО в 2002 г. и практически взорвала всю двустороннюю и многостороннюю инфраструктуру процесса контроля над вооружениями и разоружения. В области СНВ бушевская администрация применяла тактику односторонних мер и отказывалась от заключения юридически обязывающих соглашений, якобы ненужных в отношениях между «союзниками». Однако американцы в конечном счете согласились подписать новый договор о сокращениях СНВ — очевидно, в качестве жеста доброй воли в отношении российской стороны, с тем чтобы продемонстрировать уважение к позиции Москвы и новое качество двусторонних отношений.

24 мая 2002 г. в Москве президентами В. В. Путиным и Дж. Бушем-младшим был подписан Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов (Договор о СНП). Россия и США обязались сократить количество «оперативно развернутых» стратегических ядерных боезарядов таким

образом, чтобы их суммарная величина для каждой из сторон не превышала 1700–2200 единиц к 31 декабря 2012 г. Этот предел в три раза ниже уровня, предусмотренного выполненным к тому времени Договором СНВ, и на треть ниже того уровня, который планировалось достичь по Договору СНВ-2. От предыдущих договоренностей такого рода договор СНП отличался тем, что не обязывал стороны проводить сокращения одинаковым образом. Он содержал всего три страницы. В нем закреплялось положение о том, что каждая из сторон сама определяет состав и структуру своих стратегических наступательных вооружений, исходя только из установленного суммарного предела для количества оперативно развернутых боезарядов. Таким образом, не фиксировались какие-либо подуровни для средств доставки (МБР, БРПЛ и ТБ). Не было в нем и запрета или ограничений на МБР с РГЧ ИН. Договор не устанавливал каких-либо промежуточных временных графиков достижения установленного предела для стратегических боезарядов в 1700–2200 единиц. В нем нет описания правил проверки. В ходе переговоров стороны лишь согласились, что создается Двусторонняя комиссия по его выполнению, которая должна была проводить заседания по крайней мере два раза в год. Связанные с Договором СНП вопросы могли обсуждаться и в рамках Консультативной группы по стратегической безопасности, учрежденной для изучения путей повышения транспарентности и предсказуемости. Оставался в силе механизм проверок на местах Договора СНВ-1, позволяющий получать информацию по мерам, которые стороны предпринимали в это время во исполнение обязательств по Договору СНП. На протяжении срока действия Договора СНВ, т.е. до 5 декабря 2009 г., оставались в силе и другие содержащиеся в нем ограничения. Это относилось, например, к «правилу нового типа МБР», по которому запрещалось испытывать и развертывать МБР с РГЧ ИН на базе уже существующей моноблочной МБР без изменения ее внешних параметров. Таким образом, российская сторона не имела права до конца 2009 г. оснащать моноблочные ракеты «Тополь-М» разделяющимися боеголовками.

В 2009 г. РФ провела испытания и в апреле 2010 г. — после истечения срока договора СНВ-1 — поставила на боевое дежурство 3 новые ракеты Р-24 «Ярс» с четырьмя боезарядами. 4 марта 2011 г. на боевое дежурство заступил первый полк с подвижным ракетным комплексом «Ярс». По своим тактико-техническим характеристикам ракета «Ярс» будет находиться между «Тополем-М», который несет моноблочную боевую часть мощностью 550 кт и в перспективе будет оснащаться тремя РГЧ ИН мощностью 150–300 кт, и тяжелыми носителями типа РС-20 «Воевода», несущими до 10 головных частей мощностью по 750 кт. Помимо боевых блоков РС-24 несет комплекс современных средств прорыва ПРО, затрудняющий противнику обнаружение и перехват, а также имеет большую скорость на активном, разгонном участке траектории, что резко повышает ее ценность в условиях развертывания глобальной системы ПРО США. Принято решение о полном перевооружении в будущем подвижной группировки РВСН на данный тип ракетных комплексов.

После истечения 5 декабря 2009 г. срока действия Договора СНВ перестали исполняться все его положения, в том числе касающиеся обмена данными и проверок. Американцами был снят контроль за периметром ракетного завода в Воткинске. Была прекращена практика взаимных посещений инспекторами мест базирования российских и американских СНВ. Перестали действовать географические ограничения на районы постоянного базирования и временного развертывания российских мобильно-грунтовых МБР («Тополь» и «Тополь-М»). Теоретически обе стороны получили право изменять соотношение компонентов «триады» своих стратегических ядерных сил. В этой ситуации было необходимо срочно подготовить новый документ о дальнейших сокращениях СНВ.

1 апреля 2009 г. президенты Д. А. Медведев и Б. Обама договорились в Лондоне о начале российско-американских переговоров по разработке такого нового договора. Переговоры двух делегаций начались в мае того же года — после двадцатилетнего перерыва. Первоначально планировалось завершить их до истечения действия Договора СНВ. Однако обозначившиеся в ходе переговоров разногласия сделать это не позволили.

Наибольшие озабоченности с российской стороны вызвала проблема ПРО, которая чуть было не привела переговоры в тупик на первоначальном их этапе. Американские переговорщики при Обаме признавали наличие взаимосвязи между СНВ и ПРО, но отказывались зафиксировать конкретные положения на этот счет в новом договоре об СНВ.

Беспокоила Москву и тема «возвратного потенциала», т.е. способность быстрого наращивания другой стороной — в случае внезапного выхода из договора — количества боезарядов на «оперативно развернутых» стратегических носителях. США заявляли, что сокращаемые боезаряды не обязательно будут уничтожаться, а могут переводиться в резерв. Действительно, ни в одном из заключавшихся до сей поры договоров по СНВ, а также в Договоре РСМД не содержалось обязательств по уничтожению сокращавшихся боезарядов. Стороны по своему усмотрению демонтировали часть из них, а остальные сохраняли на складах. Считается, что Соединенные Штаты могут производить сокращение количества «оперативно развернутых» боезарядов главным образом путем «разгрузки» разделяющихся головных частей. Российская сторона такими возможностями по технологическим причинам и естественному устареванию боезарядов не обладает.

Другое существенное противоречие на переговорах возникло в связи с планами США о переоснащении части стратегических носителей обычными боезарядами. Пентагон уже переоборудовал четыре ПЛАРБ класса «Огайо» под установку крылатых ракет морского базирования, оснащенных обычными боезарядами, но при этом не уничтожил пусковые шахты на них, предназначенные под БРПЛ, которые могут нести в общей сложности 768 ядерных боезарядов. Помимо этого около 50 тяжелых бомбардировщиков В-1 были переоборудованы для выполнения неядерных задач. Озабоченность россий-

ской стороны объясняется невозможностью отличить пуск ядерной ракеты от неядерной. При этом ясно, что при желании эти носители могут быть обратно переоснащены в ядерные.

Тем не менее в конечном счете российским и американским переговорщикам удалось найти компромиссные решения. Российская сторона фактически смогла навязать американцам свою концепцию переговоров и структуру соглашения.

8 апреля 2010 г. в Праге, как бы отмечая годовой юбилей речи американского президента, в которой он призвал к «безъядерному миру», президенты РФ и США подписали новый Договор о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений.

Положениями нового договора предусматривается, что каждая из сторон сокращает и ограничивает свои СНВ таким образом, чтобы через семь лет после его вступления в силу и в дальнейшем их суммарные количества не превышали:

- 700 ед. для развернутых межконтинентальных баллистических ракет (МБР), баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) и тяжелых бомбардировщиков (ТБ);
- 1550 ед. для боезарядов на них;
- 800 ед. для развернутых и неразвернутых пусковых установок (ПУ) МБР и БРПЛ, а также ТБ.

Данный уровень закрепляет в юридическом поле Договора развернутые и неразвернутые ПУ, также ТБ. Это позволяет ограничить «возвратный потенциал» сторон (возможность резкого наращивания числа развернутых боезарядов в кризисной ситуации) и создает дополнительный стимул для ликвидации или переоборудования сокращаемых средств СНВ.

Такие уровни означают двукратное сокращение числа стратегических носителей, установленного договором СНВ-1. В соответствии с новым договором Россия — в отличие от США — не будет сокращать свои СНВ (и так достигшие количественно установленных им уровней). То есть по новому договору России можно будет двигаться к верхней границе, а американцам — вниз, к нижнему пределу (еще ранее в новом «Обзоре ядерной политики» США приняли решение о примерно таком уровне своих ядерных сил). На момент подписания договора российские СЯС состояли из 605 носителей и 2667 ядерных боезарядов. Наземные ракетные силы в составе РВСН насчитывали 369 пусковых установок МБР, оснащенных 1247 боезарядами. Морская составляющая имела 12 ПЛАРБ и 160 баллистических ракет подводных лодок, которые несли 576 ядерных боеголовок. Авиационная компонента состояла из 76 самолетов, в общей сложности несущих 856 ядерных КРВБ.

Министр обороны России А. Сердюков, выступая в Государственной Думе при ратификации СНВ, заявил, что параметры этого соглашения по носителям РФ сможет выполнить только к 2028 г. США первоначально настаивали на

1100 носителях как потолке нового договора, а российская сторона — на 500. В итоге стороны вышли на уровень 700 развернутых плюс 100 неразвернутых боезарядов. В результате США вынуждены будут сокращать свои СНВ путем «разгрузки» боевых блоков с платформ запуска. По сути, Россия заключила договор об ограничении американских стратегических сил. И в этом большая заслуга российской дипломатии. Наша страна положения Договора о СНВ в основном уже выполнила, т.е. для России этот договор является документом о модернизации своих СНВ.

Таким образом, Россия и США в очередной раз наглядно продемонстрировали стремление к масштабным сокращениям СНВ, осознавая свою особую ответственность как ядерных держав за выполнение обязательств по ст. VI ДНЯО.

Основные проблемы при выработке положений Договора касались прежде всего разногласий между Москвой и Вашингтоном по вопросам противоракетной обороны (ПРО), по оснащению стратегических носителей обычными высокоточными зарядами, по наличию «возвратного потенциала» американских стратегических ядерных сил после выполнения условий нового договора.

Количество боезарядов на МБР и БРПЛ теперь засчитывается по фактически установленным на каждом таком носителе, а каждый ТБ засчитывается как несущий только один заряд, хотя их фактическое число может быть значительно большим. На тяжелых бомбардировщиках может быть размещено от 12 до 20 крылатых ракет. Таким образом, в новом Договоре по СНВ Россия — в порядке необходимого компромисса — приняла американскую концепцию «оперативно развернутых зарядов» и правила засчета развернутых тяжелых бомбардировщиков, заявленных как не переоборудованные для размещения нескольких ядерных боеприпасов. Таким образом, теоретически «возвратный потенциал» США может составить более 2 тыс. ядерных боеприпасов.

Но и этот факт надежно перекрывается нынешним и будущим потенциалом ядерного сдерживания России, гарантированно проникающим через любую прогнозируемую систему ПРО США и существенным образом выживающим при первом разоружающем ударе. Разработанное в России новое боевое оснащение межконтинентальных ядерных баллистических ракет с укороченным активным участком сможет преодолеть все существующие и перспективные системы противоракетной обороны.

При работе над новым Договором о СНВ Россия постоянно подчеркивала, что ядерное разоружение невозможно без учета процессов, происходящих в сфере стратегических оборонительных вооружений, и что на данный момент (по вине американской стороны) отсутствуют какие-либо ограничения на развертывание стратегических систем ПРО. Оборонительные системы, в частности противоракетная оборона, как известно, могут играть как стабилизирующую, так и дестабилизирующую роль. Поэтому важно добиваться предсказуемости и снятия взаимных озабоченностей на этот счет.

Россия и США так и не смогли окончательно договориться по проблеме ПРО. В преамбуле нового Договора СНВ, правда, говорится о взаимосвязи стратегических оборонительных и наступательных вооружений. Но стороны по-разному трактуют это положение. Россия видит в нем обязательство не наращивать уже имеющееся количество средств ПРО. США интерпретируют его лишь как рамки для будущего переговорного процесса. Вложив с начала 1980-х годов значительные средства (порядка 100 млрд долл.) в разработку стратегической ПРО, США не собираются отказываться от такой программы. Россия же настаивает на обязывающем соглашении — как бы на замену Договору по ПРО — с ограничением количества противоракет и районов их базирования. При подписании договора российская сторона сделала отдельное заявление о противоракетной обороне, в котором говорится, что новый договор «может действовать и быть жизнеспособным только в условиях, когда нет качественного и количественного наращивания возможностей систем противоракетной обороны Соединенных Штатов». Наращивание возможностей систем противоракетной обороны США, при котором возникнет угроза потенциалу стратегических ядерных сил РФ, может рассматриваться в качестве одного из «исключительных обстоятельств» для возможного выхода из Договора.

В договоре по настоянию американской стороны содержится положение о том, что ракеты созданные и испытанные исключительно для перехвата объектов и борьбы с объектами, не находящимися на поверхности Земли (т.е. противоракеты), не рассматриваются как баллистические, на которые распространяются положения этого договора. Другое, более отвечающее российским интересам положение содержит обязательство сторон не переоборудовать и не использовать пусковые установки МБР и БРПЛ для размещения в них противоракет, равно как не переоборудовать и не использовать пусковые установки противоракет для размещения в них МБР и БРПЛ. Исключение сделано для пяти американских пусковых установок МБР на базе «Ванденберг» в Калифорнии.

Другой блок договоренностей касается переоборудования стратегических носителей под обычные вооружения. В стратегической политике США не преодолены серьезнейшие противоречия с российскими подходами. Так, США, якобы в интересах обеспечения большей гибкости своего стратегического планирования, не отказываются от концепции так называемого молниеносного глобального удара (*Global Prompt Strike Solutions*). О концепции глобального удара там впервые заговорили в 2001 г. Она подразумевает нанесение удара по целям, прежде всего террористам или распространителям ОМУ, в любой точке Земли не позднее чем через час после обнаружения противника, в идеале же интервал между идентификацией объекта и его уничтожением должен составлять несколько минут. По замыслу американских военных целью такого глобального удара могут стать и «государства-изгои», которые подозреваются в разработке оружия массового уничтожения. Под данную концепцию — помимо оснащения обычной боеголовкой БРПЛ «Трайидент» — активно разраба-

тывается гиперзвуковая крылатая ракета с обычной боеголовкой, совершенствуется орбитальная группировка военных спутников, планируются новые высокоточные обычные вооружения с усиленным поражающим фактором. Уже сейчас ясно, что военно-политическое руководство США продолжит линию на снижение роли ядерного оружия в наборе инструментов обеспечения национальной безопасности. В настоящий момент прикладываются усилия по подведению своего рода интеллектуальной базы под эту концепцию.

Российская сторона указывала на опасный характер подобного переоснащения, поскольку при запуске такого носителя даже с обычным боезарядом не будет полной уверенности в том, что не произведен пуск носителя с ядерным боезарядом, а также ясности относительно географического района, по которому наносится такой удар. В новом договоре — и это большой успех российской дипломатии — отсутствует термин «ядерные», ограничиваются лишь «боезаряды». Договор фиксирует, что даже в случае снятия ядерных боезарядов с МБР и БРПЛ и замены их обычными боезарядами такие носители и заряды будут засчитываться как стратегические и подпадать под согласованные договором ограничения, т.е. они будут по-прежнему числиться в составе ядерных СНВ. Россия также может осуществлять подобное переоснащение своих носителей, например, части своих тяжелых бомбардировщиков.

Одновременно договор допускает переоснащение пусковых установок БРПЛ стратегических подлодок пусковыми установками крылатых ракет. Крылатые ракеты морского базирования в ядерном или обычном оснащении не подпадают под ограничения СНВ.

Согласно договору (п. 2 ст. II) каждая сторона имеет право самостоятельно определять состав и структуру своих стратегических наступательных вооружений. Данный договор, как и его предшественник — Договор СНП 2002 г., не накладывает каких-либо ограничений на разработку новых типов МБР, БРПЛ и тяжелых бомбардировщиков.

И еще один успех российских переговорщиков. В Пражском договоре сняты содержащиеся в Договоре СНВ-1 ограничения на районы развертывания российских мобильных МБР — основы ударной мощи наших СЯС. Договор также упрощает инспекции на местах и процедуры обмена телеметрической информацией о пусках ракет (теперь каждая сторона практически сама определяет ее содержание). Предоставление США телеметрической информации о пусках существующих типов МБР и БРПЛ осуществляется российской стороной только до момента отделения полезной нагрузки от последней ступени этих ракет — с тем, чтобы не предоставлять информацию, возможно, необходимую для будущей американской ПРО.

Режим контроля является сочетанием базовых принципов, перешедших из Договора СНВ-1 (однако без чрезмерной избыточности), и новых элементов, обусловленных временем. Он включает инспекции и на местах, и показы, и обмен данными уведомления (их число по сравнению с СНВ-1 сокращено на порядок). Согласно гл. 5 раздела I п. 2 Протокола к Договору о СНВ «каж-

дая из Сторон имеет право начать инспекционную деятельность по истечении 60 дней после вступления в силу Договора и осуществлять ее в дальнейшем». Всего в списках РФ и США — по 300 инспекторов, в состав конкретной инспекционной группы включается не более десяти человек. Главным видом инспекций является контроль за выполнением требований раздела VI Протокола об инспекциях: «инспекции МБР и БРПЛ, включая боезаряды на них, развернутых тяжелых бомбардировщиков и ядерные вооружения, размещенные на них». Согласно п. 14 этого же раздела «...инспектируемая Сторона может накрыть боеголовки и другое оборудование, включая монтажную платформу, индивидуальными чехлами таким образом, чтобы чехлы не мешали инспекторам удостовериться, что данная головная часть содержит количество боеголовок, равное заявленному для данной развернутой МБР или развернутой БРПЛ. Инспекторы имеют право визуально осмотреть такие чехлы до их установки на боеголовки. Инспекционная группа проводит инспекцию боеголовок, установленных на развернутой МБР или развернутой БРПЛ, как это предусмотрено в Приложении об инспекционной деятельности к настоящему Протоколу». Эта работа ляжет в России в основном на Национальный центр уменьшения ядерной опасности (НЦУЯО) Минобороны России и подчиненные ему Центры обеспечения реализации договоров (ЦОРДы).

Договор рассчитан на 5 лет, если не будет «перекрыт» новым соглашением. Стороны могут продлить его не более чем на 5 лет. Допускается выход из договора после трехмесячного уведомления, если одна из сторон решит, что связанные с содержанием этого договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу ее высшие интересы.

После того как Сенат проголосовал в декабре 2010 г. 71 голосом за при 26 против, Конгресс США ратифицировал Договор о СНВ с тремя условиями: отсутствие ограничений на развертывание систем ПРО, модернизация американского ядерного потенциала и начало переговоров с Россией по сокращению тактического ядерного оружия (ТЯО). Республиканцы в Сенате даже навязали отдельную резолюцию, призывающую президента Обаму начать новые переговоры с Россией уже в течение 2011 г. С другой стороны, тем самым Обама получил согласие республиканцев на ведение переговоров по новым ограничениям вооружений с Россией. Резолюция Сената США — что очень важно — содержит и положения о необходимости отхода от состояния взаимного ядерного сдерживания.

В Госдуме ФС РФ за внесенный президентом России законопроект о ратификации Договора о СНВ проголосовали 349 депутатов, «против» — 57, воздержались двое. Он был одобрен лишь при условии признания взаимосвязи проблем СНВ и ПРО и развития ядерного комплекса России. В числе этих условий называется и «поддержание боевой готовности СЯС РФ при любом развитии стратегической обстановки, сохранение и развитие необходимых научно-исследовательской и опытно-конструкторской базы и производственных мощностей». Предусматривается финансирование научно-исследовательских

и опытно-конструкторских разработок и производственных мощностей, кроме того, работ «по безопасной ликвидации и утилизации стратегических наступательных вооружений РФ», а также «обеспечение безопасных условий их эксплуатации и хранения». Отмечается, что новый договор распространяется в том числе и на «счет боезарядов и средств доставки на любые стратегические наступательные вооружения, а также на любые новые виды наступательных вооружений стратегической дальности».

Российскими законодателями прописаны «исключительные обстоятельства», при наступлении одного или нескольких из которых Россия вправе выйти из договора. Таких обстоятельств четыре. В их числе — существенное нарушение США положений договора, которое может «привести к возникновению угрозы национальной безопасности РФ»; «развертывание США, другим государством или группой государств системы ПРО, способной существенно снизить эффективность стратегических ядерных сил РФ»; «наращивание США или другими государствами стратегических наступательных вооружений либо принятие ими решений в области военного строительства, а также иные обстоятельства, которые могут создать угрозу национальной безопасности РФ»; «развертывание США или другими государствами вооружений, препятствующих функционированию российской системы предупреждения о ракетном нападении».

Все возникающие в этой связи вопросы должны разрешаться Двусторонней консультативной комиссией. Задачи этой структуры определены в ст. XII договора: она разрешает вопросы, относящиеся к соблюдению принятых сторонами обязательств; согласовывает дополнительные меры, необходимые для повышения жизнеспособности и эффективности договора; решает вопросы, относящиеся к распространению положений договора на новый вид СНВ; обсуждает иные вопросы, поднятые любой из сторон. В рамках ДКК разрешается создавать рабочие группы из различных специалистов, при этом их пребывание в Женеве ограничено 15 сутками. Прототипом ДКК является СКСИ по Договору СНВ-1, которая периодически собиралась в Женеве в течение 15 лет сроком до 30 суток. ДКК должна стать инструментом разрешения различных озабоченностей и проблем, связанных с выполнением договорных обязательств.

Договор, таким образом, без сомнения, не ущемляет интересов нашей страны. Он закрепляет внешнеполитический престиж России как ведущей мировой державы — сравнимой с США, по крайней мере, в плане ключевых аспектов международной политики и военной безопасности. Открыт путь к дальнейшим сокращениям ядерных вооружений — согласно обязательствам двух держав по ст. VI ДНЯО. Как заявил в своем выступлении на пленарном заседании Конференции по разоружению в Женеве 1 марта 2011 г. министр иностранных дел России С. В. Лавров, «предусмотренные в договоре сокращения СНВ будут носить необратимый, проверяемый и транспарентный характер. С учетом заложенных в него принципов равноправия, паритетности,

равной и неделимой безопасности договор становится своего рода «золотым стандартом достижения договоренностей в военно-политическом измерении международных отношений».

Теперь очень важно обеспечить его неукоснительную имплементацию.

Что же будет на следующем этапе сокращения СЯС?

России, скорее всего, не удастся сохранить свои стратегические силы на уровне в 1550 ядерных боезарядов, как это зафиксировано в новом договоре, — даже в том случае, если она будет продлевать срок службы отдельных систем. Происходит естественное старение российских СЯС. Поэтому Москва заинтересована в новых соглашениях — с тем, чтобы поддерживать стратегическое равенство с США на более низких уровнях. Переговорный процесс о дальнейших сокращениях СЯС необходим и для продвижения по таким проблемам, как ПРО, тактическое ядерное оружие и предотвращение вывода оружия в космос. Эти проблемы будут только обостряться по мере продвижения по пути ядерного разоружения.

Глубокие сокращения СНВ, предпринимаемые Россией и США, ведут к возникновению качественно новой ситуации в сфере ядерного разоружения. Дальнейшие шаги по пути ядерного разоружения должны рассматриваться и осуществляться при неукоснительном соблюдении принципа равной и неделимой безопасности и с учетом всей совокупности факторов, способных повлиять на стратегическую стабильность.

Речь, в частности, идет о таких факторах, как создание региональных систем ПРО — без учета безопасности соседних государств, перспектива появления оружия в космосе, планы по созданию стратегических носителей в неядерном оснащении, одностороннее наращивание потенциала стратегической ПРО, возрастающий дисбаланс сил в сфере обычных вооружений, базирование ядерного оружия на территории неядерных государств и др.

Главным для отношений Восток—Запад, а также для российско-американских отношений по-прежнему остается вопрос о ПРО. США и Польша заключили соглашение о размещении в Польше к 2018 г. американских зенитно-ракетных комплексов наземного базирования «Стандарт» SM-3. Соединенные Штаты уже развернули в этой стране на ротационной основе в учебных целях батарею ракет ПВО «Пэтриот» и дали понять, что готовы на постоянной основе развернуть в Польше к 2013 г. авиационный отряд в составе самолетов С-130 и F-16. Планируется размещение таких систем в Румынии и на кораблях США с системой типа «Иджис» по всему миру. У российских военных будущая система «Иджис» (SM-3Block IIB) четвертой фазы адаптивной программы ПРО США (планируется к развертыванию около 2020 г.), а также возможная в более отдаленном будущем система космического базирования вызывают определенное беспокойство.

Россия подвергла критике такую деятельность по ПРО, при этом ряд стран—членов НАТО, включая Германию и Францию, ее молчаливо поддерживали. Сейчас речь идет о создании отдельной российской, однако интегриро-

ванной с НАТО (до определенного уровня, скорее всего по информационным системам) системе ПРО.

Взаимосвязь стратегических наступательных и стратегических оборонительных вооружений и ее возрастающая важность в процессе сокращения СНВ имеют принципиальное значение для укрепления стратегической стабильности. Москва выступает за широкий международный диалог по проблематике ПРО. Ее цель — создание действительно коллективной системы реагирования на ракетные вызовы путем противодействия ракетному распространению, предотвращения перерастания существующих ракетных вызовов в реальные ракетные угрозы, а также их нейтрализации с приоритетным использованием политико-дипломатических и экономических мер воздействия.

Сотрудничество по ПРО — это уже не контроль над вооружениями, а переход к реальному военно-стратегическому партнерству. В ближайшие 10–15 лет США вряд ли будут способны создать систему ПРО, которая получит возможность аннулирования российского потенциала ядерного сдерживания. Было бы идеально, если бы американская ПРО могла быть четко ограничена, дабы не вызывать подозрений на этот счет. Еще до ноябрьского совета Россия—НАТО в Лиссабоне президент России Д. А. Медведев сформулировал три принципа для будущего соглашения с НАТО по ПРО: Россия должна быть полноценным партнером, стороны будут делиться данными о раннем предупреждении (в частности, получаемыми с помощью разведывательных средств), и для осуществления защиты должны быть выделены отдельные зоны ответственности. В этой связи представляется полезным возобновить прежде всего двустороннее сотрудничество по ПРО. Это помогло бы укреплению взаимного доверия и повышению транспарентности, создавая тем самым необходимые предпосылки и для продолжения переговоров о дальнейшем сокращении арсеналов СНВ. Такая кооперация содействовала бы и становлению европейской ПРО, смогла бы нейтрализовать потенциальные угрозы безопасности всех стран евроатлантического пространства, в том числе и такие, как несанкционированные пуски ракет из «проблемных» стран—нарушителей международных режимов нераспространения ОМУ и средств их доставки. Рабочие группы НАТО и Совета Россия—НАТО изучают современные ракетные угрозы, а также перспективы обмена данными раннего предупреждения и информацией с потенциально совместно используемых радаров, включая российские. На Саммите РФ—НАТО в Лиссабоне Д. А. Медведев сделал партнерам предложение о создании «секторальной ПРО», однако его конкретный смысл пока не раскрывается.

Еще один вопрос — о расширении круга участников переговоров по ядерному разоружению. Уменьшение количественного разрыва между арсеналами наших стран и других членов «ядерной пятерки» действительно ставит вопрос о плавном присоединении к российско-американским разоруженческим усилиям других государств, обладающих ядерными арсеналами. На первом этапе можно было бы предложить, чтобы эти страны приняли односторонние обя-

зательства не наращивать свой нынешний потенциал и договорились о мерах транспарентности. Естественно, это возможно лишь при продолжении переговорного процесса по теме СНВ между РФ и США. Россия считает также, что сводить проблемы ядерного разоружения исключительно к усилиям стран—участниц ДНЯО было бы не совсем оправданно.

Кроме того, с подписанием нового Договора (ДСНВ) мир вплотную подошел к порогу, когда значительное понижение уровней ядерных потенциалов делает более глубокие сокращения немыслимыми без должного учета всех других процессов, происходящих в сфере международной безопасности.

Все возникшие в последнее время вызовы режиму ядерного нераспространения могут быть устранены в первую очередь на основе ДНЯО.

Понятно, что побудить неядерные страны принять более жесткие условия ядерного нераспространения можно будет только при продолжении российско-американских переговоров о дальнейших сокращениях СНВ.

Это особенно важно, если начнутся российско-американские переговоры по тактическому ядерному оружию (ТЯО), этому специфическому компоненту ядерных вооружений. Россия и США, как считают в Москве, смогут приступить к переговорам о сокращении тактического ядерного вооружения только после выполнения нового договора по СНВ. Однако для этого все американское тактическое вооружение — примерно 200 ракет, размещенных в пяти европейских странах, — должно быть перемещено в США, и только при таком условии можно вести какие-либо переговоры по поводу нескольких тысяч российских единиц тактического ядерного оружия, артиллерийских снарядов, бомб и противовоздушного вооружения.

Предстоит продвинуться вперед и на других направлениях контроля за ядерными вооружениями. Необходимо ратифицировать договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, против которого упорно выступают республиканцы в Конгрессе США.

Еще один давно обсуждаемый, но практически заблокированный на Конференции по разоружению в Женеве документ — проект договора о прекращении производства расщепляющихся материалов для ядерного оружия. Чтобы сдвинуть дело с ним с мертвой точки, необходимо не только преодолеть сопротивление ряда «молодых» ядерных держав, прежде всего Пакистана, но и урегулировать проблему контроля, добившись одновременно уменьшения или, по крайней мере, какого-то позитивного решения вопроса об уже накопленных запасах этих материалов.

Все эти меры продвигали бы к реальному приближению реализации концепции «безъядерного мира».

Рекомендуемая литература

Есин В. И. Проблема ПРО в глобальной политике // Россия в глобальном мире: 2000–2011: Хрестоматия в 6 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2012. Т. 2. Разд. 3. С. 258–276.

Кокошин А. А. Проблемы обеспечения стратегической стабильности: Теоретические и прикладные вопросы. М.: УРСС, 2011.

Кортунов С. В. Договор по СНВ: императив «жесткой силы». Плюсы и минусы российско-американских соглашений // Россия в глобальной политике, 2010. Т. 8. № 3. С. 119–132.

Лавров С. В. Новый договор о СНВ в матрице глобальной безопасности // Россия в глобальном мире: 2000–2011: Хрестоматия в 6 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2012. Т. 2. Разд. 3. С. 313–331.

Российско-американские отношения в области сокращения ядерных вооружений: современное состояние и перспективы / Под ред. А. С. Дьякова; издание Центра по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии при МФТИ. Долгопрудный, 2011.

Тренин Д. В. ЕвроПРО как смена стратегической игры // Россия в глобальном мире: 2000–2011: Хрестоматия в 6 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2012. Т. 2. Разд. 3. С. 291–300.

Фененко А. В. Понятие ядерной стабильности в современной политической теории. М.: Едиториал УРСС, 2006.

Ядерная перезагрузка: Сокращение и нераспространение вооружений / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2011.

ВООРУЖЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ И МИРОТВОРЧЕСТВО

Международное миротворчество в узком смысле слова — это система операций ООН в конфликтных регионах, осуществляемых от имени мирового сообщества на основе принципов шестой (посредничество и поддержание уже достигнутого мира) и седьмой (силовое установление мира) глав Устава ООН.

В широком смысле под международным миротворчеством в последние два десятилетия стали понимать все формы международного коллективного вмешательства (со стороны государств, коалиций, международных глобальных и региональных организаций) в конфликты с целью их урегулирования и/или разрешения.

Система коллективных операций государств в конфликтных регионах начала складываться в конце 1940-х годов вскоре после создания ООН, развивается около шестидесяти лет и охватывает более шести десятков разнотипных операций.

За период 1945–2010 гг., по официальным данным Департамента миротворческих операций ООН, в мире было проведено 64 операции по мандатам ООН. На начало второго десятилетия XXI в. продолжались 15 операций ООН на четырех континентах, в которых принимали участие около 120 тыс. человек. Из них 82 тыс. составляли военные, 2200 — военные наблюдатели, 14 300 — полицейский персонал, 5700 — международный гражданский персонал, 14 тыс. — местный гражданский персонал и 2600 — добровольцы. Поскольку ООН не имеет собственных вооруженных сил, в операциях ООН за все время их проведения использовались временно направленные странами военные и полицейские контингенты из 118 государств.

При этом наряду с операциями собственно ООН постепенно сложилась *практика вмешательства в конфликты (в том числе силового) со стороны региональных организаций*. Такие операции проводили Африканский союз и другие африканские субрегиональные организации, в частности, Организация экономического сотрудничества западноафриканских государств — ЭСЗАГ (ECOWAS), Южно-Африканское сообщество развития — ЮАСР (SADC), Организация американских государств (ОАГ), а в Европе — Европейский союз, НАТО и СНГ.

Одной из тенденций современного миротворчества стало образование *коалиций государств*, которые от имени международных организаций (или по собственному коллективному решению) реализовали международный мандат на вмешательство (например, коалиции при лидерстве США — в операциях в Ираке и Афганистане, коалиция во главе с Австралией — при операции ООН в Восточном Тиморе и др.). Ряд государств, в частности США, создал свои собственные доктринальные документы по миротворческим операциям¹. И США, и в отдельных случаях Россия, и другие государства стали применять понятие «миротворчество» для описания некоторых государственных или межгосударственных действий в конфликтных регионах, даже если эти действия не подкреплены мандатом ООН или региональной международной организации.

Россия, например, квалифицировала как «миротворческие операции» применение вооруженных сил в качестве «третьей силы» в отношении конфликтов на территории другого государства на основании межгосударственного соглашения в отсутствие мандатов ООН, ОБСЕ или СНГ (операции на основе межпрезидентских соглашений 1992 г. в Приднестровье/Молдове и Южной Осетии/Грузии).

Более того, понятие «миротворческая операция» стало по аналогии в отдельных случаях применяться к описанию полицейских (по фактическому статусу) операций по стабилизации обстановки на собственной территории государства. Например, термин «миротворческая операция» прочно закрепился за операцией федеральных властей РФ по разъединению враждующих сил Ингушетии и Северной Осетии в 1992 г. (операция полностью проводилась на территории Российской Федерации без международного участия).

Поскольку, в отличие от «классических» межгосударственных войн и конфликтов, все большее количество современных конфликтов носит немеждународный характер, происходит внутри государств или включает негосударственных акторов, постольку *миротворческие операции все теснее переплетаются с вмешательством мирового сообщества (или его членов) во внутренние дела государств*. Остро встал вопрос о легитимности/нелегитимности разных типов и форм вмешательства.

Понятие международного (многостороннего) миротворчества трансформировалось. В наиболее современных разработках Департамента миротворческих операций ООН² и резолюциях ООН по вопросам конфликтов вводится «зонтичное» понятие «*peace operations*» (переводимое на русский язык в официальных документах ООН и как «мирные операции», и как «операции в пользу мира»), которое охватывает все типы операций в конфликтных регионах, начиная от предупредительных действий по предотвращению конфликта, включая операции по установлению и поддержанию мира и заканчивая опе-

¹ См., нап.: Guide for Participants in Peace, Stability and Relief Operations // US Institute of Peace Press. Washington, 2007

² Миротворческие операции ООН. Принципы и руководящие указания // ООН, ДМО, 2008.

рациями по постконфликтному урегулированию, стабилизации и восстановлению инфраструктуры мирной жизни.

Вмешательство в конфликты с применением военной силы и легитимизация вмешательства. Принципы и практика использования международными организациями военной силы в конфликтах за последние два десятилетия изменились до неузнаваемости. Обозначились заметные противоречия в подходах России и других стран, прежде всего США, к целям, характеру и легитимности вмешательства в конфликты на чужой территории, в том числе в конфликты на территории новых независимых государств.

Вместо единой практики миротворчества ООН по мандатам Совета Безопасности, в котором в равной мере и совместно участвовали бы страны Востока и Запада, к настоящему времени сложились несколько расходящихся друг с другом моделей международного вмешательства в конфликты.

Первая — это *продолжение «классического» миротворчества ООН по мандатам (политическим решениям) Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи ООН* — где есть свои неудачи (Руанда, Сомали) и свои общепризнанные успехи (например, Восточный Тимор, который после миротворческой операции вступил 191-м государством в ООН).

Вторая — *вмешательство в конфликты со стороны региональных организаций и коалициями стран по мандатам таких региональных организаций в отсутствие мандата ООН*. Введение войск международной коалиции в Ирак в 2003 г. в отсутствие мандата ООН — не единственный и не первый случай: за десятилетие не менее 10 раз происходили военные вмешательства великих держав и региональных организаций в конфликты без мандата ООН. Действия без мандатов ООН осуществляли и НАТО, и США, и Россия, и СНГ.

Причем по инерции холодной войны военное вмешательство в ряд конфликтов со стороны США, НАТО и стран Запада, с одной стороны, и в иные конфликты со стороны России и СНГ — с другой, все дальше расходятся друг с другом и взаимно не признаются «настоящим миротворчеством».

Апогея взаимная критика военного вмешательства в конфликты достигла в 1999 г., когда на Стамбульском саммите ЕС Запад жестко критиковал Россию за действия в отношении Чечни, а Россия в ответ грозила выходом из ОБСЕ и Договора ДОВСЕ.

В том же году Россия жестко критиковала Запад и НАТО за бомбардировки Белграда без мандата ООН в течение 11 недель (потом мандат был согласован и военное вмешательство в Косово стало совместным — натовско-российским). В порядке негативной реакции на действия Запада Россия прерывала на год программу «Партнерство во имя мира» и всякое военное сотрудничество с НАТО, отношения оказались отброшенными на уровень первой половины 1990-х годов.

Новый всплеск критики Россией западных действий вне мандата ООН имел место в связи с введением коалиционных сил во главе с США в Ирак до

получения мандата ООН в 2003 г. Но вскоре президент Дж. Буш, выигравший военную кампанию, «простил» Россию (и публично заявил об этом на саммите в Петербурге) за «особую линию». Российский президент в той же серии совместных интервью, осудив начальные действия без мандата ООН, подчеркнул, что мандат СБ ООН на последующие действия в Ираке был согласован, в том числе и с Россией.

В 2008 г. Запад «вернул» Москве аргументацию относительно неприменимости понятия «миротворчество» к военной операции, проводимой на территории другого государства без мандата ООН и согласия обеих конфликтующих сторон, развернув критику действий России по временному введению воинских контингентов в Южную Осетию и Абхазию.

Россия поначалу использовала терминологию «принуждения Грузии к миру» (что вызывало проблему, так как в соответствии со ст. 53 Устава ООН все операции по силовому принуждению к миру могут проводиться лишь на основе резолюций СБ ООН), а затем стала трактовать «пятидневную войну» как действия на основе ст. 51 Устава ООН (право на самооборону). Между тем массированное применение силы грузинской стороной летом 2008 г. против гражданских объектов (артобстрелы и бомбардировки), приведшее к значительным жертвам со стороны мирного населения, вывело борьбу за сохранение территориальной целостности грузинского государства в другую плоскость, перевело ее в другую категорию, а именно в категорию угрозы гуманитарной катастрофы, которую международное сообщество, любые третьи силы обязаны были предотвратить. В силу этого квалификация операции России как *операции по гуманитарному вмешательству* (вмешательству с целью предотвращения гуманитарной катастрофы) представляется также адекватной случившемуся.

В практике международного вмешательства в конфликты уже не раз бывали случаи, когда операция по гуманитарному вмешательству начинается одной из сторон или коалицией раньше, чем поспевает коллегиальное решение (мандат) со стороны международного сообщества. Собственно, именно так было с началом операции НАТО по принуждению С. Милошевича к изменению политики в Косово в 1999 г., которая только через три месяца после начала получила международный мандат в форме резолюции СБ ООН. Так же было и с операцией международной коалиции, вошедшей в Ирак в 2003 г., когда резолюция СБ ООН, легитимизировавшая операцию, подоспела только после взятия Багдада. В первом случае Россия, Китай, Индия и ряд других стран, во втором — Россия, Франция, Германия и ряд других стран активно возражали против использования силы без авторизации со стороны СБ ООН. Однако после нескольких месяцев согласований и дипломатических баталий операции все-таки получали оправдание со стороны мирового сообщества и сохраняли свой статус «операций мирового сообщества» или «операций с ведома и при поддержке ООН».

Есть и менее интернационализированные прецеденты специальных операций на территории соседних государств без международного мандата — до-

статочно упомянуть израильскую операцию в Ливане в 2007 г., которая самым Израилем, а вслед за ним и США квалифицировалась как «антитеррористическая», а также прецедент турецкой операции в отношении курдов на севере Ирака. Уже в феврале 2008 г., когда была провозглашена независимость Косово, Россия предупреждала, что может применить аналогичную логику «особого случая» к образованию новых независимых государств на Кавказе, и применила ее осенью 2008 г., признав государственность Южной Осетии и Абхазии.

Кризисы вокруг международных операций в конфликтных регионах показывают, что поле миротворчества, как и более традиционное поле межэтнических и территориальных конфликтов, остается полем проекции и столкновения интересов великих держав.

Формулы легитимизации международного вмешательства в конфликты и внутренние дела государств. За десятилетие между 1999 и 2010 гг. ведущие державы и международные организации прибегали к разным формулам легитимизации вмешательства в конфликты. В период разворачивания операции в Косово господствовала формула **«гуманитарная интервенция»** (т.е. военное вмешательство для предотвращения гуманитарной катастрофы и геноцида). Запад ее развивал, эту формулу в видоизмененном виде внесли в доктринальные установки НАТО, в ООН была создана комиссия Сануна—Эванса, обосновавшая «гуманитарную интервенцию» в докладе **«Обязанность защищать»** (*Responsibility to Protect*). Россия критиковала эту формулу, хотя впоследствии она оказалась применима для легитимизации действий по вмешательству в кризис вокруг Южной Осетии в 2008 г. (предотвращение гуманитарной катастрофы, угроза которой образовалась в результате массированного обстрела и военного нападения грузинской стороны на Цхинвал).

После 11 сентября 2001 г. и в период военной кампании в Афганистане появилась новая формула: вмешательство в конфликт как **«контртеррористическая операция»**.

При подготовке операции в Ираке и в связи с выходом Северной Кореи из ДНЯО возникла формула вмешательства в целях **«предотвращения распространения оружия массового уничтожения»** с помощью «превентивных действий». Вскоре эта формула заменила формулу «контрраспространения» в связи с отрицательными результатами работы инспекторов МАГАТЭ в Ираке, искавшими там разработки ОМУ.

Наконец, непосредственно в период военной кампании в Ираке формула «контрраспространения» была отодвинута на задний план, а на первый план вышла формула **«насильственного изменения режима»** (*coercive regime change*) с помощью военной силы. Причем изменение режима западные политики прочили Ирану, Северной Корее, Сирии, Судану, в более далекой перспективе даже исламскому Пакистану.

При этом Россия поддержала (и активно) формулу «вмешательство для предотвращения распространения ОМУ», но резко критиковала и критику-

ет формулы «преэмптивного военного вмешательства» (т.е. вмешательства не с целью парирования реальных опасных действий, а с целью подавления «опасных намерений», нередко недоказанных) и особенно «насилованного изменения режимов в результате внешнего воздействия».

Серьезные споры о критериях и формах допустимого вмешательства имели место в последнее время и среди стран—участниц ОДКБ, особенно в связи с формированием «пакета» решений ОДКБ по миротворчеству в 2007–2010 гг. и планами создания Коллективных миротворческих сил ОДКБ. Ряд стран, в частности Белоруссия и Узбекистан, заявили об особых негативных позициях относительно перспектив коллективного вмешательства в конфликты на территории государств—участников организации. Реальным тестом готовности к коллективному вмешательству стали события в Киргизстане в 2005 г. и затем в 2010 г. В обоих случаях в ситуациях государственных переворотов и внутренних конфликтов в Киргизстане (в том числе летом 2010 г. в условиях массовых столкновений и кровопролития между киргизским и узбекским населением в Ошской области Киргизстана) серьезно вставал вопрос о необходимости и готовности внешнего миротворческого вмешательства. Однако в обоих случаях вмешательства с применением военных средств не произошло, поскольку отсутствовало документированное обращение за внешней помощью со стороны как старых, так и новых властей, отсутствовал и консенсус среди глав государств ОДКБ относительно своевременности и допустимости внешнего вмешательства.

Политизированный поиск новых форм и допустимых норм вмешательства в конфликты происходит как в России, СНГ, ОДКБ, так и в НАТО, ЕС, США, в международном сообществе в целом.

Силовое вмешательство внешних акторов в конфликты, как с выполнением правовых процедур, так подчас и с нарушением традиционного международного права, стало негласной практикой международной жизни.

Все операции последних полутора десятилетий и действия внешних сил в конфликтных регионах, таких как Афганистан, бывшая Югославия и Ирак, Абхазия и Южная Осетия, Приднестровье/Молдова, Карабах, Таджикистан и Киргизстан, — непростые и часто неоднозначные случаи с точки зрения международного, в том числе международного гуманитарного права.

Миротворчество в архитектуре европейской и евразийской безопасности. На настоящий момент ни в Евразии в целом, ни в регионе ННГ не существует единой системы кризисного реагирования и урегулирования конфликтов. Поле миротворчества расколото на взаимно критикуемые и непризнаваемые миротворческие механизмы и подходы различных групп стран и организаций.

Фактически, любая новая система (архитектура) международной безопасности в Евразии должна будет в миротворческой сфере решить не одну, а ряд взаимосвязанных задач:

- налаживание системы конфликтогенного мониторинга и превентивных предотвращающих вооруженный конфликт действий;
- эффективное международное посредничество;
- создание коллективной системы принятия политических решений по вмешательству в конфликты (проблема легитимизации вмешательства);
- проблема выбора уровня и формата международного вмешательства;
- проблема создания и поддержания арсенала средств вмешательства (от гуманитарной помощи до военной силы);
- проблема постконфликтного урегулирования, стабилизации, гуманитарной помощи, реконструкции мирной жизни в конфликтном регионе;
- проблема ликвидации корней конфликта (социальных, экономических, политических и др.) в целях предотвращения его возобновления.

Неочевидно, что все эти задачи решаемы с помощью и в рамках одного организационного формата. Скорее следует признать, что международные системы кризисного реагирования и конфликтного урегулирования должны быть составными — реалистично включать в них уже существующие международные организации и элементы, распределять и координировать функции между ними.

В ситуации сосуществования на одном геополитическом пространстве ряда не совпадающих по составу стран—членов субрегиональных организаций (ЕС, НАТО, СНГ, ОДКБ, ГУАМ и др.), ряд из которых к тому же имеет предысторию соперничества друг с другом, координация их действий возможна лишь на базе двух организаций универсального членства — ООН либо ОБСЕ. Однако речь не идет об ОБСЕ в ее нынешнем политическом и организационном состоянии. Фактически, для того чтобы организация типа ОБСЕ осилила функции координации в новой архитектуре безопасности, необходимо «второе рождение» региональной организации универсального членства, реформирование сохранившихся механизмов первой «корзины» ОБСЕ (механизмов по военно-политическим и разоруженческим вопросам) в новый формат, который предполагал бы новые элементы координации миротворческих действий в конфликтных регионах.

Миротворческие и иные операции НАТО в конфликтных регионах.

Со времени создания Североатлантического альянса в 1949 г. до середины 1990-х годов военный союз НАТО, поддерживая высокую боевую готовность, тем не менее не провел ни одной боевой операции. Первое реальное участие войск НАТО в операции в конфликтном регионе состоялось в 1995 г. в ходе конфликта в Боснии. За полтора последующих десятилетия альянс НАТО принял участие в шести операциях в конфликтных регионах: в трех областях бывшей Югославии (Боснии с 1995 г., Союзной Республике Югославия/Косово с 1999 г., бывшей югославской республике Македония в 2001 г.), в районе Дарфура в Судане на Африканском континенте, а также в операции многонациональных сил в Ираке (2003–2009) (где действия НАТО как организации развития не получили, хотя контингенты отдельных стран НАТО участвовали

активно) и в Афганистане (где, напротив, с августа 2003 г. НАТО активно возглавила по поручению ООН так называемые МССБ — Международные силы содействия безопасности).

«Переквалификация» НАТО от подготовки к «большой войне» с Варшавским договором на проведение операций миротворческого типа происходила достаточно болезненно. До 1994 г. Альянс провозглашал себя организацией «коллективной обороны» с доминированием военных функций, отрицая формулы «коллективная безопасность» или «региональная организация безопасности» как требующие политизации деятельности военного союза, вовлечения в мониторинг, предупреждения и улаживания конфликтов, в том числе за пределами территории стран-членов. Лишь в течение 1994–1995 гг. под давлением остроты нескольких разгоревшихся на территории бывшей Югославии конфликтов, а также необходимости адаптироваться к «исчезновению» традиционного противника альянс принял ряд политических решений о возможности использования своего военного потенциала по политическому мандату со стороны ОБСЕ, а затем и о возможности действий по мандатам ООН.

Неудача собственной операции ООН в 1994 г. в Боснии (приспособленный скорее к миссии наблюдателей и посредников легкий контингент ООН оказался «между двух огней» враждующих сторон, которые были все еще всерьез настроены на борьбу до победы, а не на соглашения) привела к обращению Генерального секретаря ООН за помощью к НАТО, единственной организации, способной на тот момент предоставить боеспособный и обученный международный контингент для операций по обеспечению морской и воздушной блокады бывшей Югославии и для наземных операций, в том числе прикрытия для выведения несущих потери контингентов ООН.

60-тысячный контингент Сил по выполнению соглашения (ИФОР), впоследствии трансформировавшийся в Силы по стабилизации (СФОР), действовал по мандату ООН и был составлен преимущественно из войск НАТО (хотя в нем присутствовали и страны, не входящие в организацию, включая Россию, чье взаимодействие с НАТО подробнее рассматривается ниже). Операция ИФОР/СФОР создала военно-политические условия для реализации Дейтонских соглашений, вступивших в силу 20 декабря 1995 г. и впоследствии становления Боснии-Герцеговины как самостоятельного нового государства.

Вторая операция НАТО, начатая в марте 1999 г. 78-дневной воздушной кампанией бомбардировок территории Союзной Республики Югославии в отсутствие мандата ООН (мандат был согласован лишь 11 недель спустя), стала наиболее спорной в истории альянса. Россия, Китай, Индия, ряд других членов международного сообщества выступили с резкой критикой целей и характера операции. Принципы миротворчества ООН, такие как беспристрастность, действие миротворцев в качестве третьей силы, равноудаленной от интересов конфликтующих сторон, здесь явно не выполнялись. Политические последствия международного вмешательства в СРЮ/Косово протянулись далеко в 2000-е годы, вплоть до распада СРЮ на три самостоятельных государства,

самостоятельность двух из которых (Косово и Черногории) остается признанной далеко не всеми членами мирового сообщества.

В 2001 г. Генеральный секретарь НАТО лорд Робертсон направил группу кризисного урегулирования в бывшую югославскую республику Македония по просьбе правительства в Скопье. Безопасность Македонии была под угрозой в результате внутренних межэтнических столкновений, в частности, действий так называемой Национальной армии освобождения — вооруженной группировки, состоявшей из боевиков — этнических албанцев, захвативших под свой контроль обширные участки территории в восточной и северной частях страны, примыкавших к Косово. Извлекая определенные уроки из операций в Косово и Боснии, НАТО на этот раз довольно тесно взаимодействовала с Европейским союзом и ОБСЕ: три организации заняли согласованную позицию в отношении обеих сторон конфликта. После подписания 13 августа 2001 г. Охридских соглашений НАТО развернула операцию под кодовым названием «Основной урожай», в ходе которой контингент из 4 тыс. натовских военнослужащих осуществлял надзор над разоружением Национальной армии освобождения. За последовавшие 30 дней на нескольких специально оборудованных пунктах было собрано около 4 тыс. единиц оружия, ранее принадлежавшего участникам незаконных группировок. По окончании операции по просьбе правительства Македонии НАТО сохранила в стране контингент из нескольких сотен военных для защиты гражданских наблюдателей. В апреле 2003 г. НАТО передала полномочия по дальнейшему проведению операции по стабилизации в Македонии Европейскому союзу.

Организация международной операции в Ираке по мандату ООН не предполагала самостоятельной роли для НАТО как коллективного участника, хотя роль контингентов таких стран НАТО, как США и Великобритания, была решающей. Коллективные натовские структуры с 2003 г. были вовлечены лишь в обучение иракских кадров и создание новых силовых институтов. НАТО отвечала за создание вблизи Багдада и налаживание работы Иракского центра подготовки, обучения и разработки доктринальных документов, а также координировала поставки военного оборудования. В период, когда Польша — новый член НАТО — отвечала за действия многонациональной дивизии «Центр—Юг» в центральном секторе Ирака, структуры НАТО оказывали содействие командованию в области разведки, тылового обеспечения, координации перевозок, наращивания сил и средств и организации защищенной связи.

В ходе комплекса международных операций в африканском Дарфуре (основные операции в этом регионе Африканского континента второе десятилетие ведутся по мандатам ООН и Африканского союза в значительной мере силами объединенных военных контингентов стран Африканского союза) НАТО приняла ограниченное участие, осуществляя воздушные переброски миротворческих контингентов Африканского союза в регион и проводя подготовку военнослужащих по управлению многонациональными военными штабами и действиями разведки.

Крупнейшая операция НАТО за пределами Евро-Атлантического региона — операция Международных сил содействия безопасности (МССБ, или, в английской транскрипции, *ISAF*) в Афганистане. Она проводится параллельно и в тесном взаимодействии с отдельной операцией сил США, начавших воздушную, а затем наземную операцию в Афганистане в 2001 г. Многонациональная коалиция МССБ объединяла в разные годы до 36 стран. С августа 2003 г. структуры НАТО координируют и возглавляют операцию МССБ. С августа по октябрь 2003 г. операция ограничивалась по мандату ООН оказанием помощи афганской Переходной администрации и Миссии ООН по содействию Афганистану в обеспечении безопасности в столице Кабуле и его окрестностях. Затем по решению ООН миссия была расширена до масштабов всей страны для установления повсеместного контроля и возможностей проведения выборов, укоренения новых политических институтов. По прошествии 10 лет с начала операции реально удерживать контроль над территорией удавалось лишь немногим более чем в половине провинций Афганистана. С 2009 г., в рамках внедрения новой стратегии «АфПак», операция фактически была расширена с афганской территории на прилегающие к афгано-пакистанской границе районы северо-западной пограничной провинции Пакистана, населенные пуштунми. После Лиссабонского (2010 г.) саммита НАТО и принятия новой стратегической концепции альянса началась подготовка постепенного сворачивания военного компонента операции и передачи контроля над ситуацией афганским силовым министерствам и ведомствам.

«Взаимодополняющие операции» НАТО и Европейского союза. Европейский союз и НАТО установили официальные отношения в военнополитической сфере в январе 2001 г. Изначально эти отношения были сосредоточены не вокруг подготовки к обороне от «внешнего противника», а вокруг возможностей взаимодействия по проведению операций в конфликтных регионах, что нашло отражение в принятой 16 декабря 2002 г. Декларации ЕС—НАТО об общеевропейской политике в области безопасности и обороны (ОЕБПО).

Вскоре сложился ряд так называемых соглашений «Берлин-Плюс», создающих механизмы использования Евросоюзом военной инфраструктуры НАТО. Название «Берлин-Плюс» происходило от состоявшейся еще в 1996 г. встречи в Берлине, на которой министры иностранных дел стран НАТО договорились о принципиальной возможности предоставлять силы и средства альянса для операций под руководством Евросоюза, в которых НАТО не принимает участия как организация. По замыслу договоренности были направлены на то, чтобы избежать дублирования средств и сил. Пакет соглашений включал несколько основных элементов. *Во-первых*, ЕС получал свободный доступ к системе оперативного планирования НАТО. *Во-вторых*, Евросоюз мог опираться на средства и ресурсы НАТО и использовать средства Европейской системы командования НАТО. Наконец, система оборонного планирова-

ния НАТО должна была строиться с учетом возможности предоставления сил Альянса для проведения операций ЕС.

Основная договоренность заключалась в том, что ЕС будет проводить свои операции только в том случае, когда НАТО как самостоятельная организация в них не задействована, и ЕС сможет развивать свои миссии полностью автономно от НАТО. Кроме того, в Главном командовании НАТО был сформирован штабной элемент ЕС для планирования «европейских» операций, а в штабные структуры Евросоюза делегировано постоянное представительство НАТО. При этом НАТО рассматривалась как некий внешний источник, который предоставляет свои ресурсы и штаб-квартиры, необходимые для достижения требуемого уровня операциональности Евросоюза.

В то же время соглашения «Берлин-Плюс» были скорее техническим руководством, а успех взаимодействия ЕС—НАТО во многом зависел от наличия политической воли с обеих сторон: спорным оставался вопрос о том, являются ли обе организации союзниками или конкурентами. Так, создание собственной штаб-квартиры ЕС вызвало в свое время серьезную дискуссию евроатлантических партнеров. В итоге была создана автономная штаб-квартира ЕС на базе военного штаба НАТО в Бельгии для планирования операций, в которых ЕС использует средства НАТО, а также отдел в рамках Секретариата Совета ЕС для планирования миссий, осуществляемых силами исключительно Евросоюза.

Наметившееся сближение между ЕС и НАТО не снимает всех разногласий, и пока что до поставленной цели — сделать функции этих организаций дополняющими друг друга, как это было заявлено в соглашениях «Берлин-Плюс», далеко. Хотя ряд примеров сотрудничества между ЕС и НАТО (операции «Проксима», «Конкордия» и «Алтеа») свидетельствовал об относительно успешном применении на практике соглашений «Берлин-Плюс», вопрос о взаимодействии между этими двумя структурами остается открытым. В 2003 г. Евросоюз принял «из рук» НАТО дальнейшее проведение операции в Македонии (операция «Конкордия»). В декабре 2004 г. ЕС принял также полномочия по обеспечению безопасности в Боснии и Герцеговине (операция «Алтеа»).

Сильная сторона Евросоюза заключается в том, что он является комплексным субъектом мировой политики, в то время как НАТО наиболее эффективна в тех случаях, когда требуется применение значительной военной силы. НАТО может предложить высокоразвитые инструменты «жесткой силы» (стратегический потенциал и опыт), но не может конкурировать с ЕС по многим параметрам «мягкой политики» (широкий дипломатический, политический и экономический инструментарий). В то же время у ЕС нет ни возможности, ни необходимости соперничать с НАТО на всех уровнях и во всех ситуациях, стремясь достигнуть уровня военного развития НАТО. Для Евросоюза наиболее реалистичным представляется развитие ресурсов в области постконфликтного урегулирования для участия в операциях низкой интенсивности, чтобы выступать в качестве комплексного субъекта в сфере международной безопас-

ности и использовать «мягкий» подход, подкрепленный собственными «жесткими» средствами и ресурсами в конфликтах и кризисах.

В результате отношения между обеими организациями представляют собой некое «конкурентное партнерство». Хотя на сегодняшний день Евросоюз не способен провести крупномасштабную военную операцию без опоры на структурные возможности НАТО, он предпринимает активные усилия, чтобы такую ситуацию изменить, стремясь освободить альянс от ряда функций в сфере безопасности и проводить независимую политику в этой области. Однако обе организации могут скорее дополнять друг друга, чем быть соперниками. Так, завершение миссии НАТО в Боснии и передача ее Евросоюзу позволили высвободить ресурсы Североатлантического альянса и сконцентрироваться на выполнении операции в Афганистане. И поскольку обе организации объективно усиливают друг друга, есть все основания считать, что такое союзническое взаимодействие ЕС и НАТО будет развиваться и в дальнейшем.

В целом Европейский союз в 2000-х годах продемонстрировал явную тенденцию к глобализации сферы применения своих военных и миротворческих возможностей. Из 14 проведенных ЕС на конец десятилетия военных, полицейских, наблюдательных операций только две были проведены в Европе, остальные — в Северной Африке, в Азии, в том числе в далекой индонезийской провинции Ачех, а также — и это новый поворот событий — в новых независимых государствах постсоветского пространства.

Если на протяжении первых полутора десятилетий после окончания холодной войны и ЕС избегал развертывания каких-либо операций, даже наблюдательных, на территории новых независимых государств, в последние несколько лет подобное «табу» им преодолено. Евросоюз с 2005 г. разместил на границе Молдовы и Украины миссию «по оказанию пограничной помощи» (она включала 233 сотрудника миссии ЕС, включая пограничных и таможенных экспертов из 22 государств—членов ЕС, представителей ряда стран СНГ и местных специалистов из Молдовы и Украины). А с сентября 2008 года в Грузии начала действовать Миссия наблюдателей Европейского союза (МНЕС) с персоналом более 350 человек и годовым бюджетом порядка 35 млн евро.

Взаимодействие России и НАТО в сфере миротворчества. Россия и НАТО за два десятилетия накопили определенный, хотя и не слишком широкий опыт практического взаимодействия в сфере миротворчества. В 1990-х годах он включал участие России в двух операциях, проводимых по мандатам ООН при лидерстве НАТО — сначала в Боснии, а затем в Союзной Республике Югославия/Косово. В 2000-х годах Рабочей группой при Совете Россия—НАТО была разработана в общих чертах доктрина совместных миротворческих операций, а также осуществлялось взаимодействие по проведению операций в Афганистане (Россия ограничивалась содействием со своей территории и с территории Центральной Азии) и обеспечению с участием России северного транзитного коридора (через территорию России и стран Центральной Азии в Афганистан).

Российский контингент в боснийской операции (количество которого менялось от 900 человек в 1992 г. до 1500 в 1994 г. и 1340 в 1996 г.) составлял не более 5% наземных сил операции *SFOR* (которые насчитывали порядка 34 тыс. человек). Однако политическое значение его присутствия и взаимодействия с западными миротворцами было заметно шире, чем чисто военные функции. Российский контингент включал десантные силы на 118 БТР и 284 единицах автотехники, усиленные артиллерией, мобильными противотанковыми и портативными противовоздушными пусковыми установками. Он прошел ускоренное обучение на взаимодействие с зарубежными партнерами в течение 6 недель (в России в тот период еще не было контингентов, специально готовившихся к выполнению миротворческих функций). Российская бригада действовала в Боснии в составе многонациональной дивизии «Север», взаимодействуя на флангах отведенного ему района патрулирования в 1750 км² с американской и турецкой бригадами, а также норвежскими и польскими контингентами. Потери в российской бригаде за время операции составили 4 человека убитыми и 11 ранеными.

Политическую проблему составляла состыковка цепочек командования российских и натовских сил, особенно после 1994 г., когда командование операцией полностью перешло от структур ООН к натовским структурам. Для того чтобы избежать прямого подчинения российских солдат натовским командирам, была создана непрактичная, но «политкорректная» схема. Командующий российской бригадой генерал Л. Шевцов с пятью офицерами был размещен непосредственно в европейском штабе НАТО в Монсе (они официально именовались «Оперативная группа Российского министерства обороны в Объединенном штабе европейского командования НАТО») и подчинялся напрямую главнокомандующему силами НАТО, временно получив ранг его заместителя. В целом этот первый опыт оперативной совместности российских и натовских контингентов был, по взаимным оценкам, вполне успешным.

Правовой основой совместных действий России и НАТО в Косово стала резолюция СБ ООН 1244. Соглашение о российском участии в операции было подписано 18 июня 1999 г. Однако размещению российского контингента в 1300 человек в Косово предшествовали драматические события на протяжении 11 недель, с марта по июнь 1999 г., когда силы НАТО вели бомбардировки СРЮ в отсутствие мандата ООН на принудительные действия, что вызвало серьезный кризис в отношениях Россия—НАТО. Контакты по линии Постоянного совета Россия—НАТО были прерваны почти на год. Совместное заявление о восстановлении отношений между Альянсом и Россией было подписано Генеральным секретарем НАТО лордом Робертсоном в Москве только 16 февраля 2000 г. Россия сделала также ряд официальных заявлений с осуждением различных аспектов взаимодействия НАТО с Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии. В отличие от в целом успешного сотрудничества в Боснии в результате политических разногласий по общепо-

литическим целям операции в Косово российское участие в этой второй совместной с НАТО операции было свернуто уже в ходе 2000 г.

Однако затем, в 2001–2002 гг., в рамках Рабочей группы по миротворчеству при реформированном Совете Россия—НАТО был согласован документ «Политические аспекты базовой концепции совместных миротворческих операций НАТО—России». Документ был направлен позже в ООН, ОБСЕ, ЕС, а также странам-партнерам по Евро-Атлантическому совету сотрудничества. Предполагалось, что совместные операции могут вестись НАТО и Россией на основании Устава ООН и решений СБ ООН или мандата ОБСЕ, при подтверждении решений Советом Россия—НАТО. Оговаривались принципы нейтральности, транспарентности (гласности), обмена информацией, совместного планирования в ходе проведения операций. Предполагалось, что «военно-политическая оценка», «варианты военной реакции» на кризис и «концепция операции» будут согласовываться сторонами через Совет Россия—НАТО, причем это может делаться еще до принятия решения о совместной операции и не накладывает обязательства на Россию или НАТО безоговорочно согласиться на последующее проведение совместной операции. При этом как в ходе выработки предварительных решений, так и в ходе возможной операции военные командования НАТО и России должны были докладывать свои предложения Совету Россия—НАТО как высшему политическому органу по проведению операции, решения в котором, в том числе относительно цепочки командования и назначении командующих, должны приниматься консенсусом.

Сторонами были обговорены до сих пор не реализованные решения о согласовании программ обучения миротворческих сил, нацеленные на их оперативную совместимость. Также были разработаны отдельные согласованные Рабочей группой документы по оказанию гуманитарной помощи в ходе совместных миротворческих операций, по конфискации оружия конфликтующих сторон, по обеспечению совместными миротворческими силами возвращения беженцев и перемещенных лиц и по другим практическим аспектам возможных совместных операций.

На более позднем этапе была разработана также инициатива в рамках консультаций «восьмерки» по Карабаху, предполагавшая совместное российско-натовское миротворческое патрулирование и обеспечение гарантий безопасности Карабаха как первое практическое применение Концепции совместных миротворческих операций. Это представлялось политически возможным, поскольку Армения (через ОДКБ и напрямую) заинтересована в использовании миротворческого потенциала России, а Азербайджан доверяет потенциалу НАТО. На практике данная инициатива реализована не была.

Наработанные Рабочей группой по миротворчеству документы пока не получили практического применения, однако были частично учтены при разработке пакета миротворческих соглашений в рамках ОДКБ.

Что касается российско-западного взаимодействия по Афганистану, то формально это взаимодействие не относится к разряду миротворческих опе-

раций, хотя предоставленная в свое время Россией помощь афганскому Северному альянсу, а затем и задействование транспортных коридоров (включая решения 2010 г. по активизации наземного транзитного коридора, подготовке в учебном центре МВД России нескольких сотен афганских полицейских и участия России в ремонте вертолетного парка, задействованного в Афганистане) объективно способствовали решению задач, поставленных перед НАТО мандатом ООН для международной операции по Афганистану.

Участие России в совместных операциях с ООН и ЕС. Несмотря на относительно широкую географию присутствия российских миротворцев в операциях по мандатам ООН, следует признать, что масштабы российского участия в миротворчестве ООН заметно ниже, чем могли бы быть у великой державы, играющей глобальную роль. Россия по размеру предоставляемых ООН контингентов (от 300 до 400 человек в год) занимает сейчас среди других стран только 31-е место, в то время как Европейский союз в последние годы направляет ежегодно порядка 8 тыс. человек в миротворческие миссии.

На начало 2010 г. Россия обеспечивала участие в операциях ООН по всему миру 366 российских военных (55 в составе полицейских сил, 77 военных наблюдателей, 239 в составе непосредственно военных контингентов). Российские миротворцы участвовали в следующих операциях:

- Западная Сахара (в терминологии ООН — операция *MINURSO*);
- Центрально-Африканская Республика и Чад (*MINURCAT*);
- Гаити (*MINUSTAH*);
- Кот д'Ивуар (*UNOCI*);
- Демократическая Республика Конго (*MONUC*);
- Косово (*UNMIK*);
- Либерия (*UNMIL*);
- Судан (*UNMIS*);
- Восточный Тимор (*UNMIT*).

Что касается взаимодействия Европейского союза и России, пока что развитие консультаций между ЕС и Россией по наиболее актуальным проблемам международных отношений так и не привело к видимому прогрессу практического взаимодействия сторон в сфере европейской и международной безопасности. Долгое время фактически единственным конкретным результатом сотрудничества оставалось участие нескольких российских офицеров в полицейской миссии ЕС в Боснии и Герцеговине. Это почти символическое участие не предполагало ни политического, ни оперативного влияния в рамках операции. Россия по приглашению ЕС приняла участие в командно-штабных учениях Евросоюза, однако всего лишь в качестве наблюдателя, а не партнера.

Наметившийся прогресс связан с совместными действиями России и стран ЕС в Африке, в частности, в рамках миротворческой миссии в Чаде и Центрально-Африканской Республике, куда направлено 3700 миротворцев из 14 стран ЕС.

Россия также еще в апреле 2006 г. направила вертолетную группу в помощь миссии Евросоюза и ООН в район Дарфура (Судан). Группа из 120 российских военных специалистов и четырех вертолетов «Ми-8» предоставляет воздушный транспорт военным наблюдателям ООН и ЕС, а также выполняет спасательные операции.

Подход США к участию американских сил в международном миротворчестве. США занимают особую позицию по вопросу командования и управления многонациональными силами (будь то силы ООН или коалиционные группировки), в состав которых делегируются американские контингенты. Закрепленная в президентской директиве № 25 «Политика администрации США в отношении реформирования многонациональных миротворческих операций», эта политика сформировалась еще в середине 1990-х годов и состоит в том, что «президент США никогда не передает кому-либо командование американскими силами»¹. В документе ясно постулируется, что в ведение многонациональных командных органов может быть передано только «оперативное управление» силами США и только в том случае, если это соответствует американским национальным интересам. Чем значительнее роль США, тем меньше вероятность того, что командование и управление будут включены в сферу ответственности командных структур ООН, а не США или «уполномоченных» региональных организаций (например, НАТО).

Именно поэтому в Афганистане фактически идут две взаимосвязанные операции с двумя разными цепочками командования: операция международной коалиции 35 стран (находится по поручению ООН в коллективном ведении НАТО) и операция ВС США, подчиняющаяся непосредственно и только Пентагону.

Американские источники признают, что это положение противоречит политике ООН, которая состоит в том, что действующие в составе Сил ООН подразделения и военнослужащие должны подчиняться исключительно командованию ООН. На практике это приводит к тому, что США, как говорится в документах американского командования, «оставляют за собой право в любой момент прекратить свое участие в операции и предпринять любые действия для защиты американских сил».

Законодательство США предусматривает три различных вида операций, осуществляемых американскими силами во взаимодействии с ООН: действия в составе сил ООН, действия по поддержке сил ООН и действия по выполнению резолюций СБ ООН.

В России ведутся дебаты, не следует ли российской стороне также предусмотреть разные правовые и организационные формы участия в операциях «в составе сил ООН» и «в составе сил региональных организаций» (имея в виду силы ОДКБ), а также, на других основаниях, «совместно с силами региональ-

¹ Operational Law Handbook // International and Operational Law Department. Charlottesville, 2003.

ных организаций» (имея в виду НАТО и ЕС) или «по поддержке сил региональных организаций».

Рекомендуемая литература

Блищенко В. И., Солнцева М. М. Региональные конфликты и международное право (вторая половина XX — начало XXI века). М.: Городец, 2005.

Ежегодник СИПРИ 2010 «Вооружения, разоружение и международная безопасность» / Отв. ред. А. Г. Арбатов. М.: ИМЭМО РАН, 2011.

Заемский В. Ф. ООН и миротворчество: Курс лекций. М.: Международные отношения, 2008.

Кременюк В. А. Международные конфликты: Проблемы управления и контроля. М.: ИСКРАН, 2006.

Экономика и политика в современных международных конфликтах / Под ред. А. Д. Богатурова. М.: Изд-во «УРСС», 2008.

An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 // URL: <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>.

Armed Conflicts Database. International Institute for Strategic Studies // URL: <http://www.iiss.org/publications/armed-conflict-database/>.

ФЕНОМЕН МЕЖДУНАРОДНОГО ТЕРРОРИЗМА

Рубеж XX–XXI вв. войдет в историю как время масштабных и стремительных перемен в области международных отношений и мировой политики. Особое место в этом списке занимает новый вид международного терроризма, получивший наибольшее распространение в конце 1990-х — начале 2000-х. События 11 сентября 2001 г. в США, ставшие наиболее масштабными террористическими актами за всю историю человечества, наглядно продемонстрировали неподготовленность мирового сообщества к отражению угрозы нового глобального терроризма, ведущего свою борьбу сразу во многих странах мира и ставящего перед собой глобальную стратегическую задачу: реализацию альтернативного проекта мирового устройства, опирающегося на исламские ценности.

Терроризм — сложное социально-политическое явление, существующее в разных видах и формах, его история насчитывает века. Террористические акты имели место в разные исторические эпохи — убийство Цезаря в римском сенате, убийство Марата и террор периода якобинской диктатуры во Франции после революции 1789 г., убийство Александра II, красный и белый террор в годы Гражданской войны в России, террор анархистов и т.д. Кем бы терроризм ни практиковался (отдельными лицами, разного рода организациями, государствами), он являлся одним из средств достижения политических целей и носил не постоянный, а эпизодический характер. Исторически терроризм рассматривался в качестве феномена тактического характера, привязанного к конкретным культурным и географическим условиям и представляющего собой инструмент преимущественно революционной и национальной борьбы. В 1970–1980-х годах терроризм использовался в основном националистскими и ультралевыми группами, такими как «Красные бригады» в Италии, «Вооруженная исламская группа» в Алжире, «Ирландская республиканская армия», «Организация освобождения Палестины» и «Сияющий путь» в Перу. Однако в 1990-х годах международный терроризм претерпел серьезные изменения, а сама угроза терроризма стала более серьезной с созданием террористических сетей, основанных на религиозных и фундаменталистских доктринах. Новый терроризм гораздо более смертоносный и сложный, чем все его предыдущие виды, и к тому же лишенный какой-либо ярко выраженной национальной принадлежности.

Определение терроризма в национальном, региональном и международном дискурсах. Проблема определения терроризма не может являться исключительно академическим вопросом, так как именно в зависимости от того, как определяется терроризм, принимаются меры по борьбе с ним.

Несмотря на то что акты терроризма представляют все большую угрозу безопасности как для отдельных государств, так и для мирового сообщества в целом, а терроризм превратился в глобальную проблему современности и борьба с ним уже стала задачей всего человечества, до настоящего времени не решен один из основополагающих вопросов этой деятельности — вопрос об определении понятий «терроризм» и «международный терроризм».

По содержанию и основным формам проявления терроризм и международный терроризм являются сложнейшими социально-политическими явлениями, причем их общественная опасность на протяжении последних десятилетий неуклонно возрастает. Отражением сложности этих явлений стало большое количество определений и их противоречивость — как в научных работах, так и в документах, принятых на внутригосударственном и международном уровнях.

В силу этого на протяжении по крайней мере уже полутора десятилетий одним из ключевых вопросов в борьбе с международным терроризмом является выработка его общего определения, закрепление его международно-правового состава в универсальном международном договоре. Однако, несмотря на обилие международно-правовых актов, существование многочисленных организаций различного уровня и характера, участвующих в тех или иных формах в борьбе с международным терроризмом, в настоящее время нет ни одного универсального международного договора, четко определяющего это понятие. В международных договорах содержатся частные составы различных проявлений терроризма (захват заложников, незаконные акты, угрожающие безопасности гражданской авиации, морского судоходства, бомбовый терроризм и т.д.).

Иными словами, ныне отсутствует общая основа, необходимая для построения единого механизма борьбы с международным терроризмом. Пока можно говорить лишь об условном, собирательном определении международного терроризма, содержащем признаки ряда преступлений, которые мировое сообщество относит к таковому посредством международных договоров.

Одной из первопричин этого являются различия подходов государств, столкнувшихся с реальной опасностью терроризма в своих странах, к выработке определений терроризма в национальном законодательстве, в первую очередь при разработке специальных правовых норм, направленных на ужесточение контроля над терроризмом и подавление его проявлений уголовно-правовыми средствами. Большинство стран мира оказались не подготовленными к жестокому всплеску террористического насилия на своей территории, причем не только морально, но и институционально, прежде всего законодательно. Лишь действительно шокирующие общество своей бесчеловечностью акты терроризма вынудили либеральные правительства,

испытывшие после Второй мировой войны гипертрофированный страх перед применением любых недемократических мер, на принятие уже назревших кардинальных решений.

Первым специальным актом в этой области стал Указ Временного государственного совета Израиля о пресечении терроризма, принятый еще в 1948 г. Но большинство стран мира, ставших объектом террористических актов, приступили к разработке внутригосударственного законодательства об ответственности за терроризм лишь в 1980–1990-х годах. И сразу столкнулись с трудностью закрепления в нем понятия «терроризм» и определения диспозиций статей о соответствующих составах преступлений. Основная проблема заключалась в общем концептуальном подходе к решению вопроса о том, следует ли закреплять в законах исчерпывающее определение понятия «терроризм». Правовые системы различных стран мира дают различный ответ на него.

В результате оказалось, что законодатели большой группы стран пришли к выводу о том, что законодательное формулирование понятия специфического преступления может стать в конечном итоге бесполезным, ибо существующий арсенал уголовно-правовых мер не позволяет подавить достаточно строго все действия, способные вылиться в террористические акты.

Например, во Франции была предпринята попытка дать единое определение терроризма в УК 1986 г., однако ввиду сложности проблемы было решено применять к уже существующим видам преступлений более строгие меры наказания, если эти действия были совершены в террористических целях. В итоге, например, понятие терроризма в УК Франции получило сложную, запутанную отсылочную форму, закрепленную не только в его ст. 421-1, но и в ряде других законов страны.

Уголовный кодекс Франции 1986 г.

«Террористические акты подразумевают следующие действия, если они намеренно связываются с какой-либо индивидуальной или коллективной операцией, имеющей целью существенно нарушить общественный порядок путем устрашения или террора:

- умышленные посягательства на жизнь, умышленные посягательства на личную неприкосновенность, похищение и незаконное лишение свободы, так же как угон воздушного судна, корабля или любого другого транспортного средства;
- кражи, вымогательства, уничтожение, повреждение и порча, так же как преступные деяния в области информатики;
- преступные деяния по делам о боевых группах и расформированных движениях;
- изготовление или хранение смертоносных или взрывных механизмов и орудий;
- производство, продажа, ввоз или вывоз взрывчатых веществ;
- приобретение, хранение, перевозка или незаконное ношение взрывчатых веществ или орудий, изготовленных с применением названных веществ;
- хранение, ношение и перевозка оружия и боеприпасов первой и четвертой категорий;
- преступные деяния, определенные в статьях L 2341-1 и L 2341-4 Кодекса обороны;

- акты, которые намеренно связываются с какой-либо индивидуальной или коллективной операцией, имеющей целью существенно нарушить общественный порядок путем устрашения или террора;
- загрязнение атмосферы, почвы, недр, пищи или пищевых ингредиентов и вод, включая территориальные морские воды, веществами, способными представлять опасность для здоровья человека или животных или природной среды;
- участие в какой-либо группе или каком-либо сговоре, имеющее целью приготовление, характеризующееся одним или несколькими объективными действиями, к какому-либо из актов терроризма, указанных в предыдущих статьях;
- финансирование террористической деятельности путем предоставления, сбора или распоряжения средствами, активами или каким-либо иным имуществом или путем предоставления консультаций по этим вопросам с намерением, чтобы такие средства, активы или имущество использовались или при осознании того, что они будут использованы полностью или частично, для совершения террористических актов независимо от того, был или не был совершен такой акт;
- неспособность обосновать происхождение средств, необходимых для ведения своего образа жизни, поддерживая при этом регулярные отношения с одним или несколькими лицами, вовлеченными в совершение одного или нескольких террористических актов».

Столь же многочисленными отсылками, как и во Франции, отличаются «антитеррористические» статьи УК и отраслевого законодательства ФРГ, Индии, Италии, Испании, Республики Кореи и многих других стран.

В некоторых других государствах предприняты более или менее успешные попытки в рамках сложно структурированных законов обеспечить эффективную криминализацию не только отдельных актов терроризма, но и различных направлений террористической деятельности в целом, в том числе и деятельности таких сложных образований, как террористические организации. В этой связи большой интерес представляет Закон о терроризме, принятый в Великобритании (*The Terrorism Act, 2000*). В нем даются как единое определение терроризма для целей уголовного преследования, так и список общеуголовных преступлений, в отношении которых применяются специальные меры, если такие преступления совершены в террористических целях (в их числе убийство, мятеж, похищение человека или незаконное лишение свободы, угрозы убийством, преступления с использованием взрывчатых веществ).

Определение термина «терроризм» в Законе о терроризме, принятом в Великобритании, 2000

Статья 3

(1) Под термином «терроризм» понимается использование или угроза действий, если это:

- (а) действия, подпадающие под часть (2) далее;
- (б) использование или угроза с намерением воздействовать на правительство или запугать публику или часть публики;

- (с) использование или угроза в целях продвижения политических, религиозных или идеологических вопросов.
- (2) Действия подпадают под эту часть, если:
 - (а) включают серьезное насилие против личности;
 - (б) включают серьезный ущерб собственности;
 - (с) подвергают опасности человеческую жизнь, иную, чем лица, совершающего действие;
 - (d) подвергают серьезному риску здоровье или безопасность публики или части публики или
 - (е) рассчитаны на существенное противодействие или серьезный подрыв электронной системы.

<...>

(3) Использование или угроза действий, подпадающих под часть (2) выше, которые включают использование огнестрельного оружия или взрывчатых веществ, является терроризмом вне зависимости от того, соответствует ли это разделу (1)(b) выше.

(4) В настоящем законе упоминание действий, предпринятых для террористических целей, включает ссылку на действия, предпринятые в интересах запрещенной организации.

Одновременно закон содержит ряд специальных составов преступлений террористической направленности, криминализующих любые действия в поддержку террористов и террористических организаций.

Аналогичная детальная проработанность законодательства о противодействии терроризму характерна для стран, относящихся преимущественно к англо-американской правовой семье (к системе так называемого общего права): США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и некоторым другим, хотя и в нем широко используется отсылочный характер правового регулирования.

Несмотря на отмеченные различия, современный законодатель исходит из того, что терроризм представляет собой сложное явление, а поэтому уголовно-правовая борьба с ним должна носить комплексный характер. Новейшие уголовные законодательства предусматривают целую систему норм, направленных на пресечение террористической деятельности. И прежде всего речь идет о системе составов так называемых преступлений террористического характера, при формулировании которых определяется не столько терроризм, сколько конкретные составы уголовно наказуемых деяний, которые иногда имеют одноименное обозначение.

При этом уголовное законодательство государств обычно не содержит понятий «террористическое преступление» или «преступление террористического характера» — подобными категориями оперирует правовая доктрина. Тем не менее в последние годы в уголовных кодексах или специальных актах анти-террористического законодательства законодатели все чаще очерчивают круг деяний, которые входят в общую схему криминализации террористической деятельности, как, например, в Федеральном законе РФ «О противодействии терроризму».

**Федеральный закон РФ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ
«О противодействии терроризму»¹**

В статье 3 закон определяет следующие основные понятия:

- терроризм — идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий;
- террористическая деятельность — деятельность, включающая в себя:
 - а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;
 - б) подстрекательство к террористическому акту;
 - в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;
 - г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;
 - д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;
 - е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности;
- террористический акт — совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

В примечании к ст. 205.1 Уголовного кодекса РФ, устанавливающей ответственность за содействие террористической деятельности, законодатель обозначил перечень преступлений террористического характера, отнеся к ним: террористический акт (ст. 205); содействие террористической деятельности (ст. 205.1); публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (ст. 205.2), захват заложников (ст. 206); организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208); угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211); посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277); насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278); вооруженный мятеж (ст. 279); нападения на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360).

Подобным образом перечни преступлений террористического характера определяются в национальном праве Дании, Норвегии, Финляндии и других государств Европейского союза.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. 13 марта. № 11. Ст. 1146.

Несмотря на то что в настоящее время терроризм и связанные с ним деяния получили специальную криминализацию в подавляющем большинстве стран мира, законодательство некоторых из них содержит лишь узкий формальный круг норм, ограниченно определяющий понятие терроризма. Так, ст. 84 УК Вьетнама установлено, что за терроризм несут ответственность лица, которые намереваются оказывать противодействие народной администрации и посягать на жизнь должностных лиц, государственных служащих или граждан, а также лица, которые совершают террористические действия в отношении иностранцев с целью осложнить международные отношения Социалистической Республики Вьетнам. Столь же узкое понимание преступления терроризма закреплено в законодательстве КНДР и некоторых других стран, которые относят терроризм к преступлениям против основ конституционного строя.

Некоторые страны при формулировании понятий «терроризм», «акты терроризма», «террористические организации» напрямую увязывают их с политической составляющей этих явлений. Так, в УК Бразилии включена глава «О преступлениях против функционирования демократических институтов и важнейших служб», в которой содержатся положения о терроризме как преступлении и наказании за деятельность незаконных вооруженных групп, а также за похищение любых видов транспорта.

Кроме того, имеется ряд государств, законодательством которых не предусмотрена ответственность за терроризм. Так, УК Нигера вообще не содержит норм об уголовной ответственности за терроризм и не определяет это понятие, хотя устанавливает ответственность за преступления, которые мировым сообществом отнесены к террористическим: захват заложников; преступления против лиц, пользующихся международной защитой; акты бомбового терроризма; хранение радиоактивных веществ, изготовление или хранение устройства с намерением причинить смерть человеку или нанести ему тяжкие телесные повреждения или с намерением причинить значительный ущерб имуществу или окружающей среде; финансирование терроризма.

Такой разноплановый подход к определению понятия «терроризм» на внутригосударственном уровне при взаимодействии национальных правовых систем с международным правом во многом и обуславливает непрекращающуюся дискуссию о необходимости наличия или отсутствия таковой применительно к выработке общепризнанного международно-правового определения понятий «терроризм» и «международный терроризм».

Некоторые государства, являясь субъектами международных отношений и международного права, уже предприняли попытки сформулировать последнее во внутригосударственном праве (например, Черногория).

Определение термина «международный терроризм» в УК Черногории

Статья 447. Преступное деяние — международный терроризм

1. Лицо, которое, руководствуясь намерением причинить вред иностранному государству или организации, совершает похищение человека или иной акт насилия,

устраивает взрыв или пожар или совершает иные в целом опасные действия либо угрожает применением ядерных, химических, бактериологических или иных опасных средств, наказывается тюремным заключением на срок от трех до 15 лет.

2. Если преступление, упомянутое в пункте 1 настоящей статьи, приводит к смерти одного или нескольких человек, исполнитель преступления наказывается тюремным заключением на срок от пяти до 15 лет.

3. Если при совершении преступления, упомянутого в пункте 1 настоящей статьи, исполнитель совершает умышленное убийство, исполнитель преступления подлежит тюремному заключению на минимальный срок в 10 лет либо тюремному заключению на срок в 30 лет.

Однако такая практика законодательства представляет собой исключение из общей тенденции, которая заключается в попытках сформулировать данные понятия на международно-правовом уровне. В значительной мере это касается выработки и закрепления в международно-правовых документах понятия «терроризм».

Предпринимаются попытки принятия определения терроризма и на **региональном уровне**, в рамках различных межгосударственных объединений. Согласно Договору о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (Минск, 4 июня 1999 г.)¹ терроризм — противоправное уголовно наказуемое деяние, совершенное в целях нарушения общественной безопасности, оказания воздействия на принятие органами власти решений, устрашения населения, проявляющегося в виде: насилия или угрозы его применения в отношении физических или юридических лиц; уничтожения (повреждения) или угрозы уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающей опасность гибели людей; причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий; посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенного для прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападения на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующегося международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой; иных деяний, подпадающих под понятие террористических в соответствии с национальным законодательством Сторон, а также иными общепризнанными международно-правовыми актами, направленными на борьбу с терроризмом.

Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.)² под терроризмом понимает деяния, признаваемые преступными в одном из договоров, перечисленных в Приложении к ней (антитеррористических конвенций, заключенных под эгидой ООН),

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. 29 мая. № 22. Ст. 2291.

² Там же. 2003. 13 октября. № 41. Ст. 3947.

и, как определено в этом договоре, преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон, как и любое другое деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организацию, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения.

Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (Варшава, 16 мая 2005 г.)¹ не содержит детализации понятия «терроризм», а определяет «террористическое преступление» как любое из преступлений, предусмотренных договорами, перечисленными в приложении к этой Конвенции, в которое включены универсальные международные договоры антитеррористической направленности. Кроме того, согласно Конвенции преступлениями признаются публичное подстрекательство к совершению террористического преступления, вербовка и подготовка террористов, другие деяния, рассматриваемые как сопутствующие (соучастие, организация и наставление других лиц, содействие).

В этих, а также в аналогичных международных договорах регионального характера, заключенных в рамках Организации Американских государств, Ассоциации регионального сотрудничества Южной Азии, определение понятия «международный терроризм» не выработано.

Перед тем как рассмотреть примеры определения терроризма на **международном уровне**, необходимо остановиться на двух существующих подходах к его выработке. Согласно первому из них наличие строгого определения терроризма для эффективной международной борьбы не является обязательным условием. Например, видный теоретик школы неолиберализма Р. Кохэн считает, что в ближайшей перспективе терроризм будет определяться «индуктивно и операционально — как акты неправомерного насилия, которые подавляющее число стран антитеррористической коалиции считают нелегитимными». В пользу этого подхода говорит и тот факт, что после терактов Нью-Йорке и Вашингтоне государства не поставили во главу угла дискуссии о международно-правовом определении данного террористического акта, а практически единогласно выступили с его осуждением и выразили готовность бороться с любыми проявлениями транснационального терроризма.

Согласно второму подходу юридически строгое определение терроризма необходимо в качестве основополагающего условия успешной борьбы с ним. Здесь можно выделить две основные проблемы. *Во-первых*, всегда существует

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. 18 мая. № 20. Ст. 2393.

соблазн сформулировать определение таким образом, чтобы под определение терроризма попадала деятельность не только непосредственных террористов, но и других оппозиционных власти лиц и организаций. *Во-вторых*, некоторые государства, так или иначе поддерживающие террористов, будут стремиться к выработке такого определения, которое и в дальнейшем позволяло бы им безнаказанно осуществлять такую поддержку.

Другая проблема в определении терроризма заключается в том, что современное международное право не охватывает деятельность транснациональных акторов, к которым можно отнести и транснациональный терроризм. Любое принятое международное определение будет обязательным только для национальных государств, в то время как для транснациональных акторов оно никакого правового значения иметь не будет¹. Таким образом, законодательная база международного права не успевает полностью охватывать современные мирополитические отношения в условиях глобализации.

Несмотря на все сложности, определение терроризма все же может быть основано, в частности, на уже существующих международных принципах и правилах ведения войн между государствами. Эти принципы изложены в Гаагских и Женевских конвенциях², которые, в свою очередь, опираются на основной принцип, гласящий, что преднамеренное нанесение вреда военным служащим во время боевых действий является необходимым злом и, соответственно, рассматривается как приемлемая и допустимая мера. В то время как преднамеренно нападение на гражданское население со стороны регулярных войск абсолютно запрещено. Таким образом, эти конвенции проводят четкие различия между солдатами, которые атакуют вооруженные силы противника, и военными преступниками, преднамеренно выбирающими целями гражданское население.

В 1994 г. Генеральная Ассамблея приняла Резолюцию № 49/60 «Меры по ликвидации международного терроризма», где было зафиксировано первое и пока единственное консенсусное определение терроризма, использованное в дальнейшем и в других документах: «Преступные акты, направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди широкой общественности, группы лиц или конкретных лиц в политических целях, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы, какими бы ни были соображения политического, философского, идеологического, расового, этнического, ре-

¹ Здесь, однако, есть и обратный эффект. Например, члены движения «Талибан» и террористической группы «Аль-Каида», плененные во время операции США в Афганистане и переправленные впоследствии на военную базу США в Гуантанамо, не получили статуса военнопленных, так как они не являлись официальными представителями армии какого-либо государства. В связи с этим положения Гаагских и Женевских конвенций на них не распространяются. См.: De Nevers, Renee. Modernizing the Geneva Convention // The Washington Quarterly. 2006. Vol. 29. Iss.2. Spring.

² См.: Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг., Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. и дополнительные протоколы к ним от 1977 г.

лигиозного или любого другого характера, которые могут приводиться в их оправдание»¹.

В докладе Группы ОН высокого уровня, опубликованном в декабре 2004 г., содержится следующая дефиниция терроризма: «любое деяние... которое имеет целью вызвать смерть мирных жителей или некомбатантов или причинить им тяжкие телесные повреждения, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения»².

На основании международного соглашения по определению терроризма, если такое все же будет принято, будет легче осуществлять и международное сотрудничество. Пока, даже в отсутствие согласованного общего определения терроризма, борьба международного сообщества с ним должна строиться прежде всего на всеобщем неприятии терроризма как метода достижения политических целей.

Хотя отсутствие общепризнанного определения понятий «терроризм» и «международный терроризм» в целом не препятствует поступательному развитию международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, ввиду большого разнообразия уже имеющихся определений актуальной задачей мирового сообщества является выработка его общего определения. Оно должно содержать наиболее общие признаки, закрепленные в уже принятых антитеррористических конвенциях и протоколах, в том числе уточнение формулировок целей, характерных для актов терроризма. Разработанное определение необходимо закрепить во всеобъемлющей конвенции, которая должна по возможности восполнить все пробелы в международно-правовом регулировании различных аспектов международного сотрудничества в борьбе с терроризмом.

Именно такой подход лег в основу Резолюции ГА ООН 51/210 от 17 декабря 1996 г.³, в соответствии с которой был сформирован Специальный комитет для разработки на первом этапе проектов международных конвенций о борьбе с бомбовым терроризмом и с актами ядерного терроризма, а с 2000 г. он приступил к разработке и обсуждению проекта всеобъемлющей конвенции о международном терроризме.

Международно-правовую основу антитеррористического направления международного сотрудничества составляет широкий круг международно-правовых документов, в числе которых 30 так называемых «антитеррористических» конвенций, договоров и протоколов — 16 универсальных (13 документов и 3 недавно принятые поправки к ним) и 14 региональных:

¹ Документ ООН. А/RES/49/60. Меры по ликвидации международного терроризма. 1995 г. 17 февраля.

² Документ ООН. А/59/565. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность». 2004 г. 1 декабря. С. 59.

³ Документ ООН. А/RES/51/210. 1997 г. 17 января.

- Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, подписанная в Токио 14 сентября 1963 г.;
- Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, подписанная в Гааге 16 декабря 1970 г.;
- Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, подписанная в Монреале 23 сентября 1971 г.;
- Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, подписанный в Монреале 24 февраля 1988 г.;
- Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1973 г.;
- Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 г.;
- Конвенция о физической защите ядерного материала, подписанная в Вене 3 марта 1980 г.;
- Поправка к Конвенции о физической защите ядерного материала, принятая в Вене 8 июля 2005 г.;
- Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, подписанная в Риме 10 марта 1988 г.;
- Протокол 2005 года к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, подписанный в Лондоне 14 октября 2005 г.;
- Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, подписанный в Риме 10 марта 1988 г.;
- Протокол 2005 года к Протоколу о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, подписанный в Лондоне 14 октября 2005 г.;
- Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения, подписанная в Монреале 1 марта 1991 г.;
- Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 15 декабря 1997 г.;
- Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1999 г.;
- Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 13 апреля 2005 г.;
- Арабская конвенция о борьбе с терроризмом, подписанная в ходе совещания, состоявшегося в Генеральном секретариате Лиги арабских государств в Каире 22 апреля 1998 г.;
- Конвенция Организации Исламская конференция о борьбе с международным терроризмом, принятая в Уагадугу 1 июля 1999 г.;
- Европейская конвенция о пресечении терроризма, принятая в Страсбурге 27 января 1977 г.;
- Протокол о внесении изменений в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма, принятый в Страсбурге 15 мая 2003 г.;

— Конвенция ОАГ о предупреждении и наказании за совершение актов терроризма, принимающих форму преступлений против лиц и связанного с этим вымогательства, когда эти акты носят международный характер, принятая в Вашингтоне 2 февраля 1971 г.;

— Конвенция ОАЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним, принятая в Алжире 14 июля 1999 г.;

— Протокол к Конвенции ОАЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним, принятый в Аддис-Абебе 8 июля 2004 г.;

— Региональная конвенция Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) о пресечении терроризма, подписанная в Катманду 4 ноября 1987 г.;

— Дополнительный протокол к Региональной конвенции СААРК о пресечении терроризма, принятый в Исламабаде 6 января 2004 г.;

— Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, принятая в Шанхае 15 июня 2001 г.;

— Договор о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом, подписанный в Минске 4 июня 1999 г.;

— Межамериканская конвенция о борьбе с терроризмом, принятая в Бриджтауне 3 июня 2002 г.;

— Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма, принятая в Варшаве 16 мая 2005 г.;

— Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма, принятая в Варшаве 16 мая 2005 г.

Классификация терроризма и форм его проявления. Необходимость проведения научной классификации с выделением отдельных видов терроризма и их характерных особенностей представляется важной в первую очередь для выявления отличительных черт этого терроризма, в том числе и современного.

На сегодняшний день как в публицистической, так и в научной литературе имеется несколько десятков возможных классификаций терроризма, построенных на различных основаниях.

1. По используемым методам (физический и психологический терроризм).
2. По используемым средствам (с применением обычных средств поражения или с применением оружия массового уничтожения, включая ядерное).
3. По преследуемым целям, по характеру объекта («селективный», направленный на отдельные группы, личности, и массовый, или слепой терроризм).
4. По субъектам (государственный и негосударственный).
5. По сфере действия (внутригосударственный или международный).
6. С точки зрения отношения субъектов к государственной власти (государственный и негосударственный террор).

7. По способам воздействия на объект (демонстративный и инструментальный).
8. По среде протекания террористических актов (наземный, морской, воздушный).
9. По политико-идеологической установке террористических групп (правый, левый, социальный, националистический, религиозный) и т.д.

Представляется, что важное научное и практическое значение имеет типологизация терроризма по идейно-политическим взглядам.

Правый терроризм, как правило, не приемлет демократическую систему организации политической власти. Он, в частности, нередко основывается на фашистской и неофашистской идеологии и получил широкое распространение в Европе в начале XIX в. Левый терроризм часто основывается на революционных концепциях, в частности троцкистского, маоистского или анархического характера, и ориентируется в основном на насильственное свержение власти. Наибольшее распространение этот вид терроризма получил в Европе и Латинской Америке. Наиболее известными левыми террористическими группами являются «Фракция Красной Армии» в ФРГ, «Красные бригады» в Италии, «Народная революционная борьба» в Греции. В рамках идеологического терроризма также выделяют и социальный террор. Его субъекты нередко выдвигают различные варианты социального переустройства мира в соответствии со своим представлением о справедливости.

Националистический терроризм характеризуется, как правило, особой жестокостью. Он представляет собой экстремальную форму борьбы против ущемления прав отдельных наций и этносов, а также за возможность самоопределения, дальнейшее отделение и формирование самостоятельного государства. Многие террористические организации обязаны своим появлением развитию националистского терроризма, который стал важным элементом мировой политики в эпоху самоопределения наций. К наиболее известным террористическим организациям националистического направления относятся, в частности, «Ирландская республиканская армия», баскская «Эускади та аскатусана» («Отечество и свобода басков» — ЭТА), «Организация освобождения Палестины» и т.д.

Религиозный терроризм как одна из распространенных в современных условиях разновидностей идейно-политического терроризма, хотя и осуществляется под религиозными лозунгами, также ориентируется на достижение политических целей. Носителями данной разновидности терроризма в большинстве случаев выступают либо национал-экстремистские, либо религиозно-политические организации различной конфессиональной принадлежности, часто использующие лозунги как националистического, так и религиозного характера. Особую роль здесь играют организации, действующие на основе исламского фундаментализма (в мире их в настоящее время насчитывается более 150). Среди наиболее активных особо выделяются «Аль-Каида»,

«Братья-мусульмане», «Хизбалла», «Аль-Джихад аль-ислам» и др. Одной из особенностей этих организаций является наличие широкой социальной базы как в странах традиционного ислама, так и в западных государствах. Кроме того, к этому же виду терроризма стоит отнести и организацию «Аум Синрикё», устроившую террористический акт в токийском метро в марте 1995 г., в результате которого пострадали 5311 человек (из которых 12 скончались). Согласно известному эксперту в области терроризма Б. Хоффману, почти половина из пятидесяти шести активных террористических организаций в 1995 г. имела религиозную мотивацию. Другой американский исследователь, В. Лакер, считает, что в XXI в. терроризм будет являться инструментом преимущественно националистских и религиозных фанатиков. Эту же тенденцию отмечают эксперты Совета по внешней политике США, заключившие, что, в то время как анархический и левый терроризм практически исчез и в современном мире занимает явно маргинальное положение, доля националистического и религиозного терроризма после окончания Второй мировой войны только увеличивалась.

Особенности современного международного терроризма. Современный международный терроризм, оформившийся во второй половине 1990-х годов и начале XXI в., представляется иным, более сложным и многогранным явлением. В подходе к толкованию данного вида терроризма многие специалисты нередко высказывают противоположные мнения. Именно поэтому отсутствует однозначная квалификация его различных проявлений. Вместе с тем можно выделить и некоторые его специфические черты.

Во-первых, главной целью современного международного терроризма является переустройство мира на иных, более справедливых, по мнению террористов, началах. Таким образом, транснациональный терроризм является методом реализации альтернативного глобального проекта политического развития. Никогда ранее в истории человечества террористические группы не ставили перед собой столь масштабных задач.

Во-вторых, сегодня главными акторами международного терроризма являются формально негосударственные организации и группы. В основном они осуществляют свою деятельность на территории нескольких государств и располагают достаточно развитой инфраструктурой, включающей органы управления, лагеря для подготовки боевиков и т.д. К структурам такого типа может быть отнесена исламская экстремистская организация «Аль-Каида».

В-третьих, на современном этапе своей деятельности международный терроризм представляет угрозу международному правопорядку и безопасности, что всегда наносит ущерб нескольким государствам. Примером такой деятельности могут служить захваты заложников, среди которых находятся граждане разных государств, или угоны самолетов.

В-четвертых, за последние полтора десятилетия между отдельными террористическими организациями было налажено постоянное сотрудничество. Все больше расширяется практика оказания террористическими организа-

циями взаимной помощи друг другу кадровым составом, опытом, военнотехническими средствами и т.д.

Чтобы лучше понимать феномен международного терроризма на современном этапе, целесообразно выявить основные особенности, отличающие его от терроризма прошлых лет.

По мнению Дж. Ная, развитие современного терроризма определяют две группы факторов. *Во-первых*, это научно-технический прогресс. Современная цивилизация состоит из сложных высокотехнологичных систем и практически немыслима без их бесперебойного функционирования. Однако по мере их усложнения эти системы делаются более уязвимыми и хрупкими. В результате научно-технический прогресс приводит к тому, что инфраструктура становится «уязвимой для локальных аварий, которые уже в свою очередь могут вызвать широкомасштабные или катастрофические аварии». В то же время прогресс «демократизировал технологию», что сделало инструменты массового уничтожения более компактными, дешевыми и доступными для широкого круга индивидов и групп. Сегодня затраты на захват самолета подчас лишь немного превышают цену авиабилета. Кроме того, повсеместное внедрение информационных технологий дает возможность пользоваться относительно недорогими средствами связи, позволяющими группам, ранее действовавшим в рамках юрисдикции национальных правоохранительных органов, стать глобальными. Сегодня благодаря Интернету глобальная связь стала практически бесплатной для любого лица, имеющего доступ к модему и телефонной линии. Кроме того, появление и широкое распространение Интернета серьезно сократило затраты на поиск информации и заведение необходимых контактов.

Во-вторых, это изменение мотивации и организации террористических групп. Террористы в середине XX в. имели, как правило, конкретные политические цели, для реализации которых широкомасштабные террористические акты были малопригодны. Как уже отмечалось, многие террористические группы поддерживались и даже скрытно контролировались национальными правительствами. К концу XX в. радикально настроенные организации стали черпать вдохновение в религии. Хотя националистский и сепаратистский терроризм продолжает преобладать (например, «Ирландская республиканская армия», «Эускади та Аскатасуна»), возросшее количество религиозно мотивированных негосударственных террористических групп с неопределенными целями приводит к серьезному опасению относительно возможного отсутствия каких-либо сдерживающих факторов в выполнении террористических актов, в том числе и с использованием оружия массового поражения.

Обе группы факторов, как технологических, так и идеологических, способствовали тому, что терроризм стал, с одной стороны, более смертоносным, а с другой — более стойким к попыткам противодействия.

Другой важный аспект современного терроризма — это изменение структуры и функционирования самой группы. В прошлом террористические организации были закрытыми подпольными ячейками с иерархической структурой,

во главе которой стоял лидер, а члены этой организации находились в постоянном контакте между собой. В связи с этим большая часть исследований была посвящена анализу взаимоотношений между членами группы в попытке понять мотивацию совершения террористических актов, оценить уязвимость иерархической и организационной структур и т.д. Иногда террористические атаки предпринимались для сохранения самой организации, для укрепления связей между членами организации, предотвращения возникновения распрей относительно лидерства или возвышения группы по отношению к другим конкурирующим террористическим структурам. Подход организационного процесса, анализирующий поведение организации с точки зрения потребностей самой организации, очень помог в исследовании поведения террористических организаций. Он приобрел особую ценность в изучении поведения ультралевых, этнонационалистских и сепаратистских групп в 1970-х и 1980-х годах.

Многие исследователи терроризма утверждают, что современный международный терроризм начала XXI в. эволюционировал в другую модель. Новейшие террористические организации, например «Аль-Каида», используют децентрализованную, неиерархическую структуру своих ячеек, которые связаны новыми технологиями, такими как Интернет и спутниковая связь, и черпают вдохновение из общей идеологии или религии. Новые структуры в гораздо меньшей степени зависят от внутренней организационной динамики для самомотивации и совершения терактов, а также характеризуются децентрализованной организационной схемой с отдельными независимыми группами и скрытыми транснациональными связями.

На сегодняшний день, несмотря на существование большого количества ячеек и неформальных групп, работающих по всему свету, количество дочерних групп «Аль-Каиды» составляет примерно 30–40. Среднестатистическая дочерняя группа насчитывает в своих рядах до 500 боевиков, то есть общее число членов всех этих организаций исчисляется тысячами. Ассоциированные группы в исламском мире включают: «Асбат аль-Ансар» (Ливан), «Салафистская группа для проповедей и сражения» (Алжир), «Вооруженная исламская группа» (Алжир), «Ансар аль-Ислам» (Ирак) и «Исламская армия Адена» (Йемен). Другие ассоциированные с «Аль-Каидой» структуры, попадавшие на первые полосы газет в последние годы, включают «Аль-Иттихад» (Сомали), «Джайш Мухаммед» (Пакистан), «Исламское движение Узбекистана», «Ласкар-и-Тоиб» (Пакистан), «Освободительный исламский фронт Моро» (Филиппины), «Джемаа Исламия» (Индонезия) и «Абу Сайаф» (Филиппины). Эксперты склонны считать, что «Аль-Каида» подстроилась под новые условия, сделав основную ставку на инфраструктуру оставшихся дочерних групп и на отдельных оперативных сотрудников. В данной неформальной системе дочерние группы «обмениваются данными и ресурсами, обсуждают общую стратегию и даже проводят совместные операции» с другими группами. Они также предоставляют свои возможности по «управлению, привлечению новых членов, обучению и материально-техническому обеспечению глобальной тер-

рористической сети, в результате чего “Аль-Каида” продолжает относительно спокойно существовать».

В практическом смысле последствий изменения структуры новых террористических организаций несколько. *Во-первых*, с ячейками, которые действуют независимо друг от друга, труднее бороться. Уничтожение же террористических лидеров будет иметь лишь ограниченное воздействие на общее состояние организации. *Во-вторых*, и это связано с первым пунктом, у новых организаций нет единого центра управления, что сводит практически к нулю все усилия по поиску уязвимых мест, поразив которые можно нанести террористической группе смертельный удар. Вместо того чтобы направлять удар в одно узловое место, уничтожение которого ставит крест на всей дальнейшей деятельности группы, в новых условиях при существовании множества независимо действующих друг от друга ячеек надо уничтожать каждую ячейку в отдельности. *В-третьих*, связь между терроризмом и религией крайне опасна, потому что по мере становления организации «вдохновение» на террористические акты уже ищется в трактатах, вере или даже в каком-нибудь божестве, а не в речах лидеров. В деловом мире целевые организации считаются более сильными, чем организации с высокой ролью лидера. Данную организационную особенность перенял и транснациональный терроризм. Технические средства связи, используемые членами организации (и даже, возможно, членами других организаций со схожими целями), заменили личные встречи, которые можно было контролировать и разоблачать. Кроме того, на международной арене сетевые организации обладают большей автономией, чем те организации, которые зависят от поддержки государства.

Важным фактором современного терроризма является развитие средств массовой информации, в том числе электронных. Именно благодаря СМИ террористы могут, совершив один теракт, вызвать резонанс во всем мире и привлечь внимание всей мировой общественности к отстаиваемой цели. Без газет, радио и телевидения террористы не привлекали бы такого внимания и не были бы в состоянии создать атмосферу страха. С широким распространением СМИ возникла возможность их превращения в инструмент манипулирования массовым сознанием. Возможно, именно поэтому террористы стали проводить своего рода «шоу-террор», рассчитанный на широкую публику и «красивую узнаваемость», а не только на нанесение максимального ущерба или вреда.

К фактору развития СМИ можно отнести и определенный «рекламный» характер современного терроризма, характеризующийся стремлением посеять панику в массах, направить демонстрационный эффект террора на максимальное количество людей. Ранее, как это было упомянуто выше, террористические акты носили тактический характер, и главной их целью были политическое убийство конкретного лица и воздействие не столько на население в целом, сколько на правящие круги государства. Сегодня главная мишень террористов — не непосредственные жертвы их акций, а те, кто следит за разворачивающейся драмой на экранах телевизоров.

Современные террористические акты являются, как правило, крупномасштабными и с большим числом жертв. Терроризм стал «слепым», или массовым. Отчасти это можно объяснить тем, что в современном религиозно мотивированном терроризме есть четкое различие на «тех, кто с нами, и тех, кто против нас». Последние, естественно, подлежат уничтожению без разбора. Кроме того, демократическая форма правления предполагает наличие полной власти у народа. Соответственно, именно население должно стать главным объектом террора, для того чтобы впоследствии на выборах и референдумах они сделали правильные выводы и подчинились требованиям террористов. Отчасти это произошло во время парламентских выборов в Испании в 2004 г. Взрывы в пригородных электричках, произошедшие за несколько дней до парламентских выборов, вызвали бурную реакцию населения, и по результатам выборов партия власти, долго лидировавшая в предварительных опросах, проиграла социалистической партии, в предвыборные обещания которой входил вывод испанского военного контингента из Ирака.

В большинстве громких терактов последних лет, как удавшихся, так и нет, террористические организации активно использовали смертников. Впервые опробованные «Тамильскими тиграми» из Шри-Ланки, а ныне активно используемые как палестинскими террористами, так и чеченскими, террористы-смертники все еще являются относительно новым явлением в терроризме. Раньше террористы все-таки пытались как донести свои требования, так и остаться при этом в живых. Использование террористов-смертников, вероятно, связано с ужесточением позиции государств по отношению к террористам, заключающимся в отказе от ведения с ними переговоров, и общей тенденцией на их физическое уничтожение. Таким образом, использование террористов-смертников можно считать ответом на усиленные меры по противодействию террористам со стороны государства.

Тактика и стратегия борьбы с терроризмом. Сегодня не вызывает сомнений, что борьба с терроризмом будет носить длительный характер, а успех будет складываться из отдельных тактических и стратегических задач, решаемых международным сообществом.

Основная тактическая задача заключается в создании эффективных, постоянных и действительно международных усилий по борьбе с терроризмом, в результате которых появится возможность задерживать отдельных террористов, разрушать террористические планы и прекращать деятельность террористических организаций. На повестку дня встает вопрос о признании терроризма международным преступлением и о привлечении причастных к нему лиц к ответственности под эгидой международного сообщества в целом. Этому могло бы служить в перспективе наделение юрисдикцией в отношении преступлений терроризма Международного уголовного суда. В этой связи следует отметить, что, хотя ныне терроризм и не относится к международным преступ-

лениям, тем не менее международным сообществом создан международный судебный орган, к юрисдикции которого отнесен терроризм, — специальный трибунал по Ливану.

Такое определение предметной юрисдикции СТЛ является первым частным опытом отнесения терроризма, давно признанного преступлением по международному праву, к подсудности международного судебного органа. Вопрос об этом ставился и ранее: как в достаточно отдаленном от сегодняшнего дня прошлом (в Конвенции о создании Международного уголовного суда, открытой для подписания Лигой Наций 30 ноября 1937 г.), так и в недавнее время (при разработке Римского статута Международного уголовного суда). К сожалению, безуспешно.

С учетом этого, возможно, именно постепенное отнесение к юрисдикции отдельных международных судебных органов преступления терроризма и накопление на этой основе международного опыта уголовного преследования лиц, виновных в его совершении, явится более эффективным путем к последующему распространению юрисдикции всех международных уголовных судов на эти преступления.

Проведение спецопераций, в том числе многонациональными силами, по уничтожению террористов, их баз и прочего имущества, в частности, на территории Пакистана, Йемена является важным аспектом антитеррористической борьбы. Многосторонние усилия должны также содержать действенные меры по запрещению финансирования терроризма, недопущению попадания в руки террористов вооружения — как обычного, так и массового поражения, а также ликвидации возможных убежищ для террористов. Эту работу еще предстоит в значительной степени институционализировать и сделать постоянной. Кроме того, безусловно необходимо способствовать сокращению открытых очагов напряженности в мусульманском мире (Ирак, Афганистан, Ближний Восток, Северная Африка).

Стратегическая задача состоит прежде всего в предотвращении распространения радикальной исламистской идеологии, которой могут быть потенциально подвержены десятки миллионов человек. В качестве первопричин можно выделить следующие:

- деятельность авторитарных правительств и ограничение политических свобод для десятков миллионов людей, преимущественно в мусульманских странах;
- распад системы государственного образования в большей части мусульманского мира, в результате чего религиозные школы (медресе) привлекают все большее число молодых людей. Многие из этих школ занимаются распространением радикальной исламистской идеологией и не дают никаких знаний, которые могут быть востребованы в современном мире;
- культура подстрекательства, которая привела к росту антиамериканских, антисемитских и антизападных настроений;

- экономическая стагнация, в результате которой арабский Ближний Восток по уровню экономического развития находится позади стран Центральной Африки.
- демографическая ситуация, которая может дестабилизировать ситуацию во многих странах мира. За следующие пятнадцать лет население Египта вырастет на 25%, Иордании — на 44%, Саудовской Аравии — на 56%, а Палестинских территорий — на 64%. Социологи указывают на связь между преобладанием в стране молодого населения и возможностями для социальной напряженности. К тому же сложно ожидать, что все эти молодые люди, особенно в Палестинской автономии, будут востребованы на рынке труда. Таким образом, существует опасность, что достаточно большое количество молодых людей найдут в радикальной исламистской идеологии выход своей энергии, что, безусловно, не может не настораживать.

Международный терроризм является, безусловно, крайне сложным феноменом, причины которого носят комплексный характер. Современные террористы выступают с альтернативным проектом мирового политического устройства, считая существующий порядок несправедливым, прежде всего по отношению к быстро развивающемуся и активно растущему мусульманскому сообществу. Необходимость такого проекта, который и пытаются реализовать террористы, может быть вызвана как непримиримыми межцивилизационными противоречиями, так и увеличивающимся разрывом между бедными странами, многие из которых находятся в мусульманском мире, и богатыми государствами, использующими все преимущества глобализирующегося мира, а также несправедливой и гегемонистской внешней политикой западных стран во главе с США в мусульманских странах. И действительно, многие американские внешнеполитические теории — от «нового мирового порядка» Джорджа Буша-старшего в 1990-х годах до желания неоконсерваторов повсеместного установления демократии — отражают веру в универсализм, в единую политическую систему, добиваться которой можно и силовыми методами. Однако, несомненно, современный терроризм является и отголоском внутреннего противостояния в исламском мире — между умеренным светским национализмом и исламистским фундаментализмом. На сегодняшний день эти внутренние противоречия внутри мусульманского общества явно недооценены.

Террористическая деятельность, развиваясь на протяжении всей истории человечества, сегодня является принципиально новым явлением. Современный международный терроризм ставит перед собой глобальные задачи смены существующей политической системы мира и замены ее на другую, основанную на отдельных положениях ислама. На международном уровне еще не пришло осознание того, что транснациональный терроризм представляет угрозу современной государственноцентричной политической системе мира, т.е. в конечном итоге угрозу существованию национальных государств. Наиболее уязвимыми

должны чувствовать себя в первую очередь мусульманские государства, так как, по мнению транснациональных террористов, они действуют по указке западных стран и подлежат замене на истинно исламские режимы. В долгосрочной перспективе террористы добиваются того, чтобы весь мир превратился в глобальный исламский халифат, в результате чего существующая политическая система мира с национальным государством в качестве структурной единицы исчезнет.

В краткосрочной перспективе надо выявлять нестыковки в идеологии исламистов, показывать их несостоятельность. Кроме того, массовые жертвы среди мусульманского населения также делегитимизируют цели террористов, состоящие как раз именно в защите уммы. Таким образом, необходимо использовать все представляющиеся возможности для сокращения базы поддержки террористического движения. В долгосрочной же перспективе без попытки разрешения политических проблем, приведших к возникновению транснационального терроризма, борьба с ним никогда не будет в полной мере успешной. Для эффективной борьбы с терроризмом необходимо создавать весь комплекс антитеррористических мер вокруг модернизированной политической системы мира. Кроме того, надо будет также найти приемлемую для всех формулу, чтобы попытки реформировать политическую систему мира, если они все-таки будут предприняты в недалеком будущем, не выглядели как уступка террористам, а рассматривались как объективная необходимость современного этапа мирового развития.

Рекомендуемая литература

- Малашенко А.* Исламская альтернатива и исламистский проект. М.: Весь Мир, 2006.
- Федоров Ю.* Современный терроризм: Особенности и перспективы // Научно-координационный совет по международным исследованиям МГИМО (У) МИД РФ. Аналитические записки. Вып. 1. 2005. Июнь. С. 31.
- Brahimi A.* Crushed in the Shadows: Why Al Qaeda Will Lose the War of Ideas // Studies in Conflict and Terrorism. 2010. Vol. 33.
- Crenshaw M.* Why America? The Globalization of Civil War // Current History. 2001. December.
- Gearson J.* The Nature of Modern Terrorism // Superterrorism: Policy Responses / Ed. by Freedman, Lawrence. London: Blackwell Publishing Ltd., 2002.
- Gregg H. S.* Fighting the Jihad of the Pen: Countering Revolutionary Islam's Ideology // Terrorism and Political Violence. 2010. Vol. 22.
- Harmon S. A.* Joseph and Pharaoh: Religious Fundamentalists and Secular Modernists // Midwest Quarterly. 2008. Vol. 49. Iss.2.
- Keohane R. O.* Public Delegitimation of Terrorism and Coalition Politics / Ed. by K. Booth and T. Dunne. Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2002. P. 143.
- Payne K.* Winning the Battle of Ideas: Propaganda, Ideology, and Terror // Studies in Conflict and Terrorism. 2009. Vol. 32.

НОВЫЕ АСПЕКТЫ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПИРАТСТВО И ЧАСТНЫЕ ВОЕННЫЕ (СИЛОВЫЕ) КОМПАНИИ

Пиратство: международно-правовые аспекты. Еще одним явлением, которое по формам его проявления, некоторым причинам, вызывающим его возникновение, равно как и силам, стоящим за ним, примыкает к терроризму, является пиратство.

Пиратство с момента появления всегда представляло угрозу морскому судоходству и торговле. Государства постоянно уделяли серьезное внимание борьбе с этим явлением.

Уже древнегреческие города-полисы и Древний Рим рассматривали пиратов как врагов человеческого рода (*hostis generis humani*). И впоследствии пиратство считалось самым тяжким преступлением, посягающим на интересы всех государств. Более того, в XIX столетии пиратство стало рассматриваться как преступление, нарушающее международное право. Так, известный британский юрист Т. Твисс писал в 1861 г.: «Поддержание мира на море является одной из целей Общего права (народов), и все преступления против мира на море являются преступлениями против международного права». Такой подход сохранился и до наших дней. Обычно в зарубежной правовой доктрине пиратство относят к международным преступлениям. В наказании за такие деяния заинтересованы все государства. Кроме того, любое государство может привлечь к ответственности виновных, независимо от их гражданства и от места совершения деяния.

К началу XX в. в связи с развитием военно-морских флотов эта борьба дала определенные результаты, и пиратство почти до конца XX столетия уже не носило массового характера.

Однако в последние годы в ряде районов Мирового океана, особенно вблизи Африканского континента, участились нападения пиратов на морские суда. Это обусловлено политической нестабильностью, экономико-социальными потрясениями и беззаконием в таких государствах, как, например, Сомали. При этом пиратство достигло таких масштабов, что стало представлять угрозу международному миру и безопасности, и проблема пиратства стала предметом озабоченности Совета Безопасности ООН.

Следует отметить, что правовой основой борьбы государств с пиратством вплоть до середины XX в. служили только международно-правовые обычаи. Это создавало определенные трудности в квалификации того или иного деяния в качестве пиратства. В частности, не было единого подхода к определению понятия пиратства. Естественно, что унифицированного подхода к данной проблеме можно было бы достичь только на основе универсального договора. Поскольку подавляющее большинство норм международного морского права, регулирующих отношения государств по использованию пространств Мирового океана, являлись по своему характеру обычными (не только в отношении пиратства), возникла необходимость кодификации и более точного формулирования действующих обычных норм.

Известно, что Генеральная Ассамблея ООН еще в 1947 г. образовала в качестве своего вспомогательного органа Комиссию международного права для осуществления подготовительной работы по кодификации и развитию международного права. Комиссия, подготавливая проекты статей по морскому праву, которые стали основой будущих конвенций по морскому праву, обобщила, в частности, многовековую практику, касающуюся борьбы с пиратством. Ею были даны четкие формулировки норм относительно пиратства. Эти нормы были закреплены уже в качестве договорных в принятой в 1958 г. в Женеве Конвенции об открытом море. Именно эта конвенция способствовала единообразному подходу государств в деле сотрудничества в борьбе с пиратством.

Кроме того, Комиссия международного права ООН подготовила комментарий к указанным статьям по морскому праву. В сущности, комментарий является обобщением международной практики и международно-правовой доктрины по вопросам морского права, в том числе и пиратства.

Нормы ст. 14–22 Женевской конвенции об открытом море 1958 г. относительно пиратства были включены 3-й Конференцией ООН по морскому праву почти без изменения в Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. (ст. 100–107, 110).

Конвенция 1982 г. предусматривает обязанность государств сотрудничать «в максимально возможной степени в пресечении пиратства в открытом море или в любом другом месте за пределами юрисдикции какого-либо государства» (ст. 100). Интересно отметить, что в Женевской конвенции об открытом море 1958 г. говорилось об обязанности государств содействовать уничтожению пиратства. Как показала практика, уничтожить пиратство, как и иные уголовные преступления, вообще невозможно.

В соответствии со ст. 101 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. «пиратством является любое из перечисленных ниже действий:

- а) любой неправомерный акт насилия, задержания или любой грабеж, совершаемый с личными целями экипажем или пассажирами какого-либо частновладельческого судна или частновладельческого летательного аппарата и направленный:

- i) в открытом море против другого судна или летательного аппарата или против лиц или имущества, находящихся на их борту;
- ii) против какого-либо судна или летательного аппарата, лиц или имущества в месте вне юрисдикции какого бы то ни было государства;
- b) любой акт добровольного участия в использовании какого-либо судна или летательного аппарата, совершенный со знанием обстоятельств, в силу которых судно или летательный аппарат является пиратским судном или летательным аппаратом;
- c) любое деяние, являющееся подстрекательством или сознательным содействием совершению действия, предусмотримого в подпункте “a” или “b”».

Конвенция определяет пространственную сферу действий, подпадающих под понятие пиратства, т.е. первым квалифицирующим признаком является место совершения действий, перечисленных в ст. 101 Конвенции ООН 1982 г. Совершенные в открытом море действия, представляющие собой любой неправомерный акт насилия, задержания или любой грабеж, либо такие действия, совершенные вне юрисдикции какого бы то ни было государства, являются пиратством.

Конвенция 1982 г. не включала открытое море в исключительную экономическую зону.

Развитие же международного морского права привело к появлению такого института, как исключительная экономическая зона, в которой прибрежные государства имеют право осуществлять определенные суверенные права и юрисдикцию в отношении некоторых видов морской деятельности. Ширина этой зоны составляет 200 морских миль и отсчитывается от тех же исходных линий, что и территориальное море.

Хотя исключительная экономическая зона и не является частью открытого моря, однако, как указывается в п. 2 ст. 58 Конвенции 1982 г., ст. 88–115 применяются и к исключительной экономической зоне.

С формальной точки зрения существует ряд проблем в применении термина «пиратство» в случаях, когда речь идет об архипелажных, территориальных водах, о внутренних морских водах. Однако ничто не препятствует государствам называть такие деяния пиратством.

В качестве примера можно сослаться на Уголовный кодекс Российской Федерации, в ст. 227 которого под пиратством понимается «нападение на морское или речное судно в целях завладения чужим имуществом, совершенное с применением насилия либо с угрозой его применения».

Следует отметить, что международное право не препятствует государствам распространить действие конвенционных положений о пиратстве на акты насилия, захвата или грабежа в отношении частновладельческих судов, их экипажа, пассажиров или имущества, совершаемые в морских водах, находящихся под их суверенитетом. Это может осуществляться либо путем принятия соот-

ветствующего национального акта, либо в виде заключения международного договора.

Так, в целях имплементации положений Конвенции 1982 г. о пиратстве в 2005 г. был заключен первый многосторонний договор — Региональное соглашение о сотрудничестве по борьбе с пиратством и вооруженным разбоем против судов в Азии. Этим соглашением положения о пиратстве распространяются за пределы открытого моря на действия, которые совершаются во внутренних водах, территориальном море и архипелажных водах, т.е. в водах, находящихся под суверенитетом прибрежных государств. Естественно, что положения названного соглашения могут быть применены только к гражданам договаривающихся государств либо к судам, имеющим их национальность.

Еще одним квалифицирующим признаком пиратства в Конвенции 1982 г. называется «любой неправомерный акт насилия, задержания или любой грабеж». Современное же пиратство осуществляется в форме не только захвата судна и его груза, но и путем захвата заложников, членов экипажа или пассажиров с целью выкупа, захвата оборудования, убийства, грабежа, потопления судна и др.

В 1988 г. была заключена Римская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. Статья 3 конвенции устанавливает:

«1. Любое лицо совершает преступление, если оно незаконно и преднамеренно:

- а) захватывает судно или осуществляет контроль над ним силой или угрозой силы или путем любой другой формы запугивания; или
- б) совершает акт насилия против лица на борту судна, если этот акт может угрожать безопасному плаванию данного судна; или
- в) разрушает судно или наносит судну или его грузу повреждение, которое может угрожать безопасному плаванию данного судна; или
- г) помещает или совершает действия в целях помещения на борт судна каким бы то ни было способом устройства или вещества, которое может разрушить это судно, нанести этому судну или его грузу повреждение, которое угрожает или может угрожать безопасному плаванию данного судна; или
- д) разрушает морское навигационное оборудование, или наносит ему серьезное повреждение, или создает серьезные помехи его эксплуатации, если любой такой акт может угрожать безопасному плаванию судна; или
- е) сообщает заведомо ложные сведения, создавая тем самым угрозу безопасному плаванию судна; или
- з) наносит ранения любому лицу или убивает его в связи с совершением или попыткой совершения какого-либо из преступлений, указанных в подпунктах “а”–“г”».

Такие деяния подпадают под действие этой конвенции, если они совершены в водах, как указывается в ст. 4, «за внешней границей территориального моря». Иными словами, пространственной сферой действия Римской конвенции являются те же пространства, что и пространственная сфера действий положений Конвенции 1982 г. о пиратстве.

Если сравнить пиратские акты, как они определены в ст. 101 Конвенции ООН 1982 г., с актами, подпадающими под действие Римской конвенции, то может сложиться впечатление, что составы правонарушений совпадают. Между тем Римская конвенция направлена, как это указано в ее преамбуле, на борьбу с террористическими актами на море и с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, безопасности людей и имущества, которые, в сущности, также следует отнести к террористическим. Такие акты, как указывается в преамбуле Римской конвенции, «серьезно нарушают морское сообщение и подрывают веру народов мира в безопасность морского судоходства».

Борьба с пиратством предполагает необходимость определения морского судна (или летательного аппарата) в качестве пиратского. В соответствии со ст. 103 конвенции судно или летательный аппарат будут рассматриваться как пиратские, если они предназначены «лицами, имеющими над ними власть» для совершения пиратских действий. Таковым оно будет считаться до тех пор, пока будет находиться под властью лиц, совершающих пиратские действия.

Возникает вопрос о том, сохраняют ли пиратские суда национальность либо ее утрачивают. Национальность морского судна означает его государственную принадлежность, т.е. право плавать под флагом какого-либо государства и право на защиту со стороны государства флага. В прошлом пиратские суда рассматривались как не имеющие национальности.

Современное международное право решает вопрос о национальности иначе. Так, в соответствии со ст. 104 Конвенции 1982 г. «судно или летательный аппарат могут сохранять свою национальность, несмотря на то что они стали пиратским судном или пиратским летательным аппаратом. Сохранение или утрата национальности определяется внутренним правом того государства, которым она была предоставлена». Таким образом, государство само решает вопрос о национальности пиратского судна. Однако, даже если пиратское судно сохраняет государственную принадлежность, это не означает, что судно и лица, пребывающие на нем и являющиеся пиратами, продолжают находиться под защитой государства.

Конвенция ООН 1982 г. устанавливает универсальную юрисдикцию в отношении пиратских судов, летательных аппаратов и пиратов. Суть ее заключается в том, что, как следует из ст. 105, «в открытом море или в любом другом месте вне юрисдикции какого бы то ни было государства любое государство может захватить пиратское судно или пиратский летательный аппарат, либо судно или летательный аппарат, захваченные посредством пиратских действий и находящиеся во власти пиратов, арестовать находящихся на этом судне или

летательном аппарате лиц и захватить находящееся на нем имущество». При этом не имеет никакого юридического значения национальность пиратского судна или летательного аппарата и гражданство (подданство) пиратов. Универсальная юрисдикция включает право любого государства, осуществившего захват пиратского судна, подвергнуть судебному преследованию пиратов. Суды налагают наказание в соответствии с законодательством. Они же могут определить те меры, которые «должны быть приняты в отношении таких судов, летательных аппаратов или имущества, не нарушая прав добросовестных третьих лиц».

В международном праве с давних времен установилось правило о том, какие средства можно использовать для борьбы с пиратством. Это правило нашло закрепление в ст. 21 Женевской конвенции 1958 г. и ст. 107 Конвенции ООН 1982 г. В соответствии со ст. 107 последней «захват за пиратство может совершаться только военными кораблями или военными летательными аппаратами либо другими судами или летательными аппаратами, которые имеют четкие внешние знаки, позволяющие опознать их как состоящие на правительственной службе, и уполномочены для этой цели». Иными словами, эта статья направлена против произвола.

Конвенция ООН 1982 г. содержит положения, направленные на предупреждение произвола при осуществлении актов борьбы с пиратством. Так, в соответствии со ст. 106 если государство, захватившее судно или летательный аппарат по подозрению в совершении пиратства, не имело для этого достаточных оснований, то оно несет ответственность перед государством, которое предоставило свою национальность этому судну или летательному аппарату. При этом государство несет ответственность за любой ущерб или любые убытки, вызванные захватом.

Конвенция ООН 1982 г. предусматривает еще одно исключение из принципа свободы судоходства, связанное с пиратством. Так, в соответствии со ст. 110 военный корабль может в открытом море подвергнуть осмотру иностранное судно, если имеются достаточные основания подозревать, что это судно занимается пиратством.

Сотрудничество государств в борьбе с пиратством предполагает главным образом принятие государствами надлежащего законодательства. В противном случае борьба с такого рода преступлениями будет малоэффективной.

Совет Безопасности ООН в ряде резолюций, принятых в связи с пиратством, призывает государства принять соответствующее законодательство, направленное на борьбу с пиратством.

Для привлечения пиратов к уголовной ответственности следует, как представляется, создать специальные суды, которые должны располагаться в портах. Это обусловлено особенностями как пиратских действий, так и морского судоходства.

Предложение Российской Федерации о создании специального международного суда для преследования пиратов встретило положительный отклик со

стороны других государств, а также Совета Безопасности ООН. Однако необходимо учитывать, что подобного рода суды работают очень медленно. Если даже такой суд будет создан, то он сможет рассмотреть небольшое количество дел. Между тем пиратство приобрело у берегов таких государств, как Сомали и Нигерия, массовый характер, и это приведет к тому, что большинство пиратов избегнут судебного преследования. В связи с этим можно было бы предложить международному сообществу создать несколько региональных международных судебных органов для преследования пиратов.

Пиратство в современный период представляет серьезную угрозу безопасности международного судоходства, посягая на принцип свободы судоходства, а также на жизнь пассажиров и экипажа морских судов. Тем самым, как уже указывалось, оно ставит под угрозу международный мир и безопасность. Это обусловило то, что вопросам сотрудничества государств в борьбе с пиратством стал уделять значительное внимание Совет Безопасности ООН. Именно Совет Безопасности является главным органом, на который возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности.

Пиратские действия и морской разбой в последнее время совершались в основном сомалийскими пиратами в открытом море и морских водах, прилегающих к сухопутной территории Сомали. Эти действия приобрели такой характер, что оказывали весьма негативное влияние, прежде всего на внутриполитическую обстановку в Сомали. Международное сообщество признало, что внутриполитические конфликты в Сомали создают угрозу международному миру и безопасности. В частности, Совет Безопасности в ряде своих резолюций указал, что «акты пиратства и вооруженного разбоя в территориальных водах и в открытом море у побережья Сомали усугубляют ситуацию в этой стране, которая по-прежнему представляет угрозу международному миру и безопасности в регионе».

Сомалийские пираты, совершив пиратские акты в открытом море, укрываются в территориальных или внутренних морских водах и на побережье Сомали. Между тем Сомалийское переходное федеральное правительство не в состоянии справиться с очагами пиратства в пределах территории. В связи с этим в 2008 г. Совет Безопасности ООН по просьбе Сомали принял 2 июня 2008 г. резолюцию S/RES 1816 (2008), на основании которой государства и региональные организации могут после уведомления Генерального секретаря ООН в течение 6 месяцев входить в территориальные воды Сомали в целях борьбы с пиратством и вооруженным разбоем. Затем этот срок резолюцией Совета Безопасности S/RES 1846 (2008) от 2 декабря 2008 г. также по просьбе Сомали был установлен в 12 месяцев и впоследствии продлевался на следующие двенадцать месяцев резолюциями Совета Безопасности ООН S/RES 1950 (2010) от 23 ноября 2010 г. и S/RES/2020 (2011) от 22 ноября 2011 г.

Таким образом, пиратские действия могут пресекаться любым государством в территориальных водах Сомали. Однако данное положение является исключением из общепринятой международной практики, обусловленным

объективными обстоятельствами. Этими обстоятельствами является неспособность правительства Сомали в настоящее время самостоятельно решить проблему борьбы с пиратством, очаги которого расположены на его территории.

В последнее время стали наблюдаться акты пиратства и вооруженного разбоя в Гвинейском заливе. В связи с этим Совет Безопасности ООН в принятой 29 февраля 2012 г. резолюции S/RES/2039 (2012) призвал государства, расположенные в районе Гвинейского залива, совместно с региональными организациями активизировать деятельность по борьбе с указанными деяниями.

Как видно, борьба с пиратством на современном этапе приобретает новый характер. Не только отдельные государства или группы государств ведут эту борьбу. Организация Объединенных Наций в лице Совета Безопасности осуществляет координирующую роль в сотрудничестве государств по борьбе с пиратством. Несомненно, что только с помощью различных форм и средств, как организационных, так и правовых, возможно устранить угрозу пиратства международному судоходству и тем самым обеспечить международный мир и безопасность.

Международные усилия по борьбе с пиратством у берегов Сомали. Принятие в 2008 г. серии резолюций Совета Безопасности ООН, пусть и с некоторым запозданием, создало необходимую юридическую основу для более активных действий международного сообщества по борьбе с морским пиратством у берегов Сомали. К этому моменту ущерб от действий пиратов в Аденском заливе, через который проходит один из ключевых для мировой экономики транспортных маршрутов, начал приобретать угрожающие масштабы. По некоторым оценкам, ежегодные потери компаний от действий пиратов к середине 2000-х годов (включая не прямые издержки, такие как повышенные расходы на страхование транспортных рисков) начали исчисляться миллиардами долларов США.

Вплоть до принятия резолюции Совбеза борьба с сомалийскими пиратами в основном велась силами многонациональной морской группировки (в английской терминологии обозначаемой *Combined Task Force 150*), действовавшей под эгидой ВМФ США и базировавшейся в Бахрейне. Данная группировка, в состав которой, помимо кораблей ВМФ США, в разное время входили суда военно-морских флотов Канады, Дании, Франции, Японии, Германии, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, Италии, Турции, Португалии, Сингапура и т.д., была создана после событий 11 сентября в целях противодействия терроризму и контрабанде оружия. После активизации действий пиратов у берегов Сомали в середине 2000-х годов корабли группировки осуществили несколько успешных операций против пиратов, однако запрет на действия в территориальных водах Сомали серьезно ограничивал возможности по борьбе с морским разбоем на Африканском Роге. В июне 2008 г., после резкого роста числа нападений на торговые и рыболовецкие суда в Индийском океане, Совет Безопасности ООН принял резолюцию, разрешающую воен-

ным судам иностранных государств заходить в территориальные воды Сомали для преследования пиратов и предотвращения разбойных захватов судов. Корабли, входившие в состав группировки *Combined Task Force 150*, уже в августе установили патрулируемый морской коридор в территориальных водах Сомали и Йемена, позволивший значительно снизить количество пиратских атак. В 2009 г. для борьбы с пиратством была создана специальная морская группировка *Combined Task Force 151*, в состав которой вошли корабли 25 государств, в том числе Кореи, Турции, Пакистана, Сингапура, Новой Зеландии и т.д.

Россия в сентябре 2008 г. направила к берегам Сомали сторожевой корабль «Неустрасимый»; с тех пор российские боевые корабли осуществляют постоянное дежурство в акватории Аденского залива и неоднократно предотвращали акты пиратства. Также свои боевые корабли в район Африканского Рога направили Китай, Саудовская Аравия, Индия, Япония, Иран и ряд других государств.

Организация Североатлантического договора (НАТО) для борьбы с пиратством в Аденском заливе изначально задействовала 3 из 7 боевых кораблей, выполнявших в Средиземном море операцию *Active Endeavour* по противодействию терроризму в составе 2-й Постоянной морской группировки НАТО (англ. *SNMG2*). Операция НАТО в Аденском заливе, получившая название *Allied Provider*, действовала с октября по декабрь 2008 г. и была в первую очередь ориентирована на защиту судов, доставлявших гуманитарную помощь в Сомали в рамках Всемирной продовольственной программы. В декабре 2008 г. руководство НАТО приняло решение о начале более масштабной операции по борьбе с пиратством, получившей название *Allied Protector*. Для ее проведения были привлечены не только корабли средиземноморской группировки, но и суда, ранее патрулировавшие акваторию Восточной Атлантики. В 2009 г. Североатлантический совет принял решение о начале новой операции НАТО в Аденском заливе, получившей название *Ocean Shield*. Данная операция, которая должна продлиться до 2014 г., предусматривает не только сопровождение и защиту торговых и рыболовецких судов, но и уничтожение лодок, экипажи которых подозреваются в пиратстве, а также разрушение объектов инфраструктуры, используемых пиратами на территории Сомали.

В декабре 2008 г. в соответствии с решением Совета Европейского союза была начата операция военно-морских сил ЕС под кодовым названием *ATALANTA*. В рамках данной операции постоянное дежурство в Аденском заливе несут 4—7 боевых кораблей государств—членов ЕС, а также 2—3 самолета-разведчика. Как и в случае с операцией НАТО, задачи миссии *ATALANTA* не ограничиваются защитой транспортных судов непосредственно в море: в мае 2012 г. палубная авиация кораблей ЕС, патрулирующих Аденский залив, впервые нанесла ракетные удары по объектам на побережье Сомали.

Несмотря на возросшую степень международного военного присутствия в акватории Аденского залива, пока не приходится говорить об искоренении проблемы морского пиратства. В 2011 г. пираты предприняли даже больше по-

пытках захвата судов, чем годом ранее (151 против 121), хотя успешными из них были лишь 25 (в 2010 г. таковых было 47), при этом объем средств, потраченных на выкуп заложников и захваченного имущества, за год сократился с 238 до 160 млн долл. По оценкам, приведенным в докладе *Oceans beyond piracy*, в 2011 г. общий ущерб от действий пиратов составил до 7 млрд долл. США, из которых 2,4 млрд приходится на проведение военных операций против пиратов и охрану судов. Несмотря на определенные успехи, решение проблемы пиратства военными средствами, в отрыве от преодоления социальных причин пиратства в Сомали, вряд ли способно полностью гарантировать безопасность торговых судов, проходящих через Аденский залив.

Частные силовые (военные) компании. Государства в XX в. охраняли свою монополию на силу как фактор международных отношений. Ни одна международная организация (даже ООН, в Уставе которой предусмотрено создание вооруженных сил) так и не получила собственных военных средств, которые были бы подчинены чиновникам организации: все международные организации продолжают полностью зависеть от воли государств-членов в области силовой политики.

Но к концу XX в. получила развитие тенденция, которая подрывает монополию государства на силу и силовую политику в мировых делах. В мире стали активно действовать частные силовые компании. Частные силовые компании работают со всеми субъектами современной мировой политики. Их нанимают правительства развивающихся стран и противостоящие им повстанцы. Все более активно пользуются их услугами правительства развитых государств, ТНК и НПО, работающие в нестабильных районах мира, а также международные межправительственные организации. Например, ООН и Всемирный банк — постоянные клиенты частных силовых компаний. Активную вовлеченность частных силовых компаний можно проследить практически во всех значимых международных кризисах и гражданских войнах с 1990-х годов — Сомали, Нигерия, Сьерра-Леоне, Ангола, Конго, Руанда, Колумбия, Индонезия, Ближний Восток (обе войны в Заливе), Афганистан, Балканы.

Термины и классификация частных силовых компаний. Нет единой точки зрения на то, каким общим термином обозначать компании, предоставляющие военные услуги и услуги безопасности. Два наиболее распространенных — «частные военные компании» и «частные компании безопасности»¹. Имеют хождение термины «корпоративные солдаты», или «корпоративные наемники», «частные армии», «контрактники». Проблема выбора термина до сих пор не решена, любой из приведенных выше имеет свои недостатки. В общем термине для обозначения частных компаний, предоставляющих во-

¹ В середине и во второй половине 1990-х годов активно использовался термин «наемники», или «новые наемники». Однако постепенно в контексте этого типа деятельности от него отказались.

енные услуги и услуги безопасности, обязательно должен быть отражен феномен частной (негосударственной) силы. Наиболее точно рассматриваемый феномен отражают термины «частная сила» и «частные силовые компании». Они и используются в настоящей главе как общие термины.

Классифицировать рассматриваемую сферу сложно, поскольку она находится в активном развитии и одновременно в значительной степени закрыта. В настоящей главе предлагается следующая классификация: 1) частные военные компании (ЧВК, *Private Military Company* — PMC) — они воюют сами или помогают воевать заказчику; 2) частные компании безопасности (ЧКБ, *Private Security Company* — PSC) или транснациональные компании безопасности (ТНКБ, *Transnational Security Company* — TSC) — они обеспечивают физическую безопасность объекта или лица (лиц) на определенной территории; 3) компании, предоставляющие нелегальные услуги (КНЛУ, *Non-lethal Service Provider* — NSP) — они выполняют функции, от которых отказываются военные в высокотехнологичных армиях.

Частная сила во второй половине XX в. Генезис современного феномена частной силы можно проследить начиная с середины XX в.

Первый этап — 1940–1970-е годы. После Второй мировой войны шло сокращение армий, и многие из таких профессионалов оказались не востребованы своими правительствами. Борьба с национально-освободительными движениями в Азии и Африке, постоянная напряженность на Ближнем Востоке — все это порождало спрос на военных профессионалов. Они нанимались, воевали, получали деньги. Во многом эта волна наемничества была стихийным процессом, а наемники того времени — авантюристами. Если в азиатских конфликтах участие наемников было минимальным, то в 1950–1970-х годах в Африке наемники воюют против народно-освободительных движений по заказу колониальных администраций практически во всех конфликтах. В Конго (начало 1960-х), в Нигерии (конец 1960-х) и в Анголе (1970-е) европейские наемники проявляли не только эффективность, но и жестокость. Реакцией на это стали обращения освободившихся стран в ООН с призывом запретить наемничество. Этот призыв поддержали страны социалистического лагеря. ООН занялась проблемой наемничества в 1970-х. В результате долгих споров были выработаны нормы международного права, запрещающие наемничество, — окончательно они были приняты в 1977 г. Однако уже с начала 1980-х годов ситуация стала меняться.

В 1970-х годах в ООН разрабатывались поправки к Женевским конвенциям, в рамках этой работы рассматривалась и проблема наемничества. Общий подход состоял в том, чтобы лишить наемников статуса комбатантов, т.е. лишить их всех прав в зоне конфликта. Такой подход полностью соответствует духу Женевских конвенций. Выработать определение «наемника» оказалось не просто. В итоге ст. 47 Дополнительного протокола № 1 (принят в 1978 г.) содержит 6 критериев. Наемник — 1) специально нанят воевать в определенном конфликте; 2) принимает

участие в боевых действиях; 3) делает это за обещанное стороной конфликта материальное вознаграждение (которое превышает жалование в регулярных частях этой стороны); 4) не гражданин страны конфликта и не проживает постоянно на территории конфликта; 5) не состоит в организованных частях какой-либо страны (этот пункт был включен в интересах Франции и Великобритании: иначе французский легион и гурки британской армии оказались бы вне закона в любом конфликте); 6) не послан какой-то страной с официальной миссией (этот пункт был необходим всем крупным государствам: направление военных советников и технических специалистов стало уже распространенной практикой). Наемником можно было признать только того, кто удовлетворял всем шести критериям. На практике доказать статус наемника в зоне конфликта было довольно трудно. Попытки борьбы с наемничеством международно-правовыми механизмами продолжались. В 1985 г. ОАЕ приняла свою резолюцию о борьбе с наемничеством (она запрещала участие иностранцев в борьбе с народно-освободительными движениями). В 1989 г. ООН приняла Конвенцию против наемничества.

Второй этап — 1980–1990-е годы. Порядок на своей суверенной территории могли обеспечить далеко не все правительства, получившие власть после победы национально-освободительных движений. При этом были субъекты, заинтересованные в определенном уровне порядка, — добывающие, строительные и энергетические компании. Они были готовы платить за безопасность если не местному правительству, неспособному навести порядок в нужных им районах страны, то частным компаниям. Правительства развивающихся стран, входящие в американскую сферу влияния, с середины 1970-х годов также начинают нанимать частные компании для решения проблем внутренней безопасности. До этого они в основном опирались на помощь и содействие американского правительства — им направлялись советники в силовые структуры, предоставлялась техника и вооружения, но в 1974 г. Конгресс США принял поправку в закон об иностранной помощи, которая резко ужесточила правила ее предоставления в сфере внутренней безопасности.

Конгресс был озабочен тем, что американская помощь используется правительствами-получателями для репрессий в своих странах. Дискуссии по этому поводу шли несколько лет и привели к принятию поправки 660 в Закон об иностранной помощи (*Foreign Assistance Act*). Эта поправка запретила правительству США предоставлять помощь в области внутренней безопасности. Причем специально оговаривался запрет делать это через правительства третьих стран. За счет процедурных уловок некоторые программы были сохранены, но общее их количество и объем значительно сократились.

Правительства развивающихся стран стали искать другие источники. Спрос рождает предложение, но уже не на авантюристов, а на бизнес по предоставлению услуг безопасности в международном масштабе. Частные компании получают все больше заказов от правительств развивающихся стран на боевые операции и на охрану. Это были заказы как собственно от правительств

развивающихся стран, так и от правительств развитых стран, которые поручали частным компаниям помощь дружественным режимам. В 1970–1980-х годах были случаи использования частных силовых компаний правительствами развитых стран, но вынужденно и исключительно для «грязных дел». ЦРУ нанимало компанию *KMS* для ведения диверсионной войны в Никарагуа¹. Компании *KMS* и *Saladin Security* получали от ЦРУ контракты на подготовку афганских моджахедов. Стоит отметить, что по контрактам западных спецслужб (в основном ЦРУ и МИ-6) работали британские частные компании, состоящие из бывших офицеров спецподразделения *SAS—KMS, Saladin Security, Group Risk*.

Британские спецслужбы еще в 1960-х стали применять такую практику: перед операцией, которая может вызвать большой резонанс в общественном мнении, сотрудники переходят в частные фирмы, превращаясь в наемников, в случае успешного окончания операции они вновь принимаются на службу. Но они выполняли правительственные задания. Именно для координации такой работы и создавались названные британские компании. Примером такой практики, когда вроде действуют частные компании, а на самом деле выполняются правительственные задания кадровыми офицерами, может быть долгосрочная операция британских спецслужб в Йемене в 1960-х (проводившаяся при технической поддержке Израиля и финансовой — Саудовской Аравии). Некоторые офицеры даже много лет спустя утверждали, что они были простыми наемниками, и не признавались в выполнении правительственных заданий (см. автобиографию одного из руководителей тайных операций в Йемене: *Billiere P. de la. Looking for Trouble. L.: HarperCollins, 1994*). Однако его сослуживцы признавались в работе на британское правительство (см., например: *Cooper J. One of the Originals. Pan, 1991*). В 1970–1980-х годах британские компании уже не просто используются для прикрытия правительственных операций, а начинают свой собственный бизнес — в сотрудничестве со спецслужбами, но все-таки самостоятельный.

В 1980-х годах услугами частных компаний уже иногда пользовались международные организации. По контрактам ООН и Всемирного банка в Африке работала *Defence Systems Limited (DSL)* — в Судане консультировала местную полицию, в Мозамбике охраняла строителей железной дороги. В 1980-х годах частные силовые компании — это уже серьезный бизнес. Но качественно новые возможности открываются для них в самом конце 1980-х и начале 1990-х.

Третий этап — с рубежа 1980-х — 1990-х годов. Распад биполярной системы приводит к тому, что многократно увеличивается значение региональных и локальных проблем безопасности. Несмотря на знаковые операции вмешательства в Панаме (1989) и Сомали (1993), США не могут быть «мировым жандармом». В этих условиях американскому и другим правительствам развитых стран становится удобнее пользоваться услугами частных силовых компаний в нестабильных регионах, чем посылать национальные военные подразделе-

¹ Эта была часть операции ЦРУ, которая потом стала называться «Иран-контрас».

ния. В 1990-х годах США нанимали частные силовые компании в самых разных ситуациях. Франция также неоднократно использовала частные силовые структуры для проведения операций в Африке. Французские компании тренировали личную гвардию президента Камеруна, помогали бороться с повстанцами в Того, охраняли нефтепроводы в Алжире, работали в Бирме и т.д. После Дейтонских соглашений в 1996 г. Саудовская Аравия, Кувейт, Бруней и ОАЭ выделили 150 млн долл. на программу «Обучение и оснащение» (*Train and Equip*), цель которой была реформировать армию Боснийской федерации. Контракт выполняла компания *MPRI*. Правительства развивающихся стран Африки и Азии в 1990-х также продолжали нанимать частные силовые компании. Наемники участвовали во многих гражданских войнах (Сьерра-Леоне, Нигерия, Ангола, Либерия и т.д.). Их услугами пользовались и повстанцы¹. Международные организации также все активнее привлекали частные силовые компании. Работа на ООН, Всемирный банк и т.д. — это признак респектабельности и хорошей репутации. НПО и ТНК активно пользовались услугами частных силовых компаний. Контрактов со стороны ТНК на охранные услуги в Африке, Латинской Америке и Азии — сотни, если не тысячи. Нередки случаи, когда ТНК помогают местным правительствам оплатить контракты на борьбу с повстанцами — особенно в Анголе и Нигерии. Спрос на частную силу растет и встречает квалифицированное предложение. Сокращение армий по всему миру, распад военных механизмов бывших стран ОВД, падение «белого режима» в ЮАР — все это приводит к масштабному выбросу на мировой черный рынок вооружений и военной техники, появляются в достаточном количестве не востребованные собственными правительствами профессионалы. На рубеже 1980—1990-х годов наблюдается резкий скачок спроса на услуги частной силы и одновременно складываются благоприятные условия для материально-технического оснащения и кадрового пополнения частных компаний, что делает их намного более эффективными и профессиональными. Они становятся вполне конкурентоспособными по сравнению с правительствами развитых стран в проведении операций по обеспечению безопасности в нестабильных районах мира. Таким образом, в 1990-х годах частные силовые компании получают сильнейший импульс к развитию и становятся важным фактором в региональных и локальных системах безопасности — в Азии, Африке и Европе (на Балканах).

В конце 1980-х — начале 1990-х годов проявляется еще одна тенденция. Наполнение армий технологиями ведет ко все большей зависимости военных от подрядчиков, которые эту технику производят и обслуживают, а развитие тактики боевых действий вызывает усложнение и удорожание тылового обеспечения. В западных странах, прежде всего в США, производство большинства вооружений и снабжение

¹ Президент Мобуту Сесе Секо при содействии французских спецслужб и компании *Geolink* сформировал Белый легион. Его противник Лоран Кабила сотрудничал с южноафриканскими и израильскими компаниями.

армий отданы частным компаниям. В течение 1990-х годов западные армии расширяют практику привлечения частных компаний к решению различных задач в интересах военных (которыми те раньше занимались сами) — это называют аутсорсингом. С приходом в США администрации Дж. Буша-младшего аутсорсинг получает максимальное развитие: всем, кроме непосредственно боевых действий, должны заниматься не сами военные, а частные компании. Присутствие частных компаний в армиях промышленно развитых западных стран вырастает во много раз. Если во время войны в Заливе 1991 г. один гражданский специалист приходился на 100 кадровых военных, то в войне 2003 г. — один на 10. Практика аутсорсинга в военной области создает новые параметры военно-гражданских отношений. В конечном счете она меняет среду и правила принятия военно-технических и военно-стратегических решений. В этой связи можно рассматривать практику аутсорсинга в военной области как часть общей тенденции развития частной силы (понимая под этим в том числе и частное (негосударственное) влияние на военно-силовую политику) в современном мире.

Феномен частной силы и частной силовой политики в современных международных отношениях. Он представляется новым и неоднозначным явлением.

Государства действительно утрачивают монополию на силу. Но происходит это в форме расширения возможностей НПО и ТНК проводить самостоятельную силовую политику — *без* своих правительств, но *не против* них. Самостоятельная силовая политика — это еще одна степень независимости новых акторов от правительств своих стран, но это не равнозначно тому, что они противопоставляют себя государству в области силовой политики. Заказчиками частной силы стали новые акторы мировой политики. Оговоримся, что необходимым условием для проведения самостоятельной (независимой от государств) силовой политики через наем частной силы является обладание не контролируемым государствами бюджетом. Конечно, традиционные и новые акторы имеют явный дисбаланс силовых возможностей. Частные силовые возможности несопоставимы с полным спектром силовых возможностей крупных государств: ядерное оружие, тяжелое вооружение, военная авиация вряд ли будут доступны негосударственным акторам, по крайней мере тем из них, кто не выходит за пределы закона для достижения своих целей. Однако технический дисбаланс не столь важен. Теперь новые акторы могут купить/нанять частную силу, вполне достаточную для успешных действий против разнообразных полевых командиров и даже правительств в слабых странах. В рамках доступных силовых возможностей они могут проводить самостоятельную силовую политику. Еще раз подчеркнем: частные силовые компании заполняют вакуум силы. Они действуют только там, где монополия на силу подорвана (в результате неэффективности местного правительства, гражданских выступлений и пр.). Частные силовые компании не действуют там, где нет вакуума силы и работают эффективные правительства. Там они превращаются в обычных охранников, с помощью которых можно обеспечить личную безопасность, но нельзя проводить самостоятельную силовую политику.

Попытки регулирования деятельности частных силовых компаний. К началу XXI в. деятельность частных силовых компаний становится настолько заметной, что они попадают под пристальное внимание СМИ, общественных организаций, а затем политиков и международных организаций. Поначалу больше внимания обращают на скандальные аспекты их деятельности. Однако после начала военной операции в Афганистане в 2001 г. и интервенции в Ираке в 2003 г. происходит осознание реальных масштабов развития и способностей частных силовых компаний. Количество подрядов и их многомиллиардные суммы с очевидностью показали, что уже сформировалась сложная система взаимовыгодных отношений регулярных армий крупных западных стран и частных силовых компаний. Но при этом частные силовые компании находятся в «серой зоне» с точки зрения контроля их деятельности. Они вне системы военно-гражданских отношений, которая обеспечивает гражданский контроль над военными, они также вне международно-правового регулирования. Запрос на больший контроль со стороны тех, кто дает контракты частным силовым компаниям, подкреплялся и запросом со стороны тех, кто становился объектом или территорией деятельности таких компаний. Сами частные силовые компании быстро среагировали на изменения в отношении к ним. Они скорректировали свою работу — стали более публичными. Компании приложили усилия к тому, чтобы выглядеть респектабельно, проявлять готовность прислушиваться к общественному мнению в развитых странах. Они опубликовали специально разработанные корпоративные документы, представив свою работу как полезную и даже необходимую. «Выйдя из тени», крупные компании сформировали ряд собственных отраслевых организаций. Наиболее авторитетные из них — Британская ассоциация частных компаний безопасности (*British Association of Private Security Companies — BAPSC*), Ассоциация международных миротворческих операций (*International Peace Operations Association — IPOA*), Иракская ассоциация частных компаний безопасности (*Private Security Company Association of Iraq — PSCAI*). Позиция частных силовых компаний первоначально после развертывания активной PR-работы сводилась к тому, что никакое специальное регулирование для них не нужно, так как они уже сами разработали отраслевые стандарты, которые учитывают внутреннее законодательство заинтересованных стран и международные гуманитарные нормы. Частным силовым компаниям не удалось доказать, что саморегулирования достаточно. Продолжал укрепляться общественный и политический запрос на более детальное юридическое регламентирование их деятельности. Эту позицию укрепляло и то обстоятельство, что отдельные страны, например ЮАР, еще с конца 1990-х годов стали разрабатывать обширные правовые нормы для контроля за деятельностью таких компаний. При ближайшем рассмотрении оказалось, что такой контроль на практике не сильно будет им мешать. Их деятельность глобальна, и контролировать ее внутренними юридическими механизмами в разных частях мира в любом случае будет затруднительно.

Параллельно в середине 2000-х годов страны, в которых был сосредоточен значительный объем деятельности частных силовых компаний (Колумбия, Ирак, Афганистан), стали принимать собственные правила регулирования деятельности частных силовых компаний. Впрочем, имплементация таких норм практически отсутствовала. Они скорее носили декларативный характер и отражали общую озабоченность этих стран деятельностью на их территории частных силовых компаний.

К середине 2000-х годов стало доминирующим представление, что необходимо международное регулирование. Однако по поводу его форм и объемов согласия не было. Самым частным силовым компаниям вариант международного регулирования представлялся наименее привлекательным, так как они имели при нем меньше возможностей влиять на процесс, а также потому, что при успешной реализации их глобальные операции могли бы действительно попасть под контроль.

В 2005 г. в ООН была создана Рабочая группа по наемничеству как средству нарушения прав человека и препятствию осуществления права народов на самоопределение. Эта Рабочая группа получила от ГА ООН более широкий мандат, чем был у предшествовавшего ей Специального докладчика ООН по проблеме наемничества. Рабочая группа должна была не только заниматься традиционными формами наемничества, но и изучать практику деятельности и возможности регулирования работы частных силовых компаний. Рабочая группа провела обширные исследования, систематизировала собранные данные и предложила принципы и механизмы регулирования (регистрация, лицензирование, транспарентность, парламентский контроль). Общие выводы Рабочей группы сводились к тому, что необходимо отделить новое явление от традиционного наемничества и рассматривать его отдельно — с целью регулирования, а не запрещения. Рабочая группа пришла к выводу о необходимости разработки Конвенции ООН по регулированию деятельности частных предприятий в военной сфере и сфере безопасности. Проект такой конвенции был разработан группой российских экспертов, работавших по заказу ООН. Они представили проект Рабочей группе в 2008 г. Реализация результатов работы Рабочей группы во многом становится делом политической воли и скорее всего времени. Впрочем, попытки международно-правового регулирования уже дали результаты на другом направлении. В 2008 г. был принят так называемый «Документ Монтрё», который подписали 17 стран, в том числе США, Великобритания, Германия, Франция, Ирак, Афганистан, ЮАР, Китай. Документ носит только рекомендательный характер, обобщает существующие национальные нормы и вводит более семидесяти рекомендаций (*good will practices*) относительно деятельности частных силовых компаний. Добровольный кодекс поведения, которым по сути является Документ, не должен отменять усилий по созданию системы полноценного международно-правового регулирования.

Рекомендуемая литература

Коновалов И. Частные военные компании // Экспорт вооружений. № 50. С. 78–87.

Международное уголовное право / Отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М.: Наука, 1995.

Молодцов С. В. Международно-правовой режим открытого моря и континентального шельфа. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1960.

Carreau D. Droit international. 7th ed. Paris, 2001. P. 420.

Cockayne J., Mears E. S. Private military and security companies: a framework for regulation. International Peace Institute, 2009.

Davis J. Fortunes's Warriors: Private Armies and the New World Order. Douglas & McIntyre, 2000.

Show M. N. International law. 6th ed. Cambridge university press, 2008.

Singer P. W. Corporate Warrior: The Rise of the Privatized Military Industry. Cornell University Press: Ithaca, N.Y., 2004.

Spicer T. An Unorthodox Soldier: Peace and War and Sandline Affair. Edinburgh, Mainstream, 2000.

НЕВОЕННЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Концептуальные вопросы невоенных вызовов безопасности. Традиционно безопасность рассматривалась с точки зрения отсутствия военных угроз. В конце XX столетия начинают развиваться представления, согласно которым в сферу безопасности необходимо включать не только военные и военно-технические аспекты («жесткую безопасность»), но и более широкий круг вопросов, такие как экономика, энергетика, экология, миграция, продовольствие и многие другие. Причины такого расширительного рассмотрения безопасности заключаются прежде всего в том, что начиная со второй половины XX в. границы национальных государств становятся все более «прозрачными». Этот процесс обусловлен выходом на мировую арену в качественно новом масштабе негосударственных акторов. Их деятельности способствовало бурное развитие информационных и коммуникационных технологий. В результате государство, а также граждане оказались подвержены воздействию многих факторов — как позитивных (расширение возможности экономической активности, международного общения, включенности в международную среду и т.д.), так и негативных (распространение наркотиков, незаконная торговля оружием, международный терроризм и т.д.). Это в свою очередь способствовало изменению международной повестки дня, в которой все чаще стали обсуждаться проблемы невоенной безопасности («мягкой безопасности», нетрадиционной безопасности), т.е. безопасности, непосредственно не связанной с военной мощью другого государства или блоком государств, их военными угрозами.

Невоенная безопасность — комплекс условий, необходимых для преодоления социальных, экономических и природных вызовов и угроз человеческому развитию в страновом и международном измерении.

Таким образом, безопасность в конце XX — начале XXI в. оказалась гораздо более сложным феноменом, чем принято было думать. Наряду с военной безопасностью, которая никуда не исчезла, в данную сферу стал входить и целый комплекс других вопросов. Их во многом глобальный характер привел к усилению сотрудничества государств по предотвращению угроз в новых сферах.

Пожалуй, данный момент является особой, отличительной характеристикой невоенных вызовов международной безопасности.

В теоретическом плане проблематика невоенных вызовов безопасности, с одной стороны, восходит к термину «мягкая сила», предложенному Дж. Наем, с другой — к работам копенгагенской школы международных отношений, связанной с именами Б. Бузана, О. Вэвера, Я. де Вилда и др. Так, Дж. Най обратил внимание на то, что мощь государства (как, впрочем, и других акторов) обусловлена не только прямым силовым воздействием, но и тем, что оно способно оказывать влияние, делая те или иные сферы или результаты своей деятельности привлекательными для других и побуждая их тем самым действовать в том же направлении. Эта привлекательность и составляет главный рычаг «мягкой силы». Согласно Дж. Наю, инструмент «мягкой силы» оказывается весьма действенным, и государство может многого достичь, используя его. Фактически «мягкая сила» представляет собой опосредованное воздействие. Аналогичным образом «мягкая безопасность» образуется сферами, которые косвенно, а не прямым военным воздействием влияют на отсутствие угроз основным ценностям.

Огромный вклад в аналитическую разработку проблематики невоенных аспектов безопасности и расширительного толкования концепции безопасности принадлежит копенгагенской школе и, в частности, Барри Бузану и Оле Вэверу. Отправной точкой исследований копенгагенской школы является модель «секторной безопасности», предложенная Б. Бузаном, которая заключается в выделении пяти основных секторов безопасности:

- военной безопасности (традиционный сектор), когда угрозы исходят со стороны военной мощи противников;
- политической безопасности (стабильность государственного строя и политических систем государств), когда угрозы проистекают из внутриаполитических противоречий;
- экономической безопасности (доступ к ресурсам, финансам и рынкам, необходимым для поддержания высокого уровня жизни и государственной власти), когда угрозы проистекают из распада национальной экономической системы;
- общественной безопасности (сохранение в пределах формата, позволяющего эволюционное развитие, языков, культуры, религии, обычаев и национальной идентичности), когда угрозы проистекают из конкуренции между акторами по защите и продвижению коллективной идентичности;
- экологической безопасности (состояние окружающей среды, сохранение биосферы), когда угрозы проистекают из разрушения экосистем и истощения ресурсов.

В рамках предложенной Б. Бузаном концепции «секторной безопасности» единственным объектом, на который направлен любой тип угрозы,

остается государство, что в целом отражает неореалистское видение теории безопасности, согласно которой основная угроза государству исходит извне, т.е. из-за границ государства. Вместе с тем расширенная онтология безопасности копенгагенской школы исходит из того, что выживание государства зависит сегодня не столько от военных факторов, сколько от целого комплекса составляющих безопасности — политических, экономических, общественных и экологических.

Секьюритизация означает включение в проблематику безопасности ранее не соотносимых с ней объектов и, соответственно, восприятие широкого круга вопросов, не относящихся непосредственно к классической военно-политической безопасности, сквозь призму проблематики безопасности. Так, многие глобальные проблемы человечества, которые приобретают сетевой трансграничный характер, начинают осмысливаться и восприниматься в качестве угроз безопасности. Конкретные проявления секьюритизации обнаруживают себя в самых разных плоскостях, таких как энергетическая безопасность, экологическая безопасность, климат и ресурсы, природные катастрофы, эпидемиологическая безопасность, миграция, голод, постконфликтное восстановление, научно-техническое развитие и образование, личная безопасность и пр.

Представители копенгагенской школы международных отношений обратили внимание на то, что государство может выделять какие-либо области и объявлять их относящимися к сфере безопасности («секьюритизировать» их). В принципе не существует ограничений на то, какие сферы объявляются связанными с безопасностью. Смысл секьюритизации в том, чтобы придать тем или иным областям приоритетное значение в политическом дискурсе, объявить их жизненно важными.

По своему характеру мировые «невоенные» угрозы безопасности имеют по сравнению с военно-политическими вопросами «жесткой безопасности» гораздо меньшую политическую остроту, однако приобретают столь же приоритетный характер по своему удельному весу и последствиям с точки зрения количества жертв. Как полагает В. М. Кулагин, происходит выравнивание приоритетности различных сфер «широкой безопасности».

Ключевым преимуществом расширительного толкования безопасности является то, что на практике секьюритизация позволяет использовать срочные меры с меньшими ограничениями. При этом основное внимание уделяется защите индивидов и общества в целом. Однако при слишком широком толковании сферы безопасности есть опасность, что будет размываться сама смысловая нагрузка концепции. Так, на политическом уровне может уменьшиться мобилизационный ресурс, поскольку все объявляется сферой опасности. В результате человек перестает реагировать на очередную угрозу. С точки зрения академического анализа возникает вопрос: что останется за рамками исследовательского поля, если все исследования будут сведены к проблемам безопасности?

Для понимания того, как реально «работает» мягкая безопасность, необходимо рассмотреть ее конкретные сферы, имея в виду при этом, что в принципе список таких сфер не ограничен.

Проблемы рационального использования природных ресурсов и сохранения окружающей среды. К этой области относятся экология, энергетика, водные ресурсы и т.п. Одной из основных проблем невоенного измерения безопасности является экологическая безопасность и безопасность, связанная с изменением климата. В данных рамках можно выделить два спектра угроз: во-первых, масштабные природные катастрофы, во-вторых, проблемы, связанные с загрязнением окружающей среды вследствие деятельности человека. По удельному весу негативного воздействия проблемы, связанные с экологией и изменением климата, могут быть сравнимы с военными угрозами, а зачастую и превосходить их.

При обсуждении проблем климата возникают следующие вопросы, однозначных ответов на которые пока нет. Действительно ли меняется климат Земли? Значительное число исследователей, а также политиков утвердительно отвечает на этот вопрос, хотя есть и те, кто видит в наблюдаемых изменениях лишь краткосрочное явление. Если климат меняется, то как? Большинство указывает на потепление климата, хотя некоторые авторы отмечают противоположный вектор изменений. Наконец, возникает вопрос о причинно-следственных связях. Насколько наблюдаемые изменения связаны с деятельностью человека или они обусловлены природными явлениями? В пользу последнего говорит, например, тот факт, что Земля не один раз испытывала изменения климата. Очевидно, что в зависимости от ответов на эти вопросы предлагается разная программа действий. Более того, разные государства по-разному реагируют на проблему изменения климата. Так, если для крупных континентальных государств данная проблема является значимой, но не столь уж критической, то для небольших островных государств возможное потепление климата, за которым следует повышение уровня Мирового океана, оказывается в буквальном смысле жизненно важным.

В 2007 г. Конференция ООН по изменению климата признала, что изменение климата в XXI в., даже составляющее величину вдвое большую, чем рост на 0,6 °C, которое произошло с 1900 г., будет иметь серьезные разрушительные последствия.

Растущая обеспокоенность неординарными процессами в области изменения климата заставляет многие государства искать возможные пути по сокращению эмиссии парниковых газов. Так, в рамках состоявшейся в декабре 1997 г. в Киото (Япония) международной конференции по вопросам изменения климата был подписан Киотский протокол, в соответствии с которым индустриальные страны должны в совокупности сократить уровень выбросов в атмосферу парниковых газов на 5,2% по сравнению с уровнем с 1990 г. в период с 2008 по 2012 г.

Киотский протокол вступил в силу в 2005 г. после ратификации Протокола Россией. Для США, самого крупного мирового источника парниковых газов (25% всех выбросов парниковых газов в атмосферу), сокращение было установлено на уровне 7%. Администрация Б. Клинтона подписала Киотский протокол, однако администрация Дж. Буша его так и не ратифицировала. Представляется, что в условиях, когда политические вопросы, связанные с изменениями климата, занимают все более весомое место в многосторонних отношениях, США столкнутся с серьезным давлением со стороны международного сообщества по линии изменения своих внутренних экологических стандартов. Индия и Китай на себя обязательств по сокращению выбросов не брали.

Имеются многочисленные препятствия на пути многосторонних действий: сопротивление стран ОПЕК, зависящих от продажи природного топлива; убеждение развивающихся стран, что изменение климата — проблема, рожденная индустриальным миром, решить которую они не в состоянии, учитывая их экономические ограничители; необходимость в очень серьезных технологических инновациях для максимизации эффективности использования энергии, что весьма сомнительно, так как компании будут неохотно вкладывать средства в экологические исследования из-за неопределенности возможной прибыли.

В последующие годы ряд стран провел бурные дискуссии относительно возможности и целесообразности выполнения Киотского протокола. Некоторые из развивающихся стран, например Аргентина, решили поддержать общую направленность Киотского протокола по сокращению выбросов в атмосферу. Но многие все же оказались вне рамок его действия, ориентируясь в большей степени на собственное экономическое развитие. Попытки разработать некую систему, стимулирующую сокращение вредных выбросов в атмосферу независимо от экономического развития стран, степени их подверженности парниковому эффекту и современного уровня выбросов, пока не привели к успеху.

В декабре 2009 г. в Копенгагене была созвана Конференция ООН по проблемам изменения климата, в задачи которой входила разработка нового соглашения по проблемам снижения выбросов в атмосферу. В ней приняло участие более 190 стран. Однако результаты оказались скромными. Удалось лишь выработать рамочное соглашение, которое не предполагает конкретных обязательств сторон при распределении нагрузки по сокращению эмиссий парниковых газов на период 2013–2020 (2050) гг. Кроме того, договорились о финансовой помощи развивающимся странам.

К экологической сфере примыкает проблема истощения природных ресурсов. Одним из наиболее дефицитных природных ресурсов на Земле становится пресная вода, которая имеет все шансы стать в самое ближайшее время мощным стратегическим ресурсом. Прогнозы, что главные конфликтные узлы в мировой политике в ближайшем будущем будут возникать из-за сражения за энергетические, сырьевые и водные ресурсы, вполне реальны. Созданная Генеральным секретарем ООН Высшая комиссия по угрозам, вызовам и пере-

менам констатировала, что дефицит естественных ресурсов может способствовать беспорядкам и гражданским войнам.

Проблема доступа к чистой воде для человечества, пожалуй, является даже более серьезной, чем исчерпаемость запасов нефти. Истощение водных ресурсов и неравномерное распределение пресной воды по континентам и странам (наиболее ограничены водные ресурсы стран Ближнего Востока, Северной Африки и Северной Америки), рост численности населения (население мира прирастает ежегодно приблизительно на 80 млн человек), увеличение промышленного производства и загрязнение окружающей среды (наиболее крупными потребителями воды являются Индия, Китай, США, Пакистан, Япония, Таиланд, Индонезия, Бангладеш, Мексика и Россия) вызывают экспоненциальный рост потребности в воде и увеличивают ее стратегическую важность. Согласно прогнозам, к 2025 г. около 3 млрд человек будут жить в странах, испытывающих проблемы с водой, а к 2050 г., по подсчетам ООН, с проблемой дефицита воды столкнется две трети населения планеты. Все это может вызвать глубокие социальные и гуманитарные кризисы и непосредственным образом повлияет на обострение проблем бедности и болезней в глобальном масштабе. Контроль над запасами воды может стать одной из причин конфликтов в условиях, когда одна конфликтующая сторона в состоянии ограничить трансграничный водосток. Только за последние полвека в мире произошло более 500 споров из-за воды. Так, в зоне Ближнего Востока водные ресурсы входят в область существенных разногласий между Египтом, Суданом и Эфиопией (из-за реки Нил), между Израилем, Палестинской автономией и Иорданией (из-за бассейна реки Иордан), между Турцией и Сирией (из-за рек Тигр и Евфрат). В условиях, когда нехватка пресной воды является серьезной предпосылкой для увеличения напряженности в регионе из-за чрезмерной эксплуатации и загрязнения природных ресурсов, а также обострения политической борьбы, необходима выработка четких правовых гарантий в отношении взаимовыгодного сотрудничества, которое позволило бы снизить конфликтность отношений между странами, наладить эффективный механизм равноправного распределения и потребления водных ресурсов.

Сегодня реальным и эффективным путем разрешения конфликтов в сфере водных отношений может быть политическое и экономическое сотрудничество заинтересованных государств при поддержке международных организаций. С 1992 г. действует Конвенция Европейской экономической комиссии ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. В 2003 г. Генеральная ассамблея ООН объявила 2005–2015 гг. Международным десятилетием действий с целью укрепления международного сотрудничества для решения актуальных проблем, связанных с водой. Однако на сегодняшний день данная проблема по-прежнему сохраняет свою остроту из-за отсутствия эффективных механизмов регулирования отношений государств по вопросу использования водных ресурсов. В отличие от прошлых десятилетий, когда проблема дефицита воды воспринималась в русле инженерно-

технических задач, сегодня она понимается как политический вызов и неотъемлемая часть глобальной экологической политики.

Обостряющаяся конкуренция за энергию и природные ресурсы происходит на фоне ограниченности доступных энергетических и сырьевых ресурсов при резком росте экономических потребностей и включает в себя комплекс проблем энергетической безопасности, связанный с производством, транспортировкой и потреблением энергоносителей. Потребление углеводородов на сегодняшний день сохраняет устойчивый рост. Прогнозируется, что к 2030 г. глобальный энергетический спрос вырастет в среднем на 40%. Возобновляемые энергоносители при среднесрочном экономическом росте на уровне 7% в год будут не в состоянии удовлетворить подобный спрос. Несмотря на то что государства проявляют все больший интерес к развитию альтернативных источников энергии, их доля в общем энергобалансе увеличивается весьма скромными темпами, по большей части они пока неконкурентоспособны, и вряд ли в обозримом будущем произойдет реальный «прорыв» альтернативной энергетики. Несмотря на общую тенденцию к более эффективному использованию энергии, существует устойчивая вероятность, что в ближайшие десятилетия общий объем энергопотребления в мире вырастет на 50% (при росте на 34% в 1980–2000 гг.), а доля жидкого топлива в этом объеме увеличится.

Конфликтный потенциал, заложенный в распределении энергоресурсов, является первопричиной геополитической напряженности. В то время как главными потребителями нефти являются высокоразвитые державы и поднимающиеся новые гиганты, основная доля мировых запасов углеводородов сконцентрирована в сравнительно небольшой группе развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Рост спроса на энергию, особенно со стороны поднимающихся азиатских держав, чрезвычайно высокая энергоемкость их национальных экономик, снижение уровня обеспеченности мировой экономики запасами нефти и газа, а также серьезные перебои в поставках энергоресурсов будут оказывать существенное влияние на всю международную систему. Наиболее важным фактором увеличения спроса на энергию будет глобальный экономический рост стран АТР, в первую очередь Китая, которые при недостатке собственных энергетических ресурсов должны поддерживать постоянный доступ к внешним надежным источникам энергоресурсов, а также максимизировать и диверсифицировать поставки энергии.

Прогнозируемое снижение уровня добычи нефти в промышленно развитых странах может вызвать существенный рост объемов ее импорта. Однако многие наиболее богатые углеводородами регионы, на которые возлагаются надежды в увеличении нефтедобычи, — Каспий, Венесуэла, Западная Африка и Южно-Китайское море, — подвержены политическим и экономическим рискам. Кроме того, по-прежнему сохраняют свою нестабильность традиционные поставщики на Ближнем Востоке. Помимо рисков, связанных с нестабильностью богатых ресурсами регионов, конфликты и столкновения

происходят в результате борьбы крупнейших держав за доступ к мировым энергетическим ресурсам. Рост потребления углеводородов существенно повысит геополитические риски и может привести к новым региональным конфликтам. Все это закладывает основу для потрясений мирового энергетического рынка и актуализирует вопрос о диверсификации источников поставки.

Демографическое и гуманитарное измерение безопасности. Расширение пространства безопасности происходит не только за счет включения невоенных измерений безопасности в общее комплексное поле безопасности, но и за счет смещения акцента с традиционного уровня безопасности государства на уровень безопасности людей, проживающих в пределах границ государства, т.е. развития концепции «безопасности личности», представляющей собой поворот в сторону защиты индивида от любых, в том числе и внутренних, угроз как военного, так и невоенного характера. В основе концепции находится утверждение об опасности угроз, которые исходят в направлении граждан от самих государств, имеющих авторитарный и тоталитарный характер.

Концепция личностной безопасности представляет собой новый взгляд на традиционное понимание проблем безопасности и относится к защите безопасности индивида от военных и невоенных угроз в пределах границ государства при обеспечении высокого качества жизни и соблюдении всего набора гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав и свобод.

Существующее многообразие подходов к интерпретации концепции «безопасности личности», как правило, сводят к классификации четырех основных типов. Так, изначально речь шла о достаточно широкой концепции человеческой безопасности, представленной в 1994 г. Программой ООН по развитию (ПРООН), которая была посвящена исключительно проблемам обеспечения безопасности личности. Во главу угла были поставлены основные человеческие потребности (в продовольствии, здравоохранении, экологии, культурной среде, работе, достойных доходах), гарантирующие качество жизни людей и общества, и необходимость обеспечения безопасности и свободы личности. В развитие данной трактовки появилось новое, хотя и смежное по характеру направление, акцентирующее внимание на социальных параметрах безопасности в формате стратегии долгосрочного развития как средства достижения свободы и благосостояния личности. Подход ПРООН сводился к взаимозависимости различных видов безопасности и развития, о чем свидетельствует опубликованный в 2003 г. специальной комиссией ООН доклад по человеческой безопасности «Человеческая безопасность сегодня», посвященный анализу основных вопросов, решение которых необходимо для достижения и сохранения человеческой безопасности (защита людей в насильственных конфликтах; защита и предоставление возможностей для реализации прав людям, переселяющимся либо с целью улучшить свое экономическое положение, либо вынужденных бежать, чтобы защитить себя от конфликтов или серьезных нару-

шений прав человека; защита и предоставление возможностей для реализации прав людям, находящимся в постконфликтных ситуациях, включая сложный процесс восстановления обществ, разрушенных войной; поддержка экономической безопасности путем обеспечения минимального уровня жизни во всем мире и предоставления людям возможности выбраться из бедности; поддержка всеобщего доступа к базовому медицинскому обслуживанию; предоставление возможностей людям получения всеобщего доступа к базовому образованию; соотнесение необходимости наличия общего понятия принадлежности к человеческому роду с правом людей иметь свою индивидуальность и причислять себя к определенным группам). Таким образом, был усилен тезис о необходимости защиты скорее людей, чем территорий, и не с помощью оружия, а посредством устойчивого развития через совершенствование здравоохранения, образования и политической свободы в дополнение к экономическому благосостоянию. Следующий подход основывается на противодействии угрозам «нетрадиционной безопасности», таким как массовые эпидемии, стихийные бедствия, распространение наркотиков, торговля людьми, преступления в сфере информационных технологий, терроризм и пр. Наконец, последний, наиболее спорный и противоречивый подход оформился ближе к концу 1990-х годов, когда на фоне эскалации этнических и межконфессиональных конфликтов в мировой практике стал формироваться новый тип операций — так называемые гуманитарные интервенции, — соединивший в себе абсолютно разноплановые понятия глобальной справедливости, военной силы, гуманности и ответственности. Исходя из положения, что безопасность государства не обязательно соотносится с безопасностью его граждан, и учитывая чрезвычайно высокий уровень жертв конфликтов среди мирного населения, а также ситуации, когда государства не только не выполняли обязательства по отношению к собственному населению, но и в определенной степени представляли угрозу существованию их граждан, интервенционистская трактовка концепции безопасности личности допускает проведение операций «гуманитарного вмешательства», даже если они затрагивают суверенные прерогативы государства. Другими словами, речь идет о праве на вмешательство со стороны международного сообщества против государства, угрожающего безопасности части или всего населения государства на своей территории (ответственность защищать). В данном случае любой военный конфликт преподносится как средство поддержания мира и защиты прав человека.

В самом общем виде можно выделить ряд ключевых элементов личностной безопасности. Во-первых, возможность для всех граждан жить в мире и безопасности в пределах границ государства. Во-вторых, использование гражданами всего набора гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав. В-третьих, социальная включенность граждан и возможность участвовать в общественной жизни. В-четвертых, верховенство закона и независимость судебной системы. В качестве наиболее емкого можно привести определение Д. Балуева, который рассматривает личностную безопас-

ность как свободу от угроз для жизни отдельного индивида и ее качества при одновременном создании условий для свободного развития личности и реализации ее прав и возможностей участвовать в общественной жизни (как на национальном, так и на глобальном уровне). Таким образом, важнейшим положением и достижением концепции безопасности личности является смещение акцента от безопасности государств к безопасности людей при сохранении за государствами центральной роли в обеспечении защиты своих граждан.

Концепция личностной безопасности, как правило, анализируется в двух плоскостях. Узкое понимание безопасности личности, которое принято в Канаде и получило название «*freedom from fear*», фокусируется на защите граждан от внутреннего насилия, т.е. речь идет о защите граждан в условиях вооруженных конфликтов и политической нестабильности, предотвращении конфликтов, миротворческих операциях и т.д. То есть концепция безопасности личности строго ограничивается ситуациями вооруженных конфликтов и угрозы и/или применением насилия. При всей своей концептуальной ясности и понятном операциональном инструментарии столь узкое понимание угроз личностной безопасности не включает в себя реагирование на транснациональные угрозы и, таким образом, далеко не полным образом отвечает на нужды людей в повседневной жизни.

Сторонники широкой интерпретации понятия «личностной безопасности», принятой, например, ПРООН, а также Японией, настаивают на том, что основные угрозы исходят в первую очередь от стихийных бедствий, нарушений прав человека, голода, массовых заболеваний, экологических катастроф, экономической нестабильности, которые по своей сути представляют большую опасность, нежели войны, геноцид и терроризм.

Преимуществом широкого прочтения личностной безопасности является необходимость комплексного реагирования акторов на транснациональные угрозы. Однако критики отмечают, что столь широкое видение проблем безопасности личности является удобным поводом для цитирования всех возможных бедствий человечества, а попытка установить причинно-следственную связь между социально-экономическими и политическими вопросами или между защитой отдельного индивида и поддержанием международного мира на деле не дает никаких практических рекомендаций по реализации необходимых мер.

Личностная безопасность, таким образом, рассматривается в довольно широком формате, предлагающем новый подход к безопасности и развитию через рассмотрение комплекса взаимозависимых угроз, связанных с гражданскими войнами, геноцидом и насильственным перемещением людей. Критика в ее адрес основывается именно на обвинениях в размытости определения, разницы в акцентах и идеалистическом характере. Так, зачастую концепцию личностной безопасности сравнивают с другой, не менее широкой концепцией устойчивого развития — «все поддерживают, но никто не имеет четкого представления о сути».

В любом случае личностная безопасность, быстро заняв одно из центральных мест в международном политическом дискурсе многих государств, а также ООН, ЕС и «Группы восьми», анализируется как часть международной повестки дня. Многие государства (например, Канада, Норвегия и Япония) включили положение о личностной безопасности в свои внешнеполитические концепции. Важной вехой стало создание в 1999 г. *Human Security Network*, в которую вошли 14 государств из всех регионов, проводящие ежегодные встречи, где обсуждаются инициативы по продвижению комплексной безопасности людей. Но вероятность того, что в ближайшем будущем будет принято единое официальное определение безопасности личности, довольно низка.

Очевидно, что концепция безопасности личности никоим образом не заменяет традиционные концепции национальной и международной безопасности, выступая скорее как дополнение и подчеркивая важную взаимозависимость между развитием, безопасностью и правами человека, а также необходимость принятия многостороннего формата при решении возникающих проблем.

Безопасность личности как концепция представляет собой новый взгляд на традиционное понимание проблем безопасности и развития и включает признание трех ключевых положений:

- существование помимо военно-политических новых угроз, включая недостаточный уровень социально-экономического развития и нарушения прав человека;
- необходимость взаимодействовать не только с правительством государства, но прежде всего с населением;
- признание того факта, что операции по вмешательству могут иметь как позитивный, так и абсолютно противоположный эффект.

Вопрос, который остается открытым для обсуждения, — возможно ли использование концепции личностной безопасности в практической плоскости при решении традиционных дилемм безопасности?

Практическое применение концепции личностной безопасности зачастую наталкивается на использование акций гуманитарного вмешательства. К началу XXI в. большинство государств официально согласилось с «ответственностью по защите» населения, обязавшись соблюдать права своих граждан и участвовать в коллективных усилиях по предупреждению гуманитарных катастроф на территории других государств. Именно с точки зрения политики вмешательства концепция личностной безопасности выводит на новый уровень анализа целый ряд идей и вопросов: какие акторы наделяются правом «обеспечивать» личностную безопасность, т.е. на ком лежит «ответственность по защите»? С помощью какого набора инструментов необходимо реагировать на комплексные транснациональные угрозы безопасности, лежащие поверх государственных границ? Возможно ли ожидать решения вопроса о легитимизации вмешательства?

В декабре 2001 г. Международная комиссия по вмешательству и государственному суверенитету выпустила доклад «Обязанность защищать», в котором, несмотря на то что основной акцент был сделан на сложной проблеме ответственности государств перед своими гражданами, также затрагивался вопрос безопасности личности. Доклад, характеризуя безопасность личности как набирающую обороты концепцию, содержит призыв включать в список приоритетов национальной безопасности государств не только военные параметры, но и компоненты внутренней социальной безопасности. В докладе отмечается, что концепция безопасности личности становится одним из ключевых элементов международной системы, обеспечивая создание концептуальных рамок для проведения международных действий.

Несомненно, за последнее десятилетие интерес к концепции личностной безопасности возрос, проблематика поставленных вопросов оказалась актуальной в условиях возникновения нового поколения угроз. Хотя в своем нынешнем состоянии концепция и не отличается идейной стройностью, часто критикуется за размытость и широту определения, а также слишком амбициозный характер, тем не менее она предложила формат, помещающий индивида в центральный фокус анализа и действия, оставаясь хорошим заделом для реализации личности. Нельзя не сказать, что концепция безопасности личности смогла выйти за рамки теоретической схемы и общей парадигмы развития, став предметом глобального политического дискурса. Концепцию так или иначе приняли многие государства, ООН и некоторые региональные организации. Она получила широкую поддержку со стороны неправительственных организаций. Неоспоримым достоинством является тот факт, что в плане прикладного значения данная концепция представляет собой неплохую площадку для координации усилий правительств по решению многоплановых задач защиты людей и требует комплексного подхода с привлечением широкого круга акторов.

Существует ряд очевидных проблем относительно принятия концепции личностной безопасности в качестве инструментария. Так, несмотря на тот факт, что личностная безопасность нацелена на установление справедливости и защиту граждан, она вызывает серьезные опасения, что на практике приведет к закреплению интервенционистской политики. Критики открыто заявляют, что столь широко наполненное содержание концепции личностной безопасности на деле представляет собой предлог для инициирования любой интервенционистской акции.

При сохранении всей остроты дискуссии об «ответственности по защите» очевидно, что новые формы вмешательства для обеспечения коллективной личностной безопасности должны включать не только военное вмешательство как реакцию на кризис, но и ответственность за предотвращение кризиса и комплексное постконфликтное строительство. По сути, любая подобная акция должна заканчиваться не военной стадией и прекращением насилия, а созданием на территории государства условий для реализации базовых эле-

ментов правопорядка, выстраивания дееспособных властных структур и восстановления жизненно необходимой инфраструктуры.

Тесно связаны с проблематикой безопасности личности вопросы здравоохранения, образования и миграции. Они существенно способствуют выполнению практических задач по обеспечению прав человека, осуществлению устойчивого развития, преодолению глобального разрыва между бедностью и богатством. Однако «гуманитарная триада» создает и большое число вызовов, связанных с безопасностью, выживанием и сохранением цивилизационного статуса человека.

В области здравоохранения в XX — начале XXI в. отмечен значительный прогресс. Произошли важные положительные изменения в том, что касается увеличения средней продолжительности жизни, снижения смертности, особенно детской (за последние 20 лет глобальные показатели детской смертности снизились на 28%), удалось разработать действенные способы борьбы с эпидемиями и многократно расширить возможности лечения различных заболеваний.

Тем не менее за последние 40 лет стали известны новые опасные заболевания: лихорадка Эбола, атипичная пневмония, СПИД, появились ранее неизвестные виды вирусов гриппа. Распространение СПИДа грозит опустошением крупных областей и уже существенно изменило демографическую ситуацию в ряде стран южнее Сахары. Быстрее всего эпидемия ВИЧ/СПИДа распространяется в регионах, которые она раньше не затрагивала, особенно в Восточной Европе и на всей территории Азии от Урала до Тихого океана. В то же время наблюдается подъем заболеваемости малярией и туберкулезом — которые, казалось, были уже под контролем.

Одновременно сотни миллионов людей вынуждены жить без нормальных санитарных условий и пить загрязненную воду, причем перспективы улучшения их положения крайне туманны. По прогнозам ООН, в ближайшие полтора-два десятилетия трущоб станет больше, чем всех остальных форм городских поселений, вместе взятых, что серьезно усиливает риски опасных пандемий. Таким образом, в условиях глобализации мировое сообщество столкнулось в сфере здравоохранения с целым спектром традиционных и новых вызовов, ответы на которые требуют широкой международной координации.

Важнейшую роль в координации усилий по предотвращению угроз в области жизни и здоровья людей играет Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). Около 30 лет назад ВОЗ определила понятие «человеческое здоровье» как «состояние полного физического, умственного и социального благополучия, а не только лишь отсутствие болезни или инвалидности». Она также указала, что «здоровье является фундаментальным правом человека», а «достижение наилучшего возможного состояния здоровья является важнейшей социальной целью, реализация которой требует действий многих социальных и экономических секторов, а не одного лишь сектора здравоохранения». В этой связи в 1981 г. ВОЗ приняла глобальную программу «Здоровье для всех

к 2000 году», которая предусматривала создание инфраструктуры для охвата первичной медико-санитарной помощью всего населения. С 1987 г. под руководством ВОЗ была развернута еще одна комплексная программа — Всемирная программа предупреждения и борьбы со СПИДом. Программы 1981 и 1987 гг. заложили основу глобального сетевого мониторинга здоровья населения Земли и охватывают сегодня практически все страны мира. Национальные отчеты, которые регулярно направляются в ВОЗ, являются серьезным стимулом для усиления внимания государственных структур к вопросам совершенствования систем обеспечения здоровья граждан, независимо от уровня их доходов.

На основе уточнения тактических приоритетов программа «Здоровье для всех» с 2000 г. проводится в формате стратегии ВОЗ «Здоровье для всех — XXI век». Отличительными чертами этого нового этапа стали растущая значимость вопросов партнерства между правительственными и неправительственными организациями, а также усиление региональных ориентиров модельных стратегий.

Проблемы, встающие перед различными участниками международного сотрудничества в области здравоохранения, наглядно проявляются на таком направлении, как борьба со СПИДом, заболеванием, от которого, согласно официальным данным, страдают 33 млн человек. ВИЧ/СПИД является не просто серьезной угрозой здоровью десятков миллионов людей, но и глобальным вызовом в области развития. Он распространяется угрожающими темпами среди женщин, которые уже составляют половину инфицированных во всем мире, и повышает прямую угрозу репродуктивным возможностям человечества.

В целях борьбы с угрозой массового распространения ВИЧ/СПИДа десять специализированных учреждений ООН создали в 1996 г. Объединенную программу ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), которая взяла на себя роль главного координатора всемирных действий по предупреждению передачи инфекции и смягчению последствий эпидемии.

Для кампании борьбы против СПИДа характерна и активная вовлеченность различных новых акторов — неправительственных общественных организаций и представителей религиозных кругов, усилия которых сфокусированы в настоящее время на проблемах африканских стран, заметно нарастающих и в других регионах.

Вместе с тем спустя 30 лет после начала распространения эпидемии ВИЧ/СПИДа эта болезнь по-прежнему остается одной из главных проблем человечества.

Среди новых успешно развивающихся глобальных инициатив по борьбе с инфекционными болезнями необходимо особо отметить кампанию по искоренению полиомиелита. Она была развернута ВОЗ в 1988 г., но начало противостояния полиомиелиту было положено еще в 1979 г. благодаря инициативе одного из самых больших частных фондов в мире *Rotary International*. За период 1988–2008 гг. на борьбу против полиомиелита было затрачено 6,15 трлн долл. Бюджет на 2010 г. составил 648 млн долл. В ликвидации болезни ощущается

немалый прогресс. Так, в 1988 г. в результате полиомиелита было парализовано более 350 тыс. детей в 125 странах, а в 2009 г., т.е. спустя 20 лет активной терапевтической и профилактической деятельности, было парализовано только 1595 детей в 24 странах. На сегодняшний день эндемичными зонами распространения полиомиелита остаются лишь Нигерия, Индия, Пакистан и Афганистан.

Широкий опыт международной борьбы против СПИДа и полиомиелита свидетельствует о важности параллельного решения сугубо медицинских и социальных проблем широких слоев населения — как тех, которые входят в специфические группы рисков, так и относительно дистанцированных от основных источников заражения. В целом же, как подтверждают данные международной эпидемической статистики, современные инфекции различной природы остаются источниками угроз человеческого развития.

Следующее измерение невоенных вызовов безопасности — **миграция**. Международная миграция стала одним из важнейших проявлений глобализации. Сегодня число людей, проживающих за пределами страны происхождения, достигло 200 млн, что составляет примерно 3% населения земного шара и сравнимо по величине с населением Бразилии. Увеличение миграционных потоков населения происходит во многих регионах мира: с севера Африки и Ближнего Востока — в Европу, из Латинской Америки — в США, из Юго-Восточной Азии — в Арабские Эмираты, Северную Америку, Европу и некоторые азиатские страны. Главным мотивом перемещения мигрантов являются экономические причины, связанные с поиском работы и достойного уровня жизни. Характерно, что если до середины нынешнего десятилетия более 60% трансграничных мигрантов проживали в Западной Европе и США, то в настоящее время новыми центрами притяжения миграционных потоков стали Индия, Япония, Австралия и страны Персидского залива. Еще одной особенностью миграционных процессов последних десятилетий стал беспрецедентный рост числа нелегальных мигрантов, давление которых особенно ощутимо в зоне ЕС и южных штатах США. В большинстве случаев нелегальные мигранты представляют собой беженцев, лиц, оказавшихся в другом государстве в поиске работы, жертв преступных групп, занимающихся торговлей людьми, проституцией и т.п.

В условиях глобализирующегося мира миграция как политическое явление начинает все больше рассматриваться в формате проблем безопасности, так как оказывает воздействие на безопасность принимающих и направляющих мигрантов стран в политическом, социально-экономическом, культурном и правоохранительном аспектах. Современная международная миграция представляет собой многогранное явление. С одной стороны, на ее основе расширяются национальные границы рынков труда и занятости, повышается социальная мобильность миллионов жителей развивающихся стран, успешно решаются многие экономические проблемы как принимающих, так и направляющих мигрантов обществ. Однако массовые трансграничные перемещения

людских потоков создают и серьезные вызовы в сфере внутренней и внешней политики. Многие эксперты и политики указывают, например, на такие риски современных миграционных тенденций, как усиление размывания государственного суверенитета, образование депрессивных и неблагополучных в криминальном отношении районов, подрыв национальной идентичности принимающих мигрантов стран, рост ксенофобии и влияния правых партий. Начиная с 2005 года многие из этих рисков со всей остротой проявили себя во Франции, Италии, Германии, других развитых индустриальных странах. Суть проблемы заключается не только в том, что уже с конца XX в. приток мигрантов стал намного превосходить реальные возможности его регулирования структурами принимающих государств. Важную роль играет то, что в среде иммигрантов преобладают выходцы из традиционалистских культур, а сами мигранты зачастую являются носителями системы ценностей и образа жизни, которые затрудняют интеграцию в принимающий социум. Несмотря на различные программы, проводимые, в частности, по линии правительств Франции, Великобритании, Германии, Италии, Швеции, властями других европейских стран, а также усилия различных НПО, мигранты формируют все более обширные инокультурные анклавы, существование которых подрывает систему общественных отношений в развитых индустриальных странах. Самым ярким подтверждением низкой результативности миграционной политики стало прозвучавшее осенью 2010 г. высказывание германского канцлера А. Меркель о том, что модель мультикультурализма в Германии потерпела крах. В начале февраля 2011 г. аналогичное признание сделал и премьер-министр Великобритании Дэвид Кэмерон, который даже призвал отказаться от толерантности в отношении к мигрантам, отвергающим западные ценности.

На современном этапе миграционные вызовы обострились и для США. Весной 2010 г. в штате Аризона был принят специальный закон об иммиграции, позволяющий полицейским задерживать лиц, не имеющих при себе документов, а осенью этого же года Сенат США отклонил проект закона (законопроект *DREAM Act*), дающего детям мигрантов-нелегалов возможность при соблюдении ряда условий получить право на постоянное проживание в стране.

Однако, как показывает практика, в большинстве стран, испытывающих на себе миграционное давление, темпы миграции опережают возможности государств по регулированию миграционных процессов и реагированию на их последствия. Секьюритизация миграции, которая характерна для большинства официальных подходов на уровне государств, приносит лишь локальные и краткосрочные результаты. В то же время международное сотрудничество в миграционной сфере, складывающееся в контексте многосторонней координации гуманитарной составляющей человеческого развития, содействует формированию более эффективного управления транснациональными передвижениями населения.

Основными международными организациями, которые занимаются проблемами регулирования миграции, выступают Международная организации по

миграции Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международная организация труда (МОТ), ЮНЕСКО. Главные цели программ, проводимых под эгидой этих многосторонних институтов, сегодня состоят, во-первых, в том, чтобы добиваться обеспечения уважения прав мигрантов и их успешной социально-экономической интеграции в новое общество, во-вторых, в борьбе против торговли людьми и миграции с целью эксплуатации, в-третьих, в развитии сетей диаспор, которые могли бы участвовать в поддержке программ развития стран происхождения.

Несмотря на принятые мировым сообществом, Организацией Объединенных Наций и другими организациями меры, количество мигрантов, чьи права нарушаются, не уменьшилось. Мигранты, представляя собой иноэтничные по сравнению с основной частью принимающей страны группы, остаются наиболее уязвимой социальной категорией общества. В 1990 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей — всеобъемлющий международный договор, рассматривающий вопросы защиты прав трудящихся-мигрантов. Однако на настоящий момент эту конвенцию ратифицировали главным образом развивающиеся страны, т.е. страны, откуда, собственно, прибывает основная масса современных мигрантов, но не страны, где мигранты оседают.

Проблемы, связанные с миграцией, остро стоят перед многими членами мирового сообщества. Пока они решаются преимущественно путем ужесточения административных рычагов. Среди дополнительных мер, направленных на ограничение нелегальной иммиграции в страны ЕС, предлагается новая система регистрации въезда и выезда лиц, не являющихся гражданами Большой Европы. В то же время проблема взаимной толерантности обществ, направляющих и принимающих мигрантов, становится все более актуальной. В частности, толерантность и терпимость как условие расширения международного образовательного пространства и адаптации мигрантов, в которых нуждаются развитые индустриальные страны, было отмечено в выступлении президента В. В. Путина на петербургском саммите «Большой восьмерки» в 2006 г.

Миграция является нормальным явлением жизни современного мирового сообщества. В цивилизованных формах она осуществляется на основе соблюдения национальных законодательств и международных трудовых норм, которые выступают системными механизмами регулирования возникающего трансграничного рынка труда и занятости. Вероятно, оптимизация миграционной политики в ближайшем будущем пойдет по двум направлениям: сокращение нелегального сектора миграции, подавление его криминальной составляющей и либерализация форматов селективной трудовой иммиграции, позволяющая расширять привлечение мигрантов, готовых соблюдать основные нормы принимающих стран.

Образование и проблемы международной интеллектуальной среды, в отличие от вопросов здравоохранения и миграции, на первый взгляд не столь

очевидно относятся к сфере безопасности. Это объясняется во многом тем, что результаты в сфере образования дают о себе знать не сразу. Проходят десятилетия, прежде чем те или иные реформы, программы и т.п. в области образования начнут проявляться. Однако именно образование обеспечивает научно-техническое развитие государства, его модернизацию. Можно привести целый ряд примеров, когда образование становилось стратегически важным направлением государственной политики. Так, после запуска советского спутника в 1957 г. США увидели угрозу своей безопасности в научно-техническом отставании. В результате была разработана и внедрена программа, направленная на повышение качества образования, прежде всего в таких областях, как математика.

Аналогичная мотивация содержалась в действиях европейских стран в конце 1990-х годов, когда была инициирована реформа высшего образования, получившая в дальнейшем название Болонский процесс. Это был осознанный политический выбор. В конце 1980-х — первой половине 1990-х годов европейцы обнаружили научно-техническое отставание, которое стало ощущаться на повседневном уровне и тормозить все сферы социально-экономического развития. Речь шла прежде всего о широком внедрении пластиковых карт, Интернета, сотовой связи и т.п. инноваций, основанных на информационных и коммуникативных технологий. Причем отставание наблюдалось по отношению не только к США или Японии, но и к таким странам, как, например, Южно-Африканская Республика, где системы пластиковых карт и сотовой телефонной связи активно начали использоваться раньше.

Вторым важным моментом, на который обратили внимание в Европе, стало то, что в конце XX — начале XXI в. наметилась тенденция потери Европой передовых позиций в мире в области образования. Прежде всего США, а также Австралия начали интенсивно предоставлять образовательные услуги, и это явилось значимой статьей их экспорта. По данным ЮНЕСКО, в 2002/2003 учебном году в США обучалось 582 996 иностранных студентов, что составило 4% всех американских студентов, а в Австралии — 179 619 (18% общего числа студентов). С начала 1990-х годов число европейских студентов, которые обучались в США, превысило число американских студентов, обучающихся в Европе. Факт отставания европейского образования имел не только экономическое значение. Европа с ее культурными историческими традициями, неотъемлемой частью которых было университетское образование, стала уступать свои позиции именно в этой области.

Наконец, о значении образования в системе невоенных аспектов безопасности свидетельствует и тот факт, что Французский институт международных отношений (*IFRI*) — ведущий центр во Франции по проблемам безопасности — начиная с 2000-х годов занимается анализом проблем высшего образования.

Необходимо подчеркнуть, что высшее образование играет особую роль. Именно в сфере высшего образования осуществляется подготовка элит в раз-

личных сферах: политики, экономики, техники и технологии, педагогики, искусства и т.д.

Конец XX — начало XXI в. характеризуется особыми сдвигами в области образования и связаны с масштабным увеличением численности учащихся вузов, изменением форм, методов и круга участников процесса подготовки профессиональных специалистов высокого уровня, активным расширением международных образовательных контактов. Особенно важные качественные изменения в сфере высшего образования происходили в конце 1990-х годов в связи со значительной активизацией гуманитарного сотрудничества, а также появлением новых технологий по распространению доступа к знаниям. Современный подход к пониманию роли высшего образования в мирополитических процессах отражает усиление интернационализации образовательной деятельности, расширение рыночных отношений и индивидуальной инициативы, появление новых акторов образовательной сферы. Новые акторы в сфере образования в лице различных мультинациональных провайдеров, корпоративных университетов, медиакорпораций и их деятельность, осуществляемая при широкой опоре на передовые информационные технологии, обусловила рост значимости многих новых форм образования, включая дистанционное образование, предоставляемое как государственными, так и частными структурами. Одновременно наблюдается большая диверсификация получаемых в процессе обучения квалификаций и свидетельств об образовании. Учащиеся становятся более мобильными, многие из них проводят часть учебного времени за пределами своих государств, а образовательные проекты нередко ведутся в сотрудничестве с иностранными вузами. Одновременно государственные структуры все чаще выступают скорее не заказчиками, а приобретателями образовательных услуг учебных заведений.

Тенденция транснационализации образования не стала фактором стихийного сужения влияния национальных государств в сфере образования. Функции регулирования интернационализирующихся образовательных процессов во все большем объеме берут на себя многосторонние институты, прежде всего ЮНЕСКО, региональные интеграционные структуры, в частности по линии ЕС, и ряд других.

Изменения в образовательной сфере ведут к значимым социально-политическим последствиям. Болонский процесс, как один из самых масштабных проектов в области современного высшего образования, может быть сравним с началом экономической интеграции в послевоенной Европе. Очевидно, что тогда трудно было предположить, к каким изменениям всего европейского облика это приведет. Пока же в ближайшем будущем Болонский процесс, несомненно, будет углублять и расширять общеевропейскую интеграцию. Сопоставимость основных параметров технологии высшего образования (уровни образования, сроки и т.п.) даст возможность, с одной стороны, сделать понятным уровень квалификации выпускников для работодателей, с другой — сформировать в рамках Европы на уровне каждой специальности

общие требования к знаниям и умениям, что обеспечивает высокую мобильность квалифицированной рабочей силы в масштабах Европейского континента. Все это приведет к усилению целевых миграционных процессов внутри Европы и улучшит положение на региональном рынке труда.

Более того, Болонский процесс, опирающийся на усиливающиеся партнерские отношения между европейскими университетами, позволит готовить фактически интегрированную общеевропейскую элиту. Этому же будет способствовать мобильность студентов и преподавателей, которая также предусмотрена Болонским процессом.

В результате выпускники европейских университетов войдут в профессиональную сферу обогащенные множеством межличностных контактов, установленных еще в период обучения со своими однокурсниками из разных государств. Это, с одной стороны, может сказаться положительно на процессах принятия решений, которые, вероятно, будут ускорены. С другой — формирование европейских элит еще на студенческой скамье может привести к усилению различий между высокообразованной частью общества и остальными слоями населения, что в свою очередь будет побуждать менее квалифицированные и более консервативные слои населения к отказу от дальнейшего развития европейской интеграции, росту национализма. Учитывая, что сегодня расслоение европейского электората по многим вопросам интеграционного взаимодействия уже довольно отчетливо проявляется, усиление этой тенденции в связи с новыми форматами подготовки элит может оказаться критическим.

Увеличение числа европейцев с дипломами о высшем образовании повлечет за собой новый поток менее квалифицированной рабочей силы из арабских, азиатских и африканских стран. Одновременно часть иностранных студентов из неевропейских стран, получивших высшее образование в Европе, будет оставаться здесь на работу, что в еще большей степени усилит изменение этнического состава Европы.

Впрочем, многое зависит от самих университетов. Если будут разработаны различные программы, в соответствии с которыми университеты станут не только важнейшими единицами интеграции высшего образования, но и частью гражданского общества, что подразумевает просветительскую, экспертную, консультативную деятельность, т.е. «открытость» университетов обществу, то этот социально-культурный разрыв может не только не увеличиваться, но и быть уменьшен.

Расслоения следует ждать и среди самих европейских университетов. Болонский процесс повлечет за собой перестройку университетского сообщества, в котором выделятся по крайней мере три страты: первая — наиболее успешные и престижные университеты (по отдельным направлениям или в целом), полностью включенные в Болонский процесс, которые, учитывая, что образовательные услуги становятся все более значимой статьей дохода, будут формировать своего рода «консорциумы», стараясь монополизировать образо-

вательную сферу в той или иной области (экономика, инженерные специальности и т.д.). Вторая страта — университеты, которые отчасти будут принадлежать к «первому кругу», но стремящиеся войти в него полностью. Наконец, третья страта — университеты-«аутсайдеры», работающие «на грани выживания». Границы между этими стратами, очевидно, будут подвижными, и кроме кооперативных связей и отношений между ними развернется жесткая конкурентная борьба. Разумеется, конкуренция и сегодня существует между университетами, однако в условиях корпоративных отношений она будет иметь более жесткий характер.

Расслоение затронет и европейские регионы и города. С одной стороны, можно ожидать интенсивного развития городов, в которых находятся крупнейшие университетские центры, с другой — специализацию этих университетов в зависимости от профиля города или региона, поскольку это дает целый ряд преимуществ (приглашение высокопрофессиональных специалистов в университет, прохождение студентами практики в соответствующих организациях и т.д.). Так, если взять сферу международных политических и экономических отношений, то проблемы многосторонней дипломатии, международных организаций и многосторонних переговоров оказываются профильными, например, для Женевских университетов; вопросы европейской интеграции — для университетов Брюсселя, а международных финансов — для Лондона и т.п. В результате можно ожидать усиления регионализации и даже своеобразной «мегаполизации» Европы, что означает существенное изменение социально-политического и экономического облика континента.

Для России географическая дифференциация регионов может иметь особое значение. Обладая огромной территорией и будучи расположенной одновременно в Европе и Азии, Россия сталкивается с проблемой того, что университеты, находящиеся в ее европейской части, в большей степени включены в Болонский процесс, чем университеты Сибири и Дальнего Востока. Дальневосточные же университеты стремятся к партнерским отношениям с университетами США и других стран региона. Потенциальная опасность заключается в возможной эрозии единого образовательного пространства России с соответствующими политическими последствиями.

Вместе с тем существует и другой вариант развития процесса. Географическая специфика различных регионов может стать важным российским преимуществом, поскольку рано или поздно возникнет необходимость создания своеобразного «переходника» между европейской, американской и другими национальными системами образования. И здесь для России открываются широкие перспективы «посреднических функций», если она сможет «овладеть» различными системами образования. Очевидно, позиции России резко усиливаются, но не потому, что она владеет территорией, а потому, что она овладевает разными системами знаний и умений, а также процессом их формирования.

Включенность в единое общеевропейское образовательное пространство позволяет решить или, по крайней мере, смягчить ряд проблем, которые су-

существуют между государствами, в том числе и на постсоветском пространстве. Один из примеров — отношения России с Латвией, в связи с русским языком. Россия и Латвия — оба государства, которые присоединились к Болонскому процессу: Латвия — с его начала, Россия — с 2003 г. Латвия является членом Евросоюза. Болонский процесс предполагает знание кроме родного других европейских языков. Русский язык — один из европейских, которым владеет около 80% населения Латвии.

Развитие интеграции в области образования способствует и развитию демократизации. В свое время университеты сыграли немалую роль становлении и развитии демократии в Европе. Сегодня университет, являясь основной структурной единицей Болонского процесса, потенциально способен вновь выполнять эту функцию в более широких масштабах, не сводя ее только к образованию и просветительству. Университетское сообщество по своей природе представляет собой сетевое сообщество с широким развитием горизонтальных связей. Демократия при всем многообразии различных форм в структурном отношении также подразумевает множественные горизонтальные социальные связи и отношения, т.е. выраженную сетевую организацию. Повышение роли высшего образования (соответственно, университетов) в социально-экономической и политической жизни Европы будет вести к дальнейшему развитию сетевых отношений в различных сферах.

Сложность и комплексность вопросов, связанных с различными национальными, региональными и другими нормами высшего образования, требует, по всей видимости, многоэтапных, многосторонних и многоуровневых переговоров по проблемам образования, подобных тем, какие проводятся в области экологии, климата, народонаселения и т.п. В целом же очевидно, что образование становится той сферой, в которой фокусируются наиболее важные и сложные социально-экономические и политические проблемы современности и которая во многом определяет тренды глобального политического развития.

Вызовы глобальной технологической революции. В начале XXI в. темпы научно-технической революции (НТР) стали оказывать значительное воздействие на мировую политику. Прогресс в бил- и нанотехнологиях, их сочетание с новыми результатами информационных и когнитивных технологий, а также технологии, нацеленные на создание новых материалов, все глубже влияют на человеческую цивилизацию и, по прогнозным оценкам, кардинальным образом изменят мир во второй половине XXI столетия. Ожидаются крупные перемены в управлении живым и неживым миром, взаимное проникновение физического мира и киберпространства, возникновение новых деловых и политических моделей поведения людей, государств на мировой арене.

В настоящее время достижения в области науки и образования, техники и технологий и их трансформация в инновации, как никогда прежде, начали определять динамику развития государств, их конкурентоспособность в миро-

вом сообществе, степень обеспечения национальной безопасности и равноправной интеграции в мировую экономику. Знания, овеществленные в технологиях, становятся важнейшим фактором политического влияния. Место государства на глобальном рынке наукоемкой продукции, его доступ к современной информационной инфраструктуре, системам образования и подготовки кадров, опора на инновационную модель роста становятся ключевыми условиями благосостояния граждан такого государства на длительную перспективу.

Развитые страны и ряд быстро развивающихся стран движутся вперед, опираясь на экономику знаний и инноваций. Большая часть их внутреннего валового продукта (от 70 до 85%) создается за счет новых научных знаний и высоких технологий, стремительного роста объема услуг, характерного для постиндустриального общества, постоянного наращивания мощи человеческого капитала, хорошо организованного наукоемкого бизнеса.

Годовой оборот мировой торговли наукоемкими товарами и услугами, по оценкам РАН, по состоянию на 2009 г. составил около 3 трлн долл. США. В ближайшие пять лет он может вырасти до 4,5 трлн долл. Это означает, что приоритетный в прошлом сегмент мирового рынка, основанный на эксплуатации природных ресурсов и торговле ими, в стоимостном отношении, как по объемам, так и по темпам роста, отстает от сегмента рынка, связанного с функционированием интеллектуального капитала. Этот разрыв будет постоянно расти, даже несмотря на повышение стоимости углеводородного сырья или редкоземельных металлов. По этой причине глобальный рынок наукоемкой продукции выдвигается на первое место в качестве арены жесткой конкуренции, становясь важнейшим фактором реализации геополитических интересов и извлечения крупномасштабных доходов.

Научно-техническая составляющая оказывает самое непосредственное воздействие на международные отношения, усиливая неравномерность развития государств, повышая проницаемость государственных границ, усиливая наднациональные механизмы регулирования, меняя правила воздействия извне на принятие решений национальными элитами.

Статистика международных организаций, подтверждая закон о неравномерном развитии государств, однозначно свидетельствует, что основой развития, как правило, выступают конкурентные преимущества того или иного государства. В частности, ресурсодобывающие страны обеспечивают доход государственного бюджета и благосостояние граждан за счет добычи и реализации природных ископаемых. Однако дальновидные элиты стремятся к тому, чтобы одновременно с внедрением современных технологий в основные для этих государств отрасли значительное внимание обращалось на развитие качества человеческого капитала, информационной и сервисной инфраструктуры, институциональной и законодательной среды, политической стабильности.

Усиливается расслоение среди государств. Несмотря на ожидание, что «трансфер технологий» может помочь преодолеть разрыв в развитии, пропасть между передовыми и отстающими странами углубляется. Немалое число госу-

дарств так называемой периферии остается на обочине научно-технического прогресса. Это оказывает крайне негативное воздействие на их способность полноправно участвовать в современных мировых процессах. Отсюда — появление новых очагов напряженности и международных конфликтов. В то же время нельзя не отметить некоторое «выравнивание игрового поля» в экономической и политической областях, помогающее целому ряду периферийных государств «нарастить мышцы и крепко встать на ноги». Однако научно-технологическое превосходство развитых государств зачастую становится инструментом неокOLONиализма, когда они уходят в новые области глобальной экономики, например, биоинформатику и наногенетику, в которых доминируют, и при этом могут позволить себе утратить лидерство в менее наукоемких областях экономики, серьезно увеличивая долю аутсорсинга и офшорного программирования в опоре на развивающиеся страны.

Научно-технический прогресс запускает механизмы формирования мирового технологического, инновационного и информационного пространства и придает взаимозависимости государств действительно глобальный характер.

Глобальный технологический трансфер в конце XX в. становится фундаментальным фактором развития человеческой цивилизации.

Глобальный технологический трансфер (ГТТ) — международный процесс, при котором одна страна (или один из ее хозяйствующих субъектов) использует рожденные в другой стране научные знания и новые научные открытия, экспертные знания и опыт через процедуры правового оформления прав интеллектуальной собственности и коммерциализации.

ГТТ всегда использовался развитыми странами для влияния в собственных интересах на государства, которые воспринимают чужие технологии. Однако их опыт показывает, что, во-первых, даже для простой имитации и адаптации к национальным условиям такого рода технологий необходимы технологическая готовность и творческий подход. А во-вторых, рано или поздно, причем через довольно короткий промежуток времени, страна сталкивается с необходимостью создания своей научной и технологической базы и соответствующего механизма, в рамках которого знания из научной сферы передаются бизнесу и материализуются. То есть необходима национальная модель развития ГТТ, которая позволяет реализовать инновационную (на базе кластеров базовых инноваций) модель развития, а также избежать ситуации сплошной имитации или технологического пата.

В этой связи эндогенная технологическая основа, как представляется, должна иметь некоторый приоритет с точки зрения развития национальной конкурентоспособности. Это означает, что к приоритету эндогенных технологий чаще всего приходят через ГТТ. Однако тот, кто такую задачу не ставит, в конечном счете становится полностью технологически зависимым. Этот подход становится ответом на угрозу технологической зависимости и, как следствие, возможности манипулирования государством извне. В этой связи

диалектика глобального технологического трансфера и эндогенных технологий представляет собой серьезный вызов современности.

Повсеместно пришло осознание того, что постоянная поддержка инноваций — залог успешного экономического и социально-политического развития. В условиях глобализации инновационный процесс не мог не стать глобальным. Впервые задача построения глобального инновационного общества была озвучена в документе «Группы восьми» «Образование для инновационных обществ XXI века», который был принят на саммите в Санкт-Петербурге в 2006 г. В этом документе была поставлена задача «генерировать новые знания и стимулировать инновации для устойчивого развития в долгосрочной перспективе», а для этого необходимо создавать исследовательские сети с участием вузов, НИИ и бизнеса, пользоваться новейшими технологиями, содействовать глобальному распространению знаний и быстрому вводу технологий на рынок.

В процессе формирования глобального инновационного общества меняется модель мышления и принятия решений. Вместо поиска решения уже возникших проблем происходит решение головоломок, которые представляют собой крупномасштабные, разносторонние ситуации с запутанными условиями и путями развития. Их решение требует изобретательности, осторожных выводов и анализа, чтобы верно определить дальнейшие действия. Эта существенная особенность в свою очередь обуславливает потребность развития интеллектуального капитала.

Как показывает анализ глобального финансового кризиса, государства, ориентированные на инновации, имеют больше возможностей выйти из кризиса с наименьшими потерями. Вместе с тем этот кризис укрепил наше понимание того, что глобальная экономическая среда не только чрезвычайно динамична, но и хрупка. Существенно то, что он продвигался наподобие глобальной пандемии, начавшись в американской экономике и быстро распространившись на остальной мир и больно ударив прежде всего по государствам, экспортные экономики которых ориентированы в большей степени на глобальный рынок. Страны, развивающие прежде всего внутренний рынок или рынок государств, входящих в конкретную региональную интеграционную систему, пострадали в меньшей степени.

Информационно-кибернетическая революция поставила на повестку дня мирового сообщества проблему формирования глобального информационного общества (ГИО).

Аббревиатуры для обозначения глобального информационного общества и глобального инновационного общества идентичны. Однако, учитывая, что формирование глобального информационного общества началось на десять лет раньше, аббревиатура ГИО прочно ассоциируется с информацией, а не инновацией.

Впервые публично заявил о целесообразности проекта глобальной информационной инфраструктуры вице-президент США Альберт Гор. Через два года, в 1996 г., в ЮАР состоялась международная межправительственная

конференция «Информационное общество и развитие», с которой началась история ГИО. Лидерство в формировании повестки принадлежало «Группе восьми», которая на Окинаве в 2000 г. приняла Хартию глобального информационного общества. Весьма характерно, что вступление в третье тысячелетие ознаменовалось этим историческим документом, провозгласившим в качестве главных задач равную доступность ИКТ для людей во всем мире и сокращение «цифрового разрыва».

За первые десять лет XXI в. активно заработал механизм всемирных встреч на высшем уровне по вопросам информационного общества. Однако проблема «цифрового разрыва» усугубилась и, более того, высказывавшиеся надежды на «выравнивание игрового поля» в опоре на ИКТ оказались несостоятельными. Несправедливость имеет социально-экономическую, а не технологическую природу. В результате в связи с ГИО углубились противоречия между развитыми и развивающимися странами. Одновременно обострились противоречия вокруг Интернета и его по существу единоличного контроля со стороны США. Проблема интернационализации Всемирной паутины стала предметом серьезной дискуссии в мировом сообществе, носящей как технологический, так и политический характер.

Вызов состоит в том, чтобы упомянутые процессы планетарного масштаба не были использованы в интересах какой-либо одной державы или группы стран, а глобальные проблемы решались путем объединения усилий и потенциала всех заинтересованных государств на качественно новом уровне.

Современные технологии используются в международной политической борьбе. Достаточно вспомнить гонку вооружений, в центре которой находились ракетно-ядерные и космические технологии. Сегодня можно утверждать, что ядерную угрозу сменяет информационная опасность, которую несут вызовы, связанные с использованием ИКТ против других государств. История с Wikileaks отражает попытку дестабилизировать различные международные ситуации. Этот пример подобен видимой части айсберга. Основная же, скрытая его часть связана с информационными войнами, которые уже стали реальностью современного мира и являются серьезной угрозой национальной безопасности. Целый ряд экспертов, например, увязывает скоротечные революции в ресурсодобывающих государствах Северной Африки в марте—апреле 2011 г. с целенаправленным использованием внешними силами глобальных систем Twitter и Facebook против правящих режимов в Ливии, Египте, Сирии, Бахрейне и других странах Северной Африки и Ближнего Востока.

Проблемы создают также высокотехнологичный терроризм и преступность. В этой связи возрастает значение обеспечения международной информационной безопасности, ставшей важнейшим направлением противостояния в современной системе международных отношений.

В будущем можно ожидать усиления борьбы между государствами с опорой на новые научно-технологические достижения. Меняется формат международных отношений. Формируются новые центры экономического и поли-

тического влияния. В полный рост становится новый форум международных отношений — БРИКС, в рамках которого в настоящее время проходит интенсивный диалог и взаимодействие восходящих гигантов с пяти континентов. Китай, Индия, Бразилия, Россия и ЮАР располагают колоссальными человеческими ресурсами, огромными запасами полезных ископаемых и природным потенциалом, быстро растущими экономиками и финансовым капиталом, серьезным политическим авторитетом и влиянием. Эти державы все активнее участвуют в глобальной технологической революции, наращивая научный, инновационный и образовательный потенциал.

Массовый перенос технологий и производства за пределы развитых стран в короткие сроки привел к тому, что ряд стран с формирующейся рыночной экономикой и быстро развивающихся стран превратился в поставщиков современной продукции. Например, на страны АТР — Японию, Сингапур, Тайвань, Южную Корею, Малайзию, Таиланд, Филиппины и особенно Китай — приходится 70–80% всего мирового производства высокотехнологичных материалов, компонентов и изделий. В Китае созданы условия для расширения круга высококлассных специалистов до 180 млн человек к 2020 г. Именно это обстоятельство вызывает наибольшую озабоченность США, которые усматривают в этом фундаментальную предпосылку для утраты технологического доминирования в будущем. Рост напряженности в мире, обусловленный технологическим прогрессом, представляет собой серьезный вызов.

Следует подчеркнуть, что этот процесс протекает на фоне снижения значимости национальных механизмов контроля, в частности налогообложения и лицензирования. Одновременно укрепляется влияние международных механизмов, как связанных, так и не связанных с системой ООН. Например, для мониторинга и регулирования глобального правового поля созданы специализированные международные организации и агентства, такие как ассоциированные с ВТО специализированные соглашения ТРИПС и ГАТС или специализированная международная организация ООН — Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС). Международная общепризнанная правовая база регулирует и унифицирует отношения между участниками международных отношений. При этом субъекты национальных систем, функционирующие в своих странах не только на базе национального законодательства, но и на основе национальных традиций, обычаев и ценностей, приспособляются к международной правовой базе. В то же время важно отметить: современное развитие столь стремительно, что формирование адекватной международной правовой базы отстает, и это становится серьезной проблемой.

Кроме того, прогнозируется возникновение новых международных структур управления в дополнение к МВФ, ВТО, ВОИС и другим международным организациям. Однако в этих структурах ярко выраженное доминирование США и группирующихся вокруг них развитых стран уступит место более сбалансированному представительству государств периферии. В международных

структурах заметное место должны занять новые центры экономической мощи и политического влияния, а также развивающиеся страны, практикующие успешные национальные модели развития. Поэтому в некоторых передовых странах растет понимание, что невозможно преодолеть глобальные вызовы силами «закрытого клуба» и необходимы консолидация государств мира и широкое международное научно-технологическое сотрудничество.

НТР оказывает воздействие на экономику и политику государств. Формируются новые виды коммерческой деятельности, требующие высокого уровня образования, что влияет на международную академическую мобильность, а также, скорее всего, вызовет новую масштабную волну миграции населения Земли. Однако «творческое разрушение» станет особенностью не только бизнеса. Существенно изменится «игровое поле» и в политической области. Возникнут новые механизмы управления обществом, появятся новые политические игроки, а также формы взаимодействия граждан и выражения ими мнений и влияния на власть.

Противодействие невоенным угрозам международной безопасности является достаточно новой областью деятельности государственных и негосударственных структур, предметом все возрастающего интереса широких кругов гражданского общества. В данной главе были рассмотрены лишь частные примеры невоенных вызовов. На самом деле их список не ограничивается перечисленным выше.

Рекомендуемая литература

Барабанов О. Н. Глобальная проблема водных ресурсов // Современные глобальные проблемы мировой политики / Под ред. М. М. Лебедевой. М.: Аспект Пресс, 2009. С. 29–55.

Инновационное развитие: Международный опыт и стратегия развития. М.: МГИМО-Университет, 2009.

Инновационные направления современных международных отношений / Под ред. А. В. Крутских и А. В. Бирюкова. М.: Аспект Пресс, 2010.

Лебедева М. М. Мировая политика. М.: Кнорус, 2011.

Международные отношения России в «новых политических пространствах»: Космос. Приполярные зоны. Воздушные и морские пространства. Глобальная информационная сфера / Под ред. А. Д. Богатурова. М.: УРСС, 2011.

Митева В. В. Климат и экология // Современные глобальные проблемы мировой политики / Под ред. М. М. Лебедевой. М.: Аспект Пресс, 2009. С. 53–67.

Никитина Ю. А. Человеческий ресурс: Демография и миграция // Современные глобальные проблемы мировой политики / Под ред. М. М. Лебедевой. М.: Аспект Пресс, 2009. С. 68–83.

НТР и мировая политика / Под ред. А. В. Бирюкова, А. В. Крутских. М.: МГИМО-Университет, 2010. С. 36.

Сафранчук И. А. Мировой энергетический баланс // Современные глобальные проблемы мировой политики / Под ред. М. М. Лебедевой. М.: Аспект Пресс, 2009. С. 8.

ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Международное право в системе международных отношений. Давно отмечено, что профессиональное познание международных отношений наряду с углубленным изучением набора специальных дисциплин требует и *междисциплинарного подхода*. Он, в свою очередь, предполагает усвоение будущим международником знаний о современных *правовых регуляторах* международных отношений, *роли* таких регуляторов в *реально действующей международной системе*, о соответствующем базовом понятийном аппарате. Известно, что идея правопорядка, противопоставляемая хаосу, произволу, была центральной в развитии человеческой цивилизации; что, упрощая, *право* — это *нормы поведения*, которые (в отличие от норм религии, морали) обеспечиваются *властью*; что на территории конкретного государства взаимодействуют разные уровни правового регулирования — прежде всего *национальный* (посредством национального права) и *межгосударственный* (посредством международного права); что в отличие от национального (внутригосударственного) права в международном праве нет органа, стоящего *над его субъектами*, наказывающего их за правонарушения; сами субъекты международного права — прежде всего государства — договариваются между собой о механизмах, обеспечивающих выполнение правовых предписаний и ответственность за их нарушение.

Международное право прошло длительный путь к его нынешнему состоянию, изменяясь по мере развития отношений между государствами. Его основное предназначение сегодня — *поддержание миропорядка, безопасности в мире, предотвращение войны, упорядочение международных экономических и иных отношений*.

В современном взаимозависимом мире любое государство — это часть *межгосударственной системы*. Ученые в данном случае имеют в виду не статичную совокупность участников международной жизни, а именно *системно связанные международными отношениями государства, иные акторы* (действующие лица) на мировой арене, каждое из которых действует в своих интересах и реагирует на действия других. В этой системе помимо государств есть и иные компоненты: международные организации; международные судебные органы; народы в стадии становления государственности; государственно-подобные образования и т.д. В научных трудах это же понятие иногда обозначают терми-

ном «международное сообщество», что юридически неточно. Под последним понимается прежде всего сообщество государств (ст. 53 Венской конвенции о праве договоров 1969 г.). В таком смысле термин «международное сообщество» используется и в других значимых политико-правовых документах: в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества государств в соответствии с Уставом ООН (принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1970 г.); в Хартии экономических прав и обязанностей государств (принята ГА ООН в 1974 г.) и т.д.

Компоненты глобальной межгосударственной системы взаимодействуют прежде всего на основе *международного права*. Иные регуляторы тоже есть (религия; мораль), но для целей регламентации международных связей государств они не столь действенны. Именно международное право составляет основу стабильного, хотя далеко не идеального, но взаимоприемлемого на данном этапе *миропорядка*. Конечно, не только от него зависит судьба 7-миллиардного населения планеты Земля (достаточно напомнить о геологическом развитии нашей планеты, особенно о взаимодействии ядра, мантии, земной коры; о «параде планет», иных значимых для жизни на Земле процессах в космосе). Но для поиска адекватного ответа и на такие планетарные вызовы сотрудничество государств необходимо, соответственно востребованы и правила их взаимодействия.

Отношения между государствами (системообразующие в межгосударственной системе) регулируются международным правом: путем согласования воли государств; согласия одного государства с поведением другого или, напротив, посредством мирных усилий по изменению такого поведения на взаимоприемлемое. В этом — суть *международного правового регулирования*.

Оно сущностно *отличается от национального* уровня регулирования посредством права. Международное право — *не статичный кодекс норм*, прописанных в конституции, принятой два века назад, текст которой давно продается в магазинах (купили вы этот текст сегодня или два года назад — от этого он не изменился). Международное право — это *юридическое состояние* международных отношений в *их динамике*, выражающееся в *современном соотношении* выраженной позиции в действии одного государства и реакции на это действие в позициях других государств. Не только за два года применимое право может измениться: например, может вступить в силу новый международный договор: за один день после запуска в 1957 г. Советским Союзом первого искусственного спутника Земли в силу благоприятной реакции на это действие большинства государств мира сформировалась новая обычная норма международного права — о нераспространении суверенитета государства на космическое пространство. Иными словами, международное право *«творится» повседневно*: конкретными действиями, практикой государств, согласием с этой практикой, признанием ее правомерной привносятся *новеллы* в его содержание.

Международное право есть *необходимый правовой компонент межгосударственной системы*. Только оно обеспечивает глобальный уровень миропорядка; оно юридически регулирует отношения между *всеми государствами*,

отношения между государствами и международными организациями. А в конкретном случае — и между государством и иностранным лицом, юридическим или физическим. Международное право *общеприемлемо*, с его нормами по необходимости согласны многие и многие государства. («Ложным не может быть многим народам присущее мнение», — утверждал еще Гесиод.) Многие принятые на высшем уровне документы обязывают повысить уважение к *верховенству права* в международных отношениях.

Хотя и не без сбоев, международное право функционирует в реальной жизни. В отличие от постулатов религии морали нормы международного права юридически *обязательны*. Нарушение международного права влечет *ответственность*. Существует система *принуждения* для целей обеспечения выполнения (*enforcement*) норм международного права. Например, по решению Совета Безопасности ООН допустимо *использование силы*. Но если даже в конкретном случае институт ответственности не реализован, *негативные последствия* международного правонарушения проявляются в *политическом плане*.

Тем не менее из-за особенностей международного права его отличают иногда от «*подлинного*» (*национального*) права: еще в XIX в. английский юрист Д. Аустин писал, что обязательства по международному праву не носят юридического характера, поскольку они «обеспечиваются моралью или страхом государств, суверенов спровоцировать общую враждебность (*general hostility*)». Сегодня эта точка зрения — *не преобладающая*. Большинство государств в их реальной политике учитывают юридическую *обязательность* норм международного права, исходят из *политической невыгодности* выглядеть его нарушителем. Как иронично отмечено кембриджским профессором, «почти все государства соблюдают почти все принципы международного права и почти все обязательства почти всегда», а когда это не получается, государство «мобилизует значительные ресурсы в попытке показать, что его действие, рассматриваемое неправомерным другим государством или специалистами по международному праву, на самом деле согласуется с применимыми международно-правовыми нормами».

Международное и национальное право: соотношение, отличия, взаимодействие. Международное право регулирует международные отношения, национальное право — общественные отношения внутри государства. Предметом международного права являются отношения *прежде всего между государствами*, а также между ними и *другими участниками межгосударственной системы*. Правила такого регулирования согласовывают между собой сами государства — основные субъекты международного права. Здесь, в отличие от национального права, *нет органов, стоящих над субъектами права*. Иногда международно-правовые документы принимаются на международных конференциях, разрабатываются в рамках международных организаций, в том числе ООН. Но и в этом случае они согласовываются *между* заинтересованными *субъектами права*. В отличие от национального права здесь граждане (субъекты права) сами не договариваются между собой, каким, например, будет Уголов-

ный кодекс: за них такой кодекс примет стоящий над ними государственный орган (чаще всего — законодательный). Национальное право осуществляется постольку, поскольку действует государственная власть; его *применяют* прежде всего суды, но не субъекты права (граждане, юридические лица). Последние *исполняют* нормы национального права. За неисполнение конкретный субъект национального права наказывается *стоящим над ним* государством. В международном праве такого восседающего над его субъектами органа нет, и государства (субъекты права) сами согласовывают между собой механизм ответственности за международные правонарушения.

В последнее время говорят о возникновении кроме национального и международного права еще и третьего — наднационального права. Для примера ссылаются на то право, которое создается органами Европейского союза. Но в основе создания ЕС, как и ранее Европейского экономического сообщества, — соответствующие международные договоры, т.е. источники *международного права*. В силу международно-правовых договоренностей и функционирует столь своеобразное образование, как ЕС. И не противоречит международному праву то, что Европейскому союзу добровольно передано государствами-членами немало правомочий, традиционно реализуемых на национальном уровне в силу суверенитета. В этом — проявление роста значимости *регионального* уровня праворегулирования в сопоставлении с универсальным. При этом понимается, что *региональные правовые нормы* не могут противоречить *основным принципам международного права*, обеспечиваемым именно на универсальном уровне и зафиксированным прежде всего в Уставе ООН.

Древний вопрос — о соотношении права международного и национального — и сегодня вызывает дискуссии. Согласно одной теории (монистической) — это одна правовая семья, объединяющая в себе отличающиеся правовые системы. По другой теории (дуалистической) — это две самостоятельные правовые системы, развивающиеся параллельно, независимо друг от друга.

Современное преобладающее мнение состоит в акцентной оценке взаимодействия права международного и национального. Взаимовлияние проявляется уже на правотворческой стадии (общая законодательная практика государств может привести к складыванию соответствующей обычной нормы международного права). Еще более четко взаимодействие права и международного, и национального проявляется на уровне правоприменения: сегодня судья в национальном суде любого государства не может игнорировать при решении конкретного спора применимые нормы международного права.

Сохраняется сегодня и дискуссионность еще одного давнего вопроса — о соотношении международного права и реальной политики государств; о том, существует ли *конфликт* между *политикой* государства и *международным правом*.

Международное право и политика государства. Это две неразрывно связанные стороны международной жизни. Международное право оказывает

воздействие на политику государства, и наоборот. В конкретных случаях это взаимодействие разное. Классические напоминания о взаимовлиянии *«государственного интереса»* (как стержня политики) и *суверенитета* мы находим еще у Н. Макиавелли (в его произведении «Государь», 1513 г.) и у Ж. Бодена (в его труде «Шесть книг о государстве», 1572 г.).

Широко цитируемый современный пример — раздражение президента США из-за упреков западногерманского посла в Вашингтоне (специалиста по международному праву) в том, что Вашингтон нарушил ряд договорных обязательств в 1961–1962 гг. (в связи с развитием событий в Берлине). Согласно опубликованным воспоминаниям посла ФРГ, Белый дом распространил сообщение о том, что посол «утомлял президента профессиональными юридическими советами», что посол «казуистично толковал сугубо политический вопрос» и что в этом контексте со стороны посла «бестактно напоминать правительству США об их договорных обязательствах». Четыре десятилетия спустя премьер-министр Великобритании М. Тэтчер возражала против создания Международного уголовного суда, потому что такой суд, дескать, станет препятствием осуществлению политики и военного присутствия Запада в разных районах мира.

Итак, политика и международное право, несомненно, взаимосвязаны. Последнее развивается под влиянием совокупности внешнеполитических курсов государств; достижение «общего знаменателя» при осуществлении государствами своей политики обеспечивается прежде всего дипломатией, в общем контексте современного международного права. При этом важно чувствовать «юридическую чистоту» достигаемого компромисса, выражать его «международно-правовым языком». В этом прежде всего и состоит диалектическое единство политики и международного права.

В истории не раз случалось, что политика конкретного государства вступала в противоречие с международным правом. Примером тому служит не только агрессивная политика фашистской Германии накануне и в период Второй мировой войны. События после распада в 1991 г. Советского Союза тоже это подтверждают, что признают зарубежные политологи и юристы-международники: «Распад СССР в 1991 г. оставил только одну сверхдержаву в мире... Сейчас общепринято говорить о гегемонии США в имперских терминах... В последние годы гегемония США показала пренебрежение к международному праву. Они находятся в оппозиции к большинству многосторонних договоров... Еще более драматично то, что противоречиво оцениваемое вторжение США в Ирак в 2003 году без четкого на то мандата Совета Безопасности ООН широко позиционируется как свидетельство реального правового нигилизма США» — так пишут западные соавторы монографии, посвященной соотношению международного права и международных отношений (Д. Армстронг, Т. Фаррелл, Х. Ламберт, 2007). В том же духе авторы оценивают «скептические, циничные» констатации А. Д. Амато о том, что США в своем конфликте с Никарагуа «дали ясно понять, что суть их политики состоит в свержении сандинистско-

го правительства Никарагуа», а это — «явное нарушение основополагающих международно-правовых норм».

В силу подобных случаев посправа международного права бытует мнение о том, что провозглашенное во многих документах верховенство международного права в международных отношениях — это фикция, что в международных отношениях политика, в том числе основанная на силе, доминирует над правом. Но это мнение ошибочно.

И в древности знали: *inter arma leges silent* (когда говорят орудия, законы молчат). «Могу ли я помышлять о законе, когда я вооружен», — заявляет прямодушный Помпей. И эти прошлые изречения, впрочем, не надо буквально понимать сегодня — и на войне действуют законы и обычаи войны. Некоторые нарушения международного права — не повод для международно-правового нигилизма. Факт убийства человека на территории государства — еще не повод считать, что на территории такого государства уголовное право не действует.

Как показала история, отдельные факты неправового, тем более силового решения вопросов международной жизни *не могут образовать общего правила*. Но такие решения, не обеспеченные юридической чистотой, изначально создают нестабильность. Гуго Гроций еще в 1625 г. писал: «Народ, нарушающий право естественное и право народов, подрывает основу своего собственного спокойствия в будущем». Даже в том случае, когда нарушение международного права не повлекло привлечения к ответственности конкретного руководителя государства, последствия международно-правового нарушения неизбежно проявляются — негативно и для государства-нарушителя. Как отмечается в коллективном труде юристов-международников, современная история (и особенно война в Ираке) должна служить серьезным предупреждением о том, что игнорирование принципов международного права, «даже при самых благих намерениях, может привести к катастрофическим результатам». Об этих результатах говорят факты, приведенные в зарубежной юридической литературе: «Неправомерное вторжение в Ирак уже унесло жизнь более 600 000 иракцев, более 3000 американцев, но не принесло мира и стабильности этой стране»¹.

В ядерно-космическую эру, эпоху взаимозависимости более 190 государств, эру смертоносных эпидемий и глобализации экономической жизни роль международного права растет. Благодаря ему предупреждается мировая война. (Еще Гораций сказал: «Страх побуждает права изобрести, чтобы избежать насилия».) Посредством международного права улаживаются межгосударственные споры, удовлетворяются повседневные человеческие потребности международного характера: международные телефонные переговоры; электронная связь, в том числе международная; морские, сухопутные, воздушные международные сообщения; международная торговля и т.д. Осознается востребованность международно-правовых мер для решения масштабных проблем глобального уровня: международной преступности; негативных по-

¹ Multiculturalism and International Law / Ed. S. Yee and Y. Morin, 2009.

следствий для человечества глобального потепления; не знающих государственных границ беспрецедентных наводнений, землетрясений, извержений вулканов, угрозы столкновения нашей планеты с небесным телом и т.д.

В современном мире политика тогда *стратегически перспективна*, когда она *соответствует международному праву*, опирается на него. Неправильно *переоценивать* роль международного права в решении конкретной политической ситуации, считая, что она урегулируется *сама по себе*, без востребованного политического действия, коль скоро есть в международном праве применимые нормы. Но некорректно и *занижать эту роль*, считая долговременной, например, политическую договоренность двух государств в *нарушение общего международного права*. Международное право сегодня значит существенно больше, чем когда бы то ни было ранее в истории человечества.

Целостность правового регулирования международных отношений. Было уже отмечено, что между национальным (внутригосударственным) и международно-правовым (глобальным, региональным, двусторонним) уровнями правового регулирования существует взаимосвязь. Национальные правовые системы оказывают влияние на формирование норм международного права. Международное право, в свою очередь, влияет на национальное правотворчество и правоприменение, и это влияние возрастает. Принимая на себя международное обязательство, государство обязано обеспечить его выполнение на всей своей территории, во всех районах, находящихся под его юрисдикцией. При таком обеспечении государство опирается и на национальное право. Еще значимее четкое представление о дозволительном и запретном с точки зрения применимого международного права, причем *во всей его целостности*.

Еще в старых отечественных учебниках по международному праву, например Н. Коркунова (1886 г.), Ф. Мартенса (1882 г.), можно прочитать о его целостности, *системности*. Компоненты современного международного права взаимозависимы и взаимосвязаны. *Систему международного права* чаще всего представляют как целостность его взаимосвязанных компонентов — *договорных, обычно-правовых* норм, а также правил, сформулированных в иных его *источниках*. Все международное право подразделяют на *отрасли* (дипломатическое, консульское, морское, космическое и т.д.). *Отрасль международного права* — это совокупность юридических норм, которые представлены соответствующими его источниками, прежде всего кодификационными конвенциями. Среди норм особое значение имеют *императивные нормы* общего международного права (нормы *jus cogens*). Им должен соответствовать всякий заключаемый государствами международный договор. Поэтому не вполне точно часто повторяемая дипломатами фраза о том, что международное право — это лишь право доброй воли: о чем два государства договорились — то и есть международное право. Это не так. Заключенный государствами договор является ничтожным, если он противоречит императивной норме общего международного права (ст. 53 Конвенции о праве международных договоров). Есть и иные осно-

вания недействительности договоров, уже заключенных государствами. К императивной норме общего международного права, согласно данной Конвенции, относится та, которая «принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо».

Основой системы международного права является *«общее международное право»*, т.е. совокупность международно-правовых принципов и норм, обязательных для всех государств. Раньше общее международное право было представлено только *обычными* нормами (в ряде решений Международного Суда ООН отражена эта же точка зрения). В настоящее время есть международные договоры, в которых участвуют почти все государства, а не участвующие в таких договорах государства их соблюдают в качестве обычного международного права. Случается, что в таком качестве соблюдается не весь международный договор, а его часть.

Современное международное право — это в значительной степени развитие правовых установлений, заложенных в *Уставе ООН*, принятом в 1945 г. на фоне великой победы союзных государств (Советского Союза, США, Великобритании, Франции и др.) над фашистской Германией. Согласно Уставу право государств на войну запрещено. Государства определяют средства разрешения споров. Обращение к силе в этих целях рассматривается как нарушение международного мира и безопасности. Государства могут обращаться к силе только в четко обозначенных Уставом ООН случаях (прежде всего в порядке самообороны).

«Жесткое» и «мягкое» международное право. Упоминалось уже, что нормы международного права создаются с согласия государств — субъектов межвластных международных отношений. Форма изъяснения согласия может быть различной. Согласие может быть, например, молчаливым. Различия обусловлены прежде всего *источником права*, в отношении которого государство *выражает согласие*. Источники права — это формы его выражения. В развитом национальном (внутригосударственном) праве формы его существования четко определены: конституция, законы, правительственные постановления и т.д. В международном праве нет определенно установленного перечня его источников. Главное в *содержании* международного права — его *нормы*, обычные и договорные. *Основными источниками* международного права являются *международные договоры и международные обычаи*. Это — стержень международного права; их исполнение как «жестких» его источников не оспаривается ни на практике, ни в теории. Другой вопрос — каково содержание обычной нормы или как толковать договорную норму — часто вызывает споры. Кроме этих основных источников Международному Суду предписано при решении споров на основании международного права применять еще «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями». Дискуссия относительно этого источника международного права сводится, схематично говоря, к двум вопросам: 1) являются ли эти принципы также основным источником международного

права наряду с международными обычаями и международными конвенциями; 2) означают ли они основные принципы международного права и, соответственно, являются ли «жесткой» составляющей международного права.

Далее, эта же статья обязывает Суд применять также «судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм» (ст. 38 Статута Международного Суда). Это, в свою очередь, объясняет стремление развитых государств финансировать исследования международного права, поддерживать рост национальных правоведов, специализирующихся в международном праве, в международной судебной и арбитражной практике.

О многообразии источников международного права не надо забывать при анализе конкретной ситуации. Распространенная ошибка дипломата, не только начинающего: свести *все право*, применимое к конкретным международным отношениям, лишь к *одной конвенции* (еще хуже — к *одной* бодро цитируемой начальнику *статье*), вырванной из контекста *общего международного права*; забвение фактора *состязательности* в международном праве.

Нормообразование в международном праве, если исторически оценивать, началось с формирования *международно-правовых обычаев*. Это — такие правила поведения, которые, как отметил Международный Суд ООН в деле «Никарагуа против США» (1986 г.), состоят из двух элементов: 1) объективного («общая практика» государств) и 2) субъективного («признание ими ее в качестве права»). То есть к международным обычаям относятся правила поведения, которые: складываются постепенно вследствие повторяющихся действий значительного числа государств (практики государств); признаются юридически обязательными самими субъектами международного права, т.е. наличествует, как отметил Международный Суд в деле «Ливия против Мальты» (1985 г.), «*opinio juris*» — мнение, *убеждение* государств в *юридической обязательности* таких правил.

Международный обычай — это *основной* источник международного права. Он юридически не подчинен никакому другому источнику. Забвение этого ведет к некорректной международно-правовой квалификации конкретного действия государства, к предложению неоптимального или неверного решения возникшего межгосударственного вопроса. При выявлении *содержания* международного обычая сегодня часто ссылаются на *решения Международного Суда ООН*.

Хотя обычай остается основным источником, современное международное право в силу его кодификации и прогрессивного развития становится все более *договорным*. Осуществлена кодификация многих отраслей международного права, например дипломатического и консульского права, права международных договоров, международного морского права и др. В упоминавшейся ст. 38 Статута Международного Суда при перечислении источников международного права на первое место поставлены «*международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами*». Термин «международные конвенции» означает здесь, по преобладающему мнению, международные договоры. Согласно *Венской конвенции*

о праве международных договоров 1969 г. «“договор” означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования» (ст. 2).

В отличие от общего международного (обычного) права, примененного к регулированию отношений всех государств, конкретное государство не обязано следовать нормам тех международных договоров, в которых оно не участвует. Но политика любого государства должна соответствовать *основным принципам* международного права, в том числе тем, которых нет в международных договорах такого государства.

Эти принципы выражают стержневые положения универсального уровня международно-правового регулирования, проявляясь в устойчивой практике государств; это — «коренные» международно-правовые нормы, содержащиеся в *общем международном праве*. Считается, что они отражены в ст. 2 *Устава ООН* и в *Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН* (1970 г.): 1) суверенного равенства государств; 2) воздержания от угрозы силой или ее применения в международных отношениях; 3) разрешения международных споров мирными средствами; 4) невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств; 5) обязанности государств сотрудничать во внешней сфере; 6) равноправия и самоопределения народов; 7) нерушимости государственных границ; 8) территориальной целостности государств; 9) уважения прав человека и основных свобод; 10) добросовестного выполнения международных обязательств. Другие правоведы полагают, что законченного перечня основных принципов международного права нет и быть не может, поскольку международное право, как отмечалось, находится в процессе постоянного развития и по мере такого развития могут выкристаллизоваться новые основные принципы — в дополнение или взамен перечисленных. Основным принципам международного права не могут противоречить соглашения, заключаемые государствами. Именно эти принципы препятствуют вседозволенности межгосударственных двусторонних или иных договоренностей; тому, чтобы не всякая договоренность государств стала частью международного права.

Термин «мягкое право» используется главным образом для обозначения таких международных источников, которые, в отличие от международных договоров и международных обычаев, не имеют обязательной силы. Речь идет прежде всего о рекомендациях, руководствах, декларациях, принимаемых в рамках международных организаций, конференций, иных форумов. Таких документов множество, юридическая их судьба — разная. Есть и такие, которые могут изначально иметь нормативную ценность, представляя свидетельство того, что данное правило уже сложилось как обычная норма международного права. Другие могут служить этапом в формировании обычной или договорной нормы. Третьи впоследствии изменяются или вообще остаются без внимания со стороны государств.

Действие международного права в национальном, региональном и универсальном пространстве. Международное право действует и *на территории государства, и за пределами* государственной территории. Термин «*территория*» означает всякое пространство, не только сухопутное, но и водное; как наземное, так и подземное (например, недра), а также воздушное (атмосфера). В Уставе ООН предусмотрены обязательства воздерживаться от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности; есть положения о «несамоуправляющихся территориях»; «о территориях под опекой».

Долгое время преобладало понимание государственной территории как *dominium*: объекта обладания, даже собственности, вещи монарха, иного суверена. Не только в Средние века (когда эта теория отражала реальное положение дел), но даже в XIX и начале XX в. эта теория была господствующей. Ее оттесняет со второй половины XIX в. и особенно в XX в. *пространственная теория*: «Территория — не вещь, которой владеет государство, но пространство, в пределах которого державная власть государства существует и действует». В настоящее время не представлено каких-либо убедительных опровержений сути пространственной теории. Юридически малоубедительной, например, оказалась попытка считать территорией государства всякое пространство, где государство фактически осуществляет «властвование над людьми», где распространена «компетенция государства» (*теория компетенции*).

Территориальное верховенство (*территориальный суверенитет*) означает верховенство власти государства по всему пространству, составляющему его государственную территорию. В горизонтальной плоскости пределы государственной территории обозначены *государственными границами*. Государство не вправе реализовывать свое территориальное верховенство на территории другого государства. Все естественные пространства в пределах государственных границ составляют территорию государства: *сухопутное*; *наземное водное* (в том числе озера и реки); *подземное* (включая подземные воды); *воздушное*. Неотъемлемым компонентом территории государства считаются неживые природные ресурсы, естественно залегающие в ее пределах (*in situ*). Если государство является *прибрежным* (т.е. его берега омываются водами Мирового океана), то в состав территории такого государства входят также его *внутренние морские воды* (например, исторически принадлежащий государству залив) и *территориальное море* — примыкающий морской пояс, максимальная ширина которого установлена международным правом.

С этим распространенным случаем не следует смешивать иной: когда берега государства выходят к *приграничному озеру* (например, к озеру Чад, расположенному между четырьмя африканскими государствами) или к *внутриконтинентальному морю, не являющемуся частью Мирового океана* (например, к Каспию). В этом случае не устанавливаются внутренние морские воды и территориальное море в порядке, предусмотренном в международном морском праве. Вопросы о государственных границах в таких водоемах и правовом режиме их вод решаются соглашением соответствующих государств. Так, часть

Великих озер составляет государственную территорию США, а часть — Канады. Эти два государства согласовали между собой государственные границы по Великим озерам, режим совместного управления их природными ресурсами, а также защиты окружающей среды.

Государственной территорией международного пользования обозначают входящие в состав территории прибрежного государства некоторые водные районы: международные реки, режим которых определен международным договором; международные каналы и т.д. Государственной территорией международного пользования считают также острова, особый правовой режим которых соответственно определен международными договорами: архипелаг Шпицберген, Аландские острова и др.

Мир не статичен, и одни государства уходят, другие образуются. Бывшие колонии, самоуправляющиеся территории, территории, находящиеся под опекой, становятся независимыми государствами. Имеют место и иные основания возникновения новых государств: разделение, слияние. Исходную юридическую основу появления нового территориального суверена, как и территории нового государства, составляет *принцип самоопределения народов*.

Территориальные изменения — одно из *конфликтных политических полей* современности, и на практике бывает непросто давать корректную и обоснованную международно-правовую оценку столкновениям здесь политических интересов государств. Например, в 1974 г. часть территории Кипра была занята турецкими войсками, а в 1983 г. была провозглашена независимость Турецкой республики Северного Кипра — якобы на основе принципа самоопределения турецкой общины, проживающей на Кипре. Однако Совет Безопасности ООН в ряде резолюций высказался за уважение территориальной целостности Кипра, признал неправомерным провозглашение названной Турецкой республики, призвал государства ее не признавать и не оказывать ей содействия.

Напротив, действия ЮАР по удержанию власти над ее подмандатной территорией — Юго-Западной Африкой (впоследствии Намибией) — получили негативную правовую оценку ООН. Совет Безопасности ООН в резолюциях, принятых в 1969—1970 гг., призвал ЮАР отозвать свою администрацию из Намибии. Это не было выполнено, и Совет Безопасности запросил консультативное заключение Международного Суда ООН о юридических последствиях для государств продолжающегося присутствия ЮАР на территории Намибии. Суд в своем заключении указал, что присутствие ЮАР в Намибии противоправно, что ЮАР обязана отозвать свою администрацию из Намибии, а другие государства—члены ООН обязаны исходить из юридической недействительности актов ЮАР в отношении территории Намибии.

Другой пример. В соответствии с Законом СССР от 03.04.1990 г. «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» такое решение принимается «путем референдума (народного голосования)». А в «союзной республике, имеющей в своем составе автономные республики, автономные области и автономные округа, референдум проводится отдельно

по каждой автономии». В союзной республике, «на территории которой имеются места компактного проживания национальных групп, составляющих большинство населения данной местности, при определении итогов референдума результаты голосования по этим местностям учитываются отдельно». Эти правовые установления, действовавшие на дату выхода, например, Грузинской ССР из состава СССР, обозначают легитимные возможности территориального размежевания между возникшими на ее территории новыми государствами — современной Грузией и современной Абхазией.

Имеют место случаи, когда новое государство возникло на основе договора с государством, ранее осуществлявшим суверенитет в отношении данной территории. Соответственно, такой договор предусматривает права нового государства на обозначенную территорию. Например, независимости Бирмы формально предшествовали договоры 1947 г., заключенные ею с бывшей метрополией — Великобританией.

Вопрос *об изменении государственной территории в результате использования вооруженной силы* имеет в настоящее время особое значение. Общим правилом является запрещение угрозы или использования вооруженной силы против территориальной целостности или политической независимости любого государства. Территориальные аннексии фашистской Германии, государства-агрессора, признаны Нюрнбергским трибуналом недействительными и не имеющими оснований в международном праве. Совет Безопасности ООН в резолюции 242 подчеркнул «недопустимость приобретения территории посредством войны». В Декларации о принципах международного права 1970 г. зафиксировано: «Территория государства не должна быть объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения. Никакие территориальные приобретения, являющиеся результатом угрозы силой или ее применения, не должны признаваться правомерными». Вместе с тем международное право не запрещает изменений территории государства-агрессора после его поражения в порядке *ответственности за совершенную агрессию* и как меру *предупреждения* новой агрессии.

Выше отмечено, что международное право действует и за пределами государственной территории — например, в морских районах за пределами территориального моря государства; на суше, не составляющей территорию государства (в Антарктиде); в воздушном пространстве над такими районами; в космосе. Подчеркнем, что правовой режим пространств за пределами государственной территории определен прежде всего нормами международного права.

Но пространства эти — как объекты правового регулирования — могут существенно различаться или, напротив, иметь множество совпадающих характеристик. Северный Ледовитый океан, самый мелководный, самый маленький по площади, полузамкнутый берегами только пяти государств, да еще и покрытый многолетними льдами, отличается от Индийского, Атлантического или Тихого океанов. Поэтому получил молчаливое согласие со стороны международного сообщества акцент на региональный уровень уточнения

правового режима Арктики, обозначенный в Илулиссатской декларации пяти прибрежных арктических государств, а также в деятельности Арктического совета — межправительственного форума государств региона.

Политико-правовая среда предупреждения и урегулирования международных споров. Одна из целей, сформулированных в Уставе ООН, — «проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров». К международным относят прежде всего споры между государствами, а также между ними и другими субъектами международного права. Устав ООН предусматривает *обязательство* урегулировать международные споры мирными средствами. Согласно Уставу государства—члены ООН «разрешают свои международные споры мирными средствами». Зафиксирован в Уставе ООН и *перечень средств*, которыми государства обязаны разрешать международные споры согласно современному международному праву: «Стороны, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, должны прежде всего стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашением или иными мирными средствами по своему выбору».

Первым универсальным международно-правовым актом о мирном разрешении споров считают *Конвенцию о мирном разрешении международных столкновений* (принята на Гаагской конференции мира в 1899 г., уточнена на 2-й Гаагской конференции в 1907 г.). В Конвенции содержится призыв к государствам «предупредить по возможности обращение к силе» и «прежде чем прибегнуть к оружию, обращаться, насколько позволят обстоятельства, к добрым услугам или посредничеству». Запрет использования силы для решения споров сформулирован позднее — в *Общем акте о мирном разрешении международных споров* (Пакте Бриана—Келлога 1928 г.), который был принят Лигой Наций. В нем предусмотрены отказ от войны в качестве орудия национальной политики и признание необходимости разрешать любые споры мирными средствами. Общий акт о мирном разрешении международных споров 1928 г. подтвержден затем резолюцией ГА ООН (1949 г.).

Многообразные средства мирного разрешения международных споров подразделяют на две группы: 1) *юридические средства* (международные арбитражи и суды); 2) *дипломатические средства* (все прочие). Иногда в последней группе выделяют процедуры урегулирования споров в рамках международных организаций. Подразделение это, однако, весьма условно.

Дипломатические средства. В перечне средств мирного урегулирования споров, предусмотренных в Уставе ООН, на первом месте стоят *переговоры*. Их могут вести, разумеется, не только дипломаты. *Обследованию, посредничеству, примирению* могут предшествовать переговоры или их особая форма — *консультации*, хотя по политическим причинам это не всегда возможно в конфликтной ситуации. Переговоры могут и завершать любой из методов урегулиро-

вания споров. Суть *переговоров* — в непосредственном сопоставлении их участниками фактов и правовых позиций; в поиске решения спорного вопроса *самими спорящими сторонами*. При непосредственном диалоге спорящие стороны имеют возможность предметно выявить политико-правовые позиции друг друга, сопоставить взаимные претензии. При этом участники переговоров изначально не связаны какими-то юридическими формальностями — они сами определяют порядок встречи, обмен мнениями и т.д. Иногда пишут, что сильным в экономическом и военном плане государствам выгоднее дипломатические средства урегулирования споров (у них больше возможностей воздействовать при этом на оппонента), а слабым — юридические. Это мнение, однако, не всегда подтверждается практикой.

Юридические средства. К каким бы результатам ни привели переговоры или иное «дипломатическое» средство решения спора — оппозиция даже в самом экономически и социально обустроенном государстве найдет основания для критики достигнутого компромисса. А судебные и арбитражные способы урегулирования международных споров создают сегодня для правительства конкретного государства имидж объективности правового решения.

Арбитраж — древнейшее юридическое средство урегулирования межгосударственных разногласий. Это, согласно одному из упрощенных определений, передача спора по соглашению сторон выбранным ими лицам для его разрешения по существу. Упомянутая Конвенция о мирном разрешении международных столкновений определяет суть межгосударственного арбитража как «разрешение разногласий между государствами судьями, избранными самими государствами, на основе соблюдения права». Л. Оппенгейм определяет арбитраж как «разрешение разногласий между государствами посредством правового решения (*a legal decision*), избранного сторонами в споре одного или нескольких третейских судей». Привлекательность арбитража в том, что эта процедура, в отличие от судебной, дает государствам возможность избегать ряда *формальностей*, скрупулезности, доказательств и соблюдения *процедуры*, требуемой судом.

Международные суды. Сама возможность обращения государства, иного субъекта международного права в суд для защиты своих интересов, восстановления нарушенных прав служит сдерживающим фактором при соблазне разрешить спор не в правовом поле. В настоящее время создано и функционирует множество международных судебных учреждений как на универсальном, так и на региональном и двустороннем уровне. Обозначена проблема *множественности решений* разными судами различных международно-правовых вопросов, причем не всегда *единообразно*.

В достижении единообразного толкования и применения международного права ключевую роль играет *Международный Суд ООН*. Все государства — члены ООН являются участниками Статута Международного Суда, а Статут составляет неотъемлемую часть фундаментального договорного источника международного права — Устава ООН. Государства, которые не являются членами ООН, также могут стать участниками Статута, и это положение

на практике применялось к Швейцарии в 1948 г., к Лихтенштейну в 1950 г., к Сан-Марино в 1954 г. К настоящему времени примерно треть государств—участников Статута Суда признали юрисдикцию Суда обязательной «по всем правовым спорам» в соответствии со Статутом. В последнее время наблюдается и пополнение числа таких государств (так, обязательную юрисдикцию Суда относительно недавно признали Мальта, Ливия, Тунис, Никарагуа, Мали, Буркина-Фасо, Сальвадор, Иран, Гондурас, Чад и др.), и отток из такого числа государств (например, США). Последнее являет собой пример того, как политическое решение может изменить применимые правовые механизмы. Как отмечено в исследовании А. Д. Амато, США, пытаясь предотвратить победу в Международном Суде Никарагуа — по спору с США, стали утверждать, что в этот спор «вовлечены политические вопросы», что «означало, что данный спор должен рассматриваться Советом Безопасности ООН (где США обладают правом вето), а не Международным Судом». Отмечено также, что налицо «усиливающаяся тенденция в американской политике, нацеленная на уход от новых юридических обязательств, например, в отношении защиты окружающей среды и Международного уголовного суда».

Окружающая среда как объект международного природоохранного права и политики государств. Кратко рассмотрим для примера особенно актуальный вопрос — как международное право окружающей среды функционирует в современной политике государств?

Международное право окружающей среды регулирует международные отношения в целях сохранения окружающей человека природной среды, благоприятных экологических условий жизни на Земле, прежде всего в целях поддержания качества воздуха, воды, сохранения фауны и флоры, в том числе в интересах будущих поколений людей.

Природоохранные проблемы (истощение природных ресурсов, загрязнение атмосферы, вод, в том числе морских, усложнение проблем, связанных с обращением с отходами, и др.) *глобальны* по сути, хотя известны и их *региональные* проявления. Они рассматриваются сегодня прежде всего как результат нерациональной, социально не ориентированной антропогенной деятельности. Соответственно, современное международное право нацеливает государства не только на сугубо природоохранные меры, но и в конечном счете на формирование экологизированной *модели хозяйствования*, гармонично отражающей экономические, социальные и экологические интересы конкретных людей, общества, человечества в целом. Основные правовые начала в этой области: *принцип устойчивого развития*; *осторожный подход* (или *принцип предосторожности*); *принцип предотвращения трансграничного ущерба окружающей среде* и т.д.

Вместе с тем в рамках дискуссий о подходах к решению проблемы глобального потепления, исполнения Рамочной конвенции об изменении климата (1992 г.) и особенно Киотского протокола к ней (1997 г.), предусматривающего обязательства по сокращению выбросов в атмосферу, обозначились разногла-

сия между государствами — как относительно причин глобального потепления, так и относительно оптимальных правовых основ решения этой проблемы. США, например, отказались участвовать в Киотском протоколе, а Китай и Индия согласились — исходя из преференций, предусмотренных в протоколе для развивающихся государств.

Для преодоления деградации окружающей среды предлагаются разные акценты в природоохранительной деятельности государств: затраты на природоохранные меры относить в большей степени на развитые государства; обеспечивать верховенство природоохранных правовых режимов над правовым режимом экономической деятельности; на территориях государств, где создана экологически опасная для населения ситуация, обеспечить примат международного права окружающей среды над национальным правом и т.д.

Рекомендуемая литература

Антология мировой правовой мысли в пяти томах. М.: Мысль, 1999. Т. II.

Международное право / Ред. колл. А. Н. Вылегжанин, Ю. М. Колосов, Ю. Н. Малеев, Р. А. Колодкин. М.: Юрайт, 2009.

Левин Д. Б. Международное право, внешняя политика и дипломатия. М.: Международные отношения, 1981.

Armstrong D., Farrell T., Lambert H. International Law and International Relations, 2007.
Multiculturalism and International Law / Ed. S. Yee and Y. Morin, 2009.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

На протяжении всей истории развития современной цивилизации экономический фактор играет одну из ключевых ролей при определении внешнеполитических приоритетов мировых держав. История XX столетия убедительно доказала, что возможности эффективного достижения внешнеполитических целей путем вооруженного противостояния становятся все более ограниченными при расширении числа стран, имеющих в своем арсенале ядерное оружие. Современный этап глобализации мировой экономики ставит перед государствами новые задачи по обеспечению безопасности и суверенитета страны. По своей сути глобализация является явлением многоплановым, но экономическая составляющая, подкрепленная научно-техническим прогрессом, стала ее ядром и катализатором одновременно. В условиях интенсификации международного товарооборота, трансграничного перелива иностранного капитала и трудовых ресурсов государства столкнулись с необходимостью реализации согласованной экономической и социальной политики. Ярким подтверждением необходимости дальнейшего расширения данной практики может служить опыт преодоления экономического кризиса 2007–2009 гг.

В условиях глобализации мировой экономики и интернационализации воспроизводства экономическая составляющая стала фактором «мягкой» силы при формировании внешнеполитической доктрины государств. Это особенно характерно для ведущих игроков на мировой политической арене — России, США, стран ЕС и Китая. Красноречивым примером в этой связи является трехсторонний энергодиалог России, ЕС и ряда стран—членов СНГ по проблемам экспорта и транспортировки минерального топлива.

Влияние экономического фактора на систему международных отношений не является однонаправленным. Это объясняется несколькими причинами. *Во-первых*, в мировом хозяйстве существуют определенные товарные рынки, где конкурентоспособность поставщика напрямую увязывается с политической составляющей. Более того, в подобных случаях при взаимодействии всей совокупности факторов спроса и предложения внешнеполитические интересы играют подчас решающую роль при рассмотрении сугубо коммерческих вопросов.

Например, важное место занимает политическая составляющая при международной торговле военной техникой и вооружениями. Согласно ежегодным докладом Стокгольмского института исследования проблем мира ведущими экспортерами данного вида товаров в начале XXI в. являются США, Россия, Франция и Великобритания, на долю которых приходится более 70% всего мирового экспорта вооружений. Лидирующее положение США, рассматривающих Россию как основного конкурента в этой сфере, опирается не только на производственные и технологические возможности военно-промышленного комплекса страны, но и на способность предоставить военную помощь своим контрагентам. Основными импортерами российских вооружений и военной техники в настоящее время являются страны АТР (около 70% всех поставок), преимущественно Индия и Китай, а также Алжир и Венесуэла. *Очевидно, что подобная географическая структура российского экспорта вооружений в значительной степени обусловлена геополитическими факторами.*

Во-вторых, научно-технический прогресс и динамика развития мирового хозяйства, неся в себе новые вызовы и возможности, привели к тому, что выросло число направлений, требующих поиска международного политического консенсуса для определения институциональной основы дальнейшего развития. Это в полной мере относится к таким вопросам, как совершенствование системы управления сетью Интернет, лежащей в основе принципиально новых форм хозяйственной деятельности и управления государством; решение глобальной экологической проблемы, что невозможно без согласованных действий всех государств; биотехнологии, и ряду других сфер. В этой связи ставится вопрос об участии государств в глобальной системе управления для обеспечения национальных экономических интересов. Ведущие мировые державы рассматривают национальные инициативы как платформу для укрепления своих позиций на международной арене. Например, политика Японии в отношении содействия решению проблемы парникового эффекта — активное участие в разработке Киотского протокола, выделение вопросов изменения климата в качестве одного из центральных пунктов повестки дня для саммита «Группы восьми» на острове Хоккайдо в 2008 г. Но за этим также стоят и сугубо прагматические интересы, связанные с использованием потенциала «зеленой экономики» для развития новых секторов народного хозяйства страны и продвижением экологических стандартов на мировом товарном рынке.

Ярким примером тесного переплетения внешнеполитических и экономических интересов государств может также служить разгорающаяся дискуссия вокруг освоения Арктики и Антарктики. В этом диалоге участвуют все ведущие мировые державы, как расположенные в непосредственной территориальной близости от шельфа, так и не имеющие арктических границ. При этом ухудшение состояния экологии и расширение технологических возможностей по освоению арктического шельфа создает основу для постановки вопроса о пересмотре условных границ в Арктике. Очевидно, что обеспечение досту-

па к минеральному сырью и топливу становится в настоящее время одним из гарантов дальнейшего экономического роста ведущих экономик. Острота дискуссии по вопросам освоения Антарктики была сглажена продлением в 2009 г. на 50 лет срока действия Договора об Антарктиде, определившего в 1959 г. правой статус материка, богатого природными ресурсами.

В современном мире при существующем уровне глобализации мирового хозяйства экономическое измерение внешней политики государства может иметь различные проявления. При использовании экономической составляющей в международных отношениях государства могут ориентироваться на необходимость поддержки внешнеторговой экспансии национальных производителей, что, например, является одним из магистральных направлений внешнеполитической доктрины США. Также в реализации своей геополитической стратегии государство может опираться на отдельные отрасли народного хозяйства, как это было в случае холодной войны, когда значительный объем финансовых и технологических ресурсов СССР и США был направлен на развитие военно-промышленного комплекса. Третьим побудительным мотивом при использовании экономической составляющей в мировой политике может быть необходимость нейтрализации угроз, исходящих из третьих стран, обусловленных диспропорциями социально-экономического развития и подкрепленных религиозным фундаментализмом.

Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), учрежденная в 1964 г. в качестве постоянного органа Генеральной Ассамблеи ООН, относится к международным организациям универсального характера. Круг рассматриваемых вопросов охватывает проблемы торговли и развития, где наибольшее внимание отводится содействию интеграции развивающихся стран и стран с переходной экономикой в мировое хозяйство.

Ключевыми игроками, определяющими в настоящее время характер внешнеполитического взаимодействия, являются государства, международные и региональные наднациональные институты, транснациональные корпорации и неправительственные организации. В последние десятилетия значительно возросла роль ТНК и неправительственных организаций. Согласно данным ЮНКТАД, в 2010 г. на долю зарубежных филиалов ТНК пришлось более 10% мирового ВВП и $\frac{1}{3}$ мирового экспорта. При этом значительно возросло число ТНК из развивающихся стран, которые играют все более заметную роль в определении потоков прямых зарубежных инвестиций. В сотрудничестве с основными участниками международных отношений неправительственные организации вносят значительный вклад в решение острейших проблем развития человечества, стоящих сегодня на повестке дня. Спектр их деятельности достаточно широк — от участия в решении экологических проблем («Гринпис») и содействии международному развитию («Оксфам») до коллективной поддержки прекращения торговли «кровавыми алмазами», поступающими из Африки, введения и поддержки Кимберлийского процесса.

Опора на экономический фактор в современной системе международных отношений позволяет решать две основные задачи — обеспечение экономической безопасности государства и укрепление его конкурентоспособности на макроэкономическом уровне. При этом широкое распространение получил подход, когда конкурентоспособность рассматривается как один из ключевых элементов национальной безопасности страны. В условиях глобализации мировой экономики поиски путей решения проблем обеспечения экономической безопасности выходят за пределы национальных рамок. Нарастание мировой долговой проблемы в 80-х годах XX в. привело к тому, что в 1987 г. была предпринята первая попытка вынести на обсуждение вопросы глобальной экономической безопасности, которые были изложены Генеральным секретарем ООН в докладе о Концепции международной экономической безопасности. Глубокий экономический кризис 2007–2009 гг. четко обозначил необходимость дальнейших поисков путей стабилизации мирового хозяйства с опорой на расширение международного сотрудничества и недопустимость широкого применения протекционистских мер на национальном уровне. Институциональные основы для решения этой комплексной задачи заложены в существующей системе функционирования международных экономических организаций.

Укрепление экономической безопасности страны на национальном уровне также является многомерной задачей, при решении которой государство должно учитывать вызовы и возможности сохранения и повышения уровня ее конкурентоспособности, а также динамику и характер развития мирового хозяйства. В условиях усиления глобализации мировой экономики роль экономической безопасности значительно возросла. Однако в настоящее время не выработана единая трактовка определения понятия «экономическая безопасность». В своей работе «Экономическая безопасность и конкурентоспособность» Е. И. Кузнецова выделяет следующие основные подходы. В первом случае во главу угла ставится возможность самостоятельного обеспечения социально-экономического развития страны, во втором — акцент переносится на возможность обеспечения за счет экономической составляющей национальных интересов страны. Очевидно, что в современном глобальном мире решение задач по обеспечению национальной безопасности невозможно исключительно при опоре на военно-политические возможности. Именно рациональное сочетание политической и экономической составляющих должно лежать в основе геополитической стратегии государства.

Практика развитых стран мира свидетельствует о том, что с середины XX в. экономический фактор рассматривается как один из важнейших элементов обеспечения национальной безопасности. Данная позиция закреплена в стратегиях обеспечения национальной безопасности ведущих развитых государств мира. При расстановке приоритетов развития учитывается характер участия стран в международном разделении труда, что определяет тот круг вопросов, которые находят отражение в доктрине национальной безопасности. Так,

например, в США Стратегия национальной безопасности 2002 г., принятая в условиях оживления экономики страны после кризиса 2001 г., в части, касающейся экономической составляющей, была сфокусирована на необходимости поддержания глобального экономического роста через содействие развитию рыночной экономики и либерализацию международных экономических отношений, что должно было обеспечить дальнейшую экспансию американских инвестиций и товаров в мировом хозяйстве.

В 2010 г. на фоне глобального экономического кризиса в новой редакции Стратегии акцент был сделан на необходимости решения внутриэкономических проблем страны, охватывающих финансовую систему, занятость и сокращение бюджетного дефицита. В Стратегии национальной безопасности Германии, принятой в 2008 г., особое внимание уделено необходимости обеспечения страны минеральным сырьем и топливом, от импорта которых из России, стран Персидского залива и Северной Африки европейские страны будут зависеть на $\frac{2}{3}$ к 2030 г., а также проблемам изменения климата. Решение указанных задач рассматривается в тесной взаимосвязи с развитием транспортных систем, экологической, финансовой, торговой политики и содействием развивающимся странам в решении экологических проблем, эскалация которых может привести к возникновению вооруженных конфликтов.

При анализе проблем экономической безопасности в отраслевом разрезе традиционно особое внимание уделяется проблемам функционирования транспортных систем, продовольственной и энергетической безопасности. Новой реальностью XXI в. стала необходимость включения в этот перечень рисков и вызовов развития информационных и телекоммуникационных систем, которые угрожают не только стабильности функционирования государственных институтов, но и интересам экономических агентов. Так, в 2008 г., по оценкам экспертов компании «Гартнер» (*Gartner*), потери в банковской сфере США от мошеннических операций в Интернете составили 1,7 млрд долл. Острота и актуальность данной проблемы побудила ряд экономически развитых стран принять дополнительный документ в развитие положений национальной стратегии безопасности, где рассматриваются исключительно вопросы обеспечения информационной защиты населения, государственных и частных институтов. Первой страной мира, разработавшей и утвердившей в 2003 г. национальную стратегию информационной безопасности, стали США. Позднее ее примеру последовали и другие государства, в том числе Великобритания, Германия, а также Россия.

В России подходы к укреплению экономической безопасности были закреплены в 1996 г. в Государственной стратегии обеспечения экономической безопасности Российской Федерации, где с учетом существовавших реалий развития мировой экономики и международных отношений были сформулированы основные цели, угрозы и определен круг мер и механизмов экономической политики. Центральной идеей этого документа стал тезис о том, что экономическая составляющая является одним из краеугольных камней

при определении путей обеспечения национальной безопасности страны как с точки зрения внутренней, так и внешней политики. В части, связанной с развитием внешнеэкономических связей страны, важным элементом стратегии стало обеспечение эффективного участия в международном разделении труда в интересах устойчивого развития национальной экономики и недопущения критически высокого уровня зависимости от зарубежных партнеров.

Дальнейшее развитие данного направления по обеспечению национальных интересов государства получило в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., связанной с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. Задача обеспечения экономической безопасности России рассматривается сквозь призму необходимости защиты национальных интересов, повышения качества жизни населения и поддержания экономического роста. Интересно, что в заключительном разделе документа содержится перечень критериев, характеризующих уровень обеспечения национальной безопасности, подавляющая часть которых является показателями, отражающими уровень социально-экономического развития. Палитра отраслевых приоритетов на среднесрочную перспективу в области экономической безопасности России охватывает сельское хозяйство, фармацевтическую отрасль, энергетику, транспортную и телекоммуникационную инфраструктуру, финансовый сектор. При этом во главу угла ставится необходимость поддержания и повышения уровня технологического развития в целях недопущения роста зависимости от импорта технологий и падения конкурентоспособности. В этой связи важным элементом государственной политики, закреплённой в Стратегии, становится реализация экономических мер, ориентированных на изменение товарной структуры внешней торговли России, расширение экспортной базы и укрепление конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей.

Эффективность функционирования экономической системы определяет возможности и пределы обеспечения технологической и оборонной безопасности государства. Очевидно, что обороноспособность тесно увязана с технологическим уровнем развития военно-промышленного комплекса, и в первую очередь с инвестициями в НИОКР в данной сфере. История XX в. убедительно доказала, что значительное число «прорывных» технологий, которые позднее формируют основу для развития новых отраслей народного хозяйства, разрабатывается в научно-исследовательских лабораториях оборонных предприятий. Инвестиции в НИОКР определяют контуры среднесрочного и долгосрочного развития экономики страны, ее отраслевую структуру и в конечном счете характер участия в международном разделении труда. Технологическая компонента лежит в основе конкурентоспособности на микро- и макроуровне.

Первенство по объемам инвестиций в НИОКР принадлежит развитым странам мира, США, странам ЕС и Японии, составляя в среднем менее 3% ВВП. Технологическое превосходство в значительной степени обуславливает их лидирующие позиции в рейтингах международной конкурентоспособности,

ежегодно рассчитываемых Всемирным экономическим форумом и Международным институтом развития менеджмента. Именно в группе развитых стран мира разрабатываются принципиально новые технологические решения, которые впоследствии по каналам внешнеэкономических связей и технической помощи передаются в страны Юга, идущие по пути догоняющего развития. При этом развитые страны мира рассматривают контроль и ограничения передачи технологий как один из элементов обеспечения экономической безопасности государства. В первую очередь это относится к технологиям двойного назначения, механизмы контроля за распространением которых на международном уровне закреплены Вассенаарскими соглашениями, пришедшими на смену КОКОМ.

Очевидно, что в условиях глобализации мировой экономики экономическое измерение национальных стратегий безопасности предполагает учет внешнеэкономических факторов, влияние которых проявляется через участие страны в таких формах международных экономических отношений, как внешняя торговля, трансграничное движение капитала и передача технологий. Либерализация международной торговли сопряжена с ростом трансграничного движения капитала и технологий, одним из основных каналов передачи которых стали ТНК. По данным ЮНКТАД, объем прямых зарубежных инвестиций достиг своего пика в 2007 г. и составил 1,97 трлн долл. Максимальный уровень ПЗИ в период кризиса не превысил 1,24 трлн долл. в 2010 г. Расширение форм и направлений хозяйственной деятельности ТНК несет новые вызовы и возможности для экономического развития стран экспортеров и импортеров капитала. Деятельность ТНК способствует углублению и расширению международной специализации производства. При этом характер участия стран во внутриотраслевой специализации зависит от уровня их конкурентоспособности в технологической сфере. Общеизвестным является тот факт, что иностранные инвестиции обеспечивают передачу технологий, увеличение производства товаров и услуг в странах-реципиентах, а также расширение их участия в международной торговле.

С точки зрения обеспечения устойчивого экономического роста наиболее оптимальным является привлечение иностранного капитала для создания новых производственных мощностей. Вместе с тем экспансия ТНК не обходится без негативных последствий для стран, где размещаются филиалы и дочерние компании. Так, при использовании ТНК стратегии слияний и поглощений государства сталкиваются с угрозами возникновения монополий на внутреннем рынке, где ключевые направления развития сектора определяются коммерческой политикой доминирующих ТНК с издержками утраты контроля над технологиями, приобретаемыми в результате подобной практики, сокращения занятости, а также вытеснения национальных инвестиций. В погоне за снижением себестоимости производства ТНК нарушают нормы экологического и трудового законодательства в принимающих странах. Расширение зарубежной практики ТНК несет определенные вызовы и для страны базирования

штаб-квартиры, что особенно ярко проявляется в условиях экономических кризисов.

Безусловно, интернационализация производственной деятельности посредством вывоза капитала дает компании возможность максимально реализовать возможности патентной монополии, но это также несет в себе определенные угрозы сокращения возможностей контроля за деятельностью ТНК. Так, перенос производственных мощностей ведет к снижению налоговых поступлений в бюджет, внутрифирменные поставки по трансфертным ценам приводят к сокращению текущего счета платежного баланса. Глобальный характер деятельности ТНК и повышение их экономической мощи при сокращении зависимости от национальных государств ставит вопрос о суверенитете страны и возможности сохранения рычагов контроля над их деятельностью.

Экономический инструментарий, направленный на поддержание или изменение геополитической роли государств в современных международных отношениях, достаточно разнообразен. По мере развития международных экономических отношений эволюционировала и расширялась система обеспечения национальных интересов стран, где центральным элементом выступает внешнеэкономическая политика государства.

Внешнеэкономическая политика является важнейшим элементом внешнеполитической доктрины государства и охватывает регулирование международной торговли товарами, услугами и объектами интеллектуальной собственности, трансграничное движение капитала и миграцию рабочей силы, региональное сотрудничество и валютное регулирование. Внешнеэкономическая политика ориентирована на регулирование и развитие внешнеэкономических связей страны посредством комплекса мер по защите национальных производителей на внутреннем рынке и обеспечению их конкурентоспособного положения на мировом рынке товаров и услуг. Регулирование внешнеэкономической сферы осуществляется на основе международных соглашений и национальных законодательных актов.

Основными направлениями формирования внешнеэкономической политики государства являются протекционизм и свобода торговли, использование которых определяется уровнем экономического развития страны и характером ее участия в международных экономических отношениях. В условиях интернационализации мирохозяйственных связей внешнеторговая политика страны базируется на разумном сочетании мер протекционизма и свободы торговли, что позволяет обеспечивать конкурентоспособность производителей на мировом рынке и защиту отдельных сфер национальной экономики. По данным Всемирного банка, средний уровень таможенных пошлин в странах с высоким уровнем доходов в начале XXI в. составлял 3%, для развивающихся стран данный показатель составил 11%, сократившись в три раза по сравнению с уровнем 1980 г. В этих условиях при существующем уровне либерализации международных экономических отношений резко возросла роль нетарифных ограничений, которые применяются для поддержания развития

«уязвимых» отраслей и отраслей, имеющих стратегическое значение. Одним из примеров использования подобных мер во внешней торговле является применение Китаем, Индией и Россией технических барьеров для ограничения импорта товаров отрасли информационных технологий, содержащих элементы криптографической защиты данных.

Ключевым направлением развития внешнеэкономической политики на современном этапе является ориентация на либерализацию международной торговли.

Флагман данного процесса — *Всемирная торговая организация* (ВТО), созданная в 1995 г. в результате вступления в силу Соглашения, подписанного в Марракеше в 1994 г. после длительных переговоров в рамках Уругвайского раунда ГАТТ. Основопологающими принципами деятельности ВТО являются режим наибольшего благоприятствования и национальный режим. ВТО — правопреемница Генерального соглашения о тарифах и торговле. По сути, ГАТТ заложило в 1948 г. основы многосторонней системы регулирования международной торговли. Основная задача ВТО — определение правил международной торговли, которые должны соблюдаться всеми странами — членами организации, число последних составляет 153. В своей деятельности организация опирается на систему, состоящую из 56 правовых документов.

Ключевые направления многостороннего регулирования международной торговли в рамках ВТО закреплены в Генеральном соглашении по тарифам и торговле, Генеральном соглашении по торговле услугами, Соглашении по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности и Соглашении о торговых аспектах инвестиционных мер.

Перед многосторонней системой внешнеэкономического регулирования стоит сложная задача своевременной и адекватной реакции на вызовы современной экономики — необходимость обеспечения устойчивого развития, нарастание глобальной экологической проблемы, возникновение новых отраслей и направлений хозяйственной деятельности, ставших возможными благодаря достижениям в области НТП, в первую очередь информационным, телекоммуникационным и биотехнологиям. Важнейшей задачей ВТО в условиях экономического кризиса является также недопущение развязывания торговых войн на почве усиления использования протекционистских тарифных и нетарифных мер. История свидетельствует о том, что одной из причин глубокого экономического спада в период Великой депрессии 1930-х годов стало именно широкое использование ведущими экономиками мира практики протекционизма. Институциональная структура ВТО позволяет искать пути регулирования международных торговых споров между странами-членами, к настоящему моменту было рассмотрено более 370 торговых споров.

Важное значение на современном этапе при определении дальнейшего направления эволюции системы регулирования международной торговли играет Дохийский раунд переговоров ВТО, начавшийся в 2001 г. и ставший самым продолжительным в истории функционирования ГАТТ/ВТО. В перегово-

рах могут принимать участие страны—члены ВТО, государства, находящиеся в процессе вступления в организацию или заявившие о своем намерении. Круг вопросов, обсуждаемых в рамках раунда, охватывает дальнейшую либерализацию международной торговли сельскохозяйственными товарами, обеспечение доступа на рынки непродовольственных товаров, торговлю услугами, содействие развитию торговли, взаимосвязь торговли, инвестиций, конкуренции и экологии. Особое место в рамках переговоров отведено обсуждению проблем развития и необходимости обеспечения доступа развивающихся стран на рынки сельскохозяйственной и текстильной продукции. Наиболее остро обсуждаются вопросы либерализации сельскохозяйственных рынков, где развитые страны мира сохраняют высокий уровень субсидирования, ограничивая тем самым возможности для развивающихся стран расширить степень участия в международном товарообмене.

В становлении существующей системы многостороннего регулирования международной торговли огромную роль сыграли ведущие мировые державы, накопившие богатейший опыт в продвижении национальных экономических интересов. Особый интерес в этой связи представляет опыт внешнеторгового регулирования США, Европейского союза и Японии. Сохраняя приверженность либерализации внешней торговли и имея достаточно высокий уровень открытости экономики, эти государства проводят активную политику по обеспечению экономических интересов и решению проблем безопасности. США, являющиеся приверженцем либерализации внешней торговли, на практике нередко прибегают к использованию протекционистских мер для защиты своих национальных экономических интересов.

Основной задачей внешнеторгового регулирования является расширение экспорта товаров и услуг на внешние рынки и поддержка конкурентоспособности национальных производителей. Сохраняя низкий уровень таможенного обложения, США широко используют меры нетарифной защиты, характерной практикой которой является использование компенсационных пошлин, субсидий, различных нетарифных ограничений для импорта, в том числе технических барьеров, экологических ограничений при импорте сельскохозяйственной продукции. Сдерживающие механизмы доступа поставщиков на американский рынок заложены в законе «покупай американское», принятом в 1933 г. и касающемся правительственных закупок, а также различных ограничений, связанных с задачей обеспечения национальной безопасности, в первую очередь при сотрудничестве с зарубежными поставщиками в области ВПК. Характерно, что США являются страной, которая активно инициирует рассмотрение торговых споров в ВТО, но и сама часто становится объектом жесткой критики со стороны развитых и развивающихся стран, особенно по вопросам проведения антидемпинговых расследований. Широкая практика использования США экономических санкций также подвергалась критике не только со стороны стран, против которых они были направлены, но и ведущих торговых партнеров, в том числе Японии и стран ЕС. Эти государства

в 1990-х годах обращались в ВТО по вопросам нарушения США основных положений соглашений в связи с введением внешнеторговых санкций против Кубы. Поддержка экспорта в США осуществляется на основе использования налоговых льгот, займов и субсидий.

Для стран ЕС характерна практика использования протекционистских мер в сельском хозяйстве, металлургии, судостроении, когда применяются меры тарифного регулирования, субсидирования и квотирования. Одной из наиболее чувствительных сфер в области взаимодействия ЕС и США с развивающимися странами является уровень импортного тарифа на сельскохозяйственную продукцию и субсидирования отрасли, что стало объектом жарких дискуссий в рамках Дохийского раунда переговоров ВТО. Спектр используемых нетарифных ограничений достаточно широк и включает в том числе меры по стандартизации технической продукции, санитарные и экологические нормы. Отмечено также, что страны ЕС широко используют практику государственных закупок и затягивания переговоров, в том числе и при рассмотрении в ВТО торговых споров. Определенные преимущества для стран—членов ЕС несет в себе недостаточная гармонизация национальных законодательств, что позволяет повышать конкурентоспособность компаний в отдельных странах. В условиях ускорения НТП особая роль в настоящее время отводится также контролю над использованием биотехнологий. В отличие от США в этом вопросе страны ЕС занимают достаточно сдержанную позицию, ограничивая импорт генетически модифицированных продуктов на внутренний рынок.

Формирование современной системы внешнеторгового регулирования Японии проходило в достаточно сложных условиях после окончания Второй мировой войны. За этот период страна проделала трудный путь от закрытого рынка к либерализации внешней торговли. Рациональное использование арсенала мер внешнеторговой политики позволило Японии совершить рывок в экономическом развитии во второй половине XX в. Вплоть до 1960-х годов Япония придерживалась политики протекционизма, участвуя в торговых войнах с США и странами ЕС, обеспечивая развитие национальной обрабатывающей промышленности. В качестве мер стимулирования экспорта из страны на разных этапах использовались налоговые льготы, предусмотрены были также возможность компенсации импортного тарифа, финансовая поддержка экспортеров, бюджетные субсидии. В настоящее время внешнеторговый режим Японии характеризуется высоким уровнем либерализации, используя для защиты внутреннего рынка преимущественно меры количественного ограничения экспорта и импорта, технические и административные барьеры.

В тесной взаимосвязи с процессом либерализации мировой торговли проходило развитие системы регулирования движения иностранных инвестиций. Регулирование трансграничного движения капитала осуществляется на национальном и международном уровнях. В развитии государственной инвестиционной политики можно выделить два основных этапа: период 50—80-х годов XX в.,

который характеризовался широким использованием мер, ограничивающих международные инвестиционные потоки, и период либерализации данной формы международных экономических отношений с середины 1980-х годов, продолжившийся и в начале XXI в. Эксперты ЮНКТАД отмечают, что баланс в области либерализации и ограничения движения капитала в последние годы характеризуется поступательным ростом доли сдерживающих мер, что повышает риск распространения практики инвестиционного протекционизма. Соотношение мер, ориентированных на поощрение прямых иностранных инвестиций и их ограничение в 2010 г., составило 68 и 32% соответственно. В 2000 г. в общем количестве мер, принятых в целях регулирования трансграничного движения капитала, ограничительный характер носили лишь 2% общего их числа. В настоящее время ужесточение регулирования иностранных инвестиций преимущественно затрагивает добывающие отрасли народного хозяйства и финансовый сектор, при этом для сельского хозяйства и добывающих отраслей характерно превалирование сдерживающих мер над стимулирующими.

К числу основных причин введения сдерживающих мер при привлечении прямых иностранных инвестиций эксперты ЮНКТАД относят необходимость обеспечения национальной безопасности и поддержку стратегически важных и уязвимых отраслей экономики, повышение значимости социальной защиты и охраны окружающей среды. Это свидетельствует о нарастании влияния политических факторов на экономику страны. Так, например, в качестве одной из форм ограничения прямых иностранных инвестиций (ПИИ) может выступать также запрет на их привлечение в ограниченный список отраслей, традиционно охватывающий военно-промышленный комплекс страны и инфраструктурообразующие секторы экономики. В США регулирующая и запретительная функция возложены на Комитет по иностранным инвестициям, который в соответствии с дополнительными полномочиями, возложенными на него Актом 2007 г. об иностранных инвестициях и национальной безопасности, осуществляет контроль за экспансией зарубежных государственных фондов в стратегически важные секторы экономики (финансовая система, оборонная промышленность), финансовые активы которых в Индии, Китае и России значительно возросли в предкризисный период.

В условиях экономического кризиса ограничения могут также касаться и оттока капитала из страны, что особенно актуально при необходимости сохранения уровня занятости и поддержания социально-экономической стабильности.

Важную роль в расширении инвестиционного сотрудничества между странами играет система международных инвестиционных соглашений. Число соглашений выросло к концу 2010 г. до 6092, из которых 2807 были заключены на двусторонней основе, а 2976 касались избежания двойного налогообложения.

Повышение роли развивающихся стран в экспорте капитала привело к расширению практики заключения двусторонних соглашений по линиям Юг—Юг и Юг—страны с переходной экономикой. По оценкам экспертов ЮНКТАД,

существующая система соглашений охватывает $\frac{2}{3}$ глобального объема прямых иностранных инвестиций и $\frac{1}{5}$ возможного инвестиционного сотрудничества на двусторонней основе.

В условиях современного финансового кризиса и недостаточно эффективной работы мировой финансовой системы весьма актуальным стал вопрос о предоставлении кредитов и займов на двусторонней основе и через многосторонние институты. Решение о предоставлении финансовой помощи может быть основано на политических приоритетах и целесообразности, когда наряду с сугубо экономическими интересами могут учитываться и внешнеполитические задачи.

Например, в условиях финансового кризиса в Белоруссии в 2011 г. официальные власти Китая, разделяющие направления внутренней и внешней политики страны-контрагента и в благодарность за разделение ее позиции по вопросам Тибета и Тайваня, приняли решение о предоставлении Белоруссии льготного кредита (1 млрд долл.) и безвозмездного гранта на сумму 70 млн юаней.

Другим направлением оказания финансовой поддержки может быть приобретение облигаций. Так, Россия, Бразилия, Индия и Китай и ЮАР в сентябре 2011 г. рассматривали возможности диверсификации золотовалютных резервов через приобретение еврооблигаций, что, в свою очередь, должно было способствовать стабилизации макроэкономической ситуации в странах ЕС и принести определенные внешнеполитические дивиденды кредиторам. Так, возможным вариантом одного из условий приобретения еврооблигаций Китаем может быть обсуждение позиции стран ЕС по вопросу получения страной статуса «рыночной экономики», что должно обеспечить стране более благоприятные условия при разрешении торговых споров. Официально рассмотрение вопроса должно состояться в ВТО в 2016 г., но правительство Китая не оставляет надежду убедить США и ЕС в возможности сокращения этого срока.

Важным инструментом продвижения национальных интересов государств является иностранная помощь. На протяжении всей истории своего развития, насчитывающей не одно десятилетие, иностранная помощь является важным инструментом решения внешнеполитических задач стран-доноров, позволяя им сохранять и расширять зоны своего политического влияния, что особенно ярко проявилось в период холодной войны.

Иностранная помощь имеет достаточно длительную историю развития. Так, в XIX — начале XX в. она передавалась преимущественно в рамках взаимодействия метрополий с колониальными территориями. Кардинальные изменения на политической карте мира во второй половине XX столетия привели к возникновению новых независимых государств, формированию и развитию основных контуров института иностранной помощи. Характерными направлениями развития системы иностранной помощи последних десятилетий стало увеличение числа стран-доноров, усиление роли новых индустриальных стран, повышение значимости неправительственных организаций и частных фондов.

Официальная помощь развитию предоставляется на льготной основе с целью содействия социально-экономическому развитию в развивающихся странах, что предполагает наличие грант-элемента не менее 25% (при расчете по фиксированной ставке дисконтирования 10%).

Согласно определению, к категории иностранной помощи относится добровольная передача ресурсов на льготной основе от доноров реципиентам в денежной и товарной форме, а также навыков и ноу-хау. В зависимости от целей, на которые направляются ресурсы, выделяют гуманитарную, экономическую, техническую и военную помощь. Рост значимости вопросов преодоления бедности, укрепления человеческого потенциала и экономического развития побудил Комитет по содействию развитию ОЭСР в 1969 г. разработать более узкий термин — «официальная помощь развитию», согласно которому основными ее отличительными особенностями являются ориентация на поддержание социально-экономического развития в странах Юга и льготный характер, что предполагает наличие грант-элемента не менее 25% в объеме помощи. За прошедшие полвека объемы помощи развитию выросли в десятки раз, составив, по данным ОЭСР, в 2010 г. 141,3 млрд долл.

Предоставление помощи развитию осуществляется на многосторонней и двусторонней основе, причем на долю последней в начале XXI в. приходилось около 75% всего объема официальной помощи развитию. В обоих случаях финансовые средства выделяются из бюджетов государств-доноров, но многосторонняя система предполагает принятие решений на коллективной основе. Географические приоритеты распределения иностранной помощи на двусторонней основе обусловлены связями доноров с бывшими колониями, а также характером экономического и политического взаимодействия со странами-реципиентами. Практика показала, что при многосторонней системе предоставления помощи политические факторы уступают главенствующее место проблемам социально-экономического развития получателей.

Одной из характерных тенденций последних десятилетий стал также переход ряда государств из категории получателей в «лагерь» доноров. Ярким примером подобной успешной политики может служить опыт Китая, Южной Кореи, Бразилии, до недавнего времени получавших иностранную помощь, а сегодня занимающих активную позицию в реализации проектов в странах Африки, Азии и Латинской Америки. Это способствовало расширению сотрудничества по линии Юг—Юг и позволило значительно укрепить позиции этих государств на мировой политической арене. Особое место в списке «новых доноров» занимает Россия как правопреемник Советского Союза, выступавшего во второй половине XX в. в качестве одного из крупнейших доноров. Принятие в 2007 г. Концепции участия России в содействии международному развитию ознаменовало возвращение страны к практике предоставления иностранной помощи. Наряду с целями и принципами участия страны в содействии международному развитию (СМР) в Концепции закреплены также и географиче-

ские приоритеты. Необходимо отметить, что первыми в этом списке выделены страны СНГ, что должно способствовать обеспечению национальной безопасности государства посредством решения острых социально-экономических проблем в регионе.

Центральную роль в системе содействия международному развитию играют в настоящее время многосторонние институты, определяющие приоритеты социально-экономического развития в долгосрочной перспективе. Система предоставления помощи развитию на многосторонней основе охватывает следующие категории участников: международные финансовые институты; специализированные учреждения системы ООН; программы и фонды ООН; региональные организации. Согласно данным ОЭСР, объемы официальной помощи развитию, выделяемой на многосторонней основе, за последние 30 лет выросли более чем в три раза — с 11,7 млрд долл. в 1975 г. до 36,9 млрд долл. в 2009 г.

К международным финансовым институтам, предоставляющим официальную помощь развитию, относятся Международный валютный фонд, Группа Всемирного банка, региональные и субрегиональные банки развития. Создание подобного механизма позволило обеспечить наименее развитым странам доступ к кредитным ресурсам. Льготные кредиты и гранты выделяются через специально созданные фонды, ориентированные на решение проблем бедности в развивающихся странах и содействие экономическому развитию.

Организация Объединенных Наций является разветвленной системой, включающей специализированные организации, программы и фонды, непосредственно связанные с предоставлением иностранной помощи в области здравоохранения, образования, сельского хозяйства, обеспечения продовольствием и производственной деятельности. При этом система предоставления иностранной помощи не является статичной, постепенно расширяясь в ответ на вызовы социально-экономического и технологического развития мирового хозяйства. Так, например, в 2004 г. по результатам проведения Всемирного саммита по развитию информационного общества был создан Фонд цифровой солидарности, главной задачей которого является содействие в преодолении «цифрового неравенства» в развивающихся странах.

Возрастающую роль в распределении иностранной помощи играют неправительственные организации и частные фонды. Объем средств, направляемых через данные учреждения, вырос в десятки раз. Так, по данным ОЭСР, более 10% официальной помощи развитию, выделяемой на двусторонней основе, поступает реципиентам через неправительственные организации. В последние десятилетия значительно возросло и их число, по разным оценкам, в настоящее время в развивающихся странах активную деятельность ведут от 6 тыс. до 30 тыс. неправительственных организаций.

Быстрый рост числа доноров не явился для системы иностранной помощи абсолютным благом, так как породил в первую очередь проблему координации их действий. Оценка накопленного опыта при предоставлении иностранной помощи показала, что несогласованность действий доноров ведет к волатиль-

ности иностранной помощи, ее дублированию и, как результат, не всегда отвечает национальным приоритетам стран-реципиентов в части социально-экономического развития.

Основными получателями иностранной помощи являются развивающиеся страны, которые в соответствии со списком КСР ОЭСР могут быть разделены на четыре группы в зависимости от уровня доходов. Список стран-реципиентов пересматривается каждые 3 года, и в настоящее время он включает 152 государства. Согласно данным ОЭСР, 40% всей официальной помощи развитию получают страны Африки к югу от Сахары, при этом их доля на протяжении последних десятилетий постоянно увеличивается.

Сложившаяся практика передачи иностранной помощи, условия ее предоставления, секторные и географические приоритеты стран-доноров на современном этапе по-прежнему позволяют обеспечивать политические, экономические и внешнеторговые интересы доноров. При этом крупнейшие доноры декларируют это в своих официальных документах.

Так, в 2011 г. США, один из ключевых «игроков» системы содействия развитию, в отчете о программах и политике предоставления иностранной помощи отмечают, что иностранная помощь является важнейшим инструментом внешней политики страны. В условиях возросшей после 11 сентября 2001 г. угрозы террористических атак иностранная помощь рассматривается США как один из путей нейтрализации угроз национальной безопасности наряду с задачей обеспечения экономических интересов и решением гуманитарных задач. В 2002 г. в Национальной стратегии безопасности США иностранная помощь была закреплена как инструмент ее обеспечения наравне с обороноспособностью и дипломатией. В реализации подобной парадигмы США не одиноки. Для последних десятилетий характерной тенденцией стало усиление акцента на необходимости решения национальных проблем безопасности стран-доноров посредством содействия устойчивому экономическому росту в странах Юга.

Параллельно иностранная помощь может рассматриваться в качестве инструмента обеспечения национальных экономических интересов стран-доноров. Яркой иллюстрацией может служить пример продовольственной помощи, которая рассматривается сегодня одновременно как одно из средств решения гуманитарных проблем в странах-реципиентах и как инструмент торговой политики, позволяющий оказывать поддержку национальным производителям в странах-донорах.

Продовольственная помощь развивающимся странам является одной из первых форм иностранной помощи. Последние десятилетия ее роль как одного из инструментов развития стран-реципиентов критически пересматривается. В середине XX в. более 20% всей двусторонней иностранной помощи стран—членов Комитета содействия развитию ОЭСР было представлено поставками продовольствия. С ростом объемов иностранной помощи и переносом акцента на необходимость формирования условий устойчивого развития

стран Юга ее доля существенно сократилась, составив в начале XXI в. 5% всей официальной помощи развитию. Около половины всей продовольственной помощи в настоящее время поставляется в рамках мандата Всемирной продовольственной программы, при этом на США и ЕС приходится до 60% всех программ. Основными получателями продовольственной помощи являются страны Африки к югу от Сахары, Монголия, Северная Корея и государства Центральной Америки.

Сложившаяся практика решения проблем продовольственной безопасности стран-реципиентов привела к критическому осмыслению данного вида иностранной помощи, который, с одной стороны, позволяет решать гуманитарные проблемы получателей помощи, способствует в том числе частичному перераспределению бюджетных расходов за счет снижения необходимости финансирования импорта продовольствия, а с другой — может рассматриваться как один из инструментов торговой политики, широко используемый крупнейшими поставщиками продовольствия на мировом рынке. В контексте реализации мер торговой политики продовольственная помощь может рассматриваться как одна из форм поддержки национальных производителей сельскохозяйственной продукции в странах-донорах, а также служить ограничением возможности участия развивающихся стран в международной торговле продовольственными товарами. Безусловно, нельзя не признать тот факт, что в условиях крайней нищеты или войны продовольственная помощь наименее развитым странам в определенной степени содействует их развитию, но сохраняется возможность перераспределения финансовых потоков в пользу приобретения вооружений. В настоящее время на Дохийском раунде переговоров ВТО акцент ставится на необходимости предоставления несвязанной продовольственной помощи, что должно способствовать развитию аграрного сектора стран Юга.

Существующая политика и практика предоставления иностранной помощи привела к тому, что нарастает критика эффективности иностранной помощи со стороны развивающихся стран, что требует принятия широкого круга мер по совершенствованию системы содействия международному развитию. Ключевые направления эволюции института иностранной помощи определяются на международном уровне на саммитах ООН и Форумах высокого уровня. В начале XXI в. важной вехой на этом пути стало принятие следующих итоговых документов: Декларации тысячелетия ООН (2000 г.), Монтеррейского консенсуса Международной конференции по финансированию развития (2002 г.), Римской декларации по гармонизации помощи (2003 г.), Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи (2005 г.), Аккраской программы действий (2008 г.).

Цели развития тысячелетия были сформулированы в соответствии с ключевыми направлениями развития, закрепленными в Декларации тысячелетия ООН, принятой в 2000 г. Генеральной Ассамблеей ООН. В качестве восьми Целей развития

тысячелетия были определены: ликвидация крайней нищеты и голода; обеспечение всеобщего начального образования; поощрение равенства мужчин и женщин, расширение прав и возможностей женщин, сокращение детской смертности; улучшение охраны материнства; борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями; обеспечение экологической устойчивости; формирование глобального партнерства в целях развития. Срок их достижения — 2015 г. Для оценки прогресса в достижении Целей развития тысячелетия проводится регулярный мониторинг по 60 официально закрепленным показателям.

Принятие Декларации тысячелетия на рубеже тысячелетий определило направление развития института иностранной помощи на среднесрочную перспективу. На современном этапе основными проблемами являются недостаточная ее координация и соответствие национальным приоритетам стран-реципиентов, волатильность, фрагментация, предоставление связанной помощи. Практика использования связанной помощи предполагает предоставление кредитов и грантов с использованием формальных и неформальных соглашений. По оценкам экспертов ОЭСР, связанный характер помощи ведет к повышению стоимости предоставляемых товаров и услуг в среднем на 15–30%, а также может противоречить национальным приоритетам развития страны-реципиента¹.

С начала XXI в. идет процесс снижения доли связанной помощи при предоставлении средств на двусторонней основе. Ограниченная координация действий стран-доноров и государств-реципиентов ведет к слабой согласованности программ помощи с национальными приоритетами социально-экономического развития стран Юга. Волатильность потоков иностранной помощи также становится дополнительным фактором экономической неустойчивости в развивающихся странах. Так, значительные объемы иностранной помощи выделяются на поддержку бюджета развивающихся стран, преимущественно наименее развитых, нестабильность их распределения напрямую влияет на денежно-кредитную и фискальную политику в этих государствах. Важное значение для стабильного экономического развития страны — реципиента помощи имеет также степень ее зависимости от средств, выделяемых в значительном объеме ограниченным числом крупных доноров. В ряде стран-реципиентов результатом подобной практики становится рост числа краткосрочных проектов, снижающих возможность реализации системных программ развития на основе секторного подхода, ориентированного на комплексное развитие приоритетных сфер.

Связанная иностранная помощь — предоставление грантов и кредитов на условиях формальных и неформальных соглашений, предполагающих закупки товаров и услуг в стране-доноре или небольшом круге стран. Это ограничивает возможности стран-реципиентов помощи по получению хорошего соотношения цена — качество при приобретении товаров и услуг (ОЭСР).

¹ Development Cooperation Report 2010. URL: www.oecd.org.

Рассматривая проблему эффективности иностранной помощи, необходимо учитывать и ряд факторов, непосредственно связанных с экономической и политической ситуацией в стране-реципиенте, которые включают в себя недостаточную способность стран-получателей осваивать предоставляемые финансовые средства при существующем уровне развития, слабость национальных институтов, в первую очередь финансовых, высокий уровень коррупции, эрозия социального капитала, низкий уровень квалификации рабочей силы и нестабильность политических систем.

Таким образом, страны-доноры и реципиенты помощи стоят перед необходимостью дальнейшего последовательного решения вышеуказанного комплекса проблем. На многостороннем уровне важный вклад в постановку проблем и поиск путей их преодоления был сделан на Форумах высокого уровня по вопросам эффективности иностранной помощи, последний из которых прошел в г. Пусане (Республика Корея) 29 ноября — 1 декабря 2011 г.

Очевидно, что при определении приоритетов обеспечения национальной безопасности стран-доноров в долгосрочной перспективе в условиях нарастания глобальной продовольственной, энергетической и экологической проблем развитые страны мира вынуждены учитывать проблемы социально-экономического развития в странах Юга.

В качестве еще одного инструмента проведения внешней политики государства могут выступать экономические санкции. Санкции как инструмент внешнеполитического давления используются в современных международных отношениях достаточно широко, уходя корнями глубоко в историю Древней Греции, где они были впервые применены Периклом в 432 г. до н. э. История применения санкций, в том числе экономических, свидетельствует о том, что они успешно используются на этапе, предшествующем вооруженному пути разрешения конфликта интересов. По своей сути санкции являются формой выражения несогласия стороны, их применяющей, с направлением внутренней или внешней политики государства, против которой они направлены.

Традиционно классификация данного инструмента международной дипломатии включает ограничение дипломатических контактов, культурного и научного взаимодействия, экономические санкции. В этом перечне особое место занимает последняя группа мер, поскольку в условиях глобализации при возросшей интернационализации производства вопросы экономической безопасности становятся все острее, и именно данный вид санкций может привести к значительному нанесению ущерба социально-экономической устойчивости страны. Необходимо отметить, что категория экономических санкций тесно сопряжена с элементами внешнеэкономической политики, предоставлением иностранной помощи и военно-техническим сотрудничеством.

Данный вид санкций может быть использован в качестве «рычага» для достижения как политических, так и экономических целей. В политической сфере экспертами выделяются три основных направления. *Во-первых*, их введение может быть ориентировано на изменение существующего полити-

ческого строя в стране (например, противостояние США и Кубы, свержение режима М. Кадаффи в Ливии в 2011 г.). *Во-вторых*, экономические санкции могут широко использоваться для воздействия на страну для побуждения ее к изменениям во внутренней политике (например, борьба с апартеидом в Южной Африке). *В-третьих*, они могут быть направлены против стран, нарушающих международное право, например, в случае военной агрессии. Что касается экономических целей, то они могут быть ориентированы на снижение конкурентоспособности отдельных отраслей или компаний и промышленных групп страны, против которой направлены.

Ограничения на экспорт высокотехнологической продукции в социалистические страны были введены в рамках функционирования Координационного комитета по экспортному контролю (КОКОМ), созданного в 1949 г. странами—членами НАТО, исключая Исландию, но при поддержке Японии. Введение экспортного контроля на высокотехнологические товары, в том числе товары двойного назначения, подрывало конкурентоспособность промышленности стран «социалистического лагеря» и ограничивало их участие в международном разделении труда.

Другим примером может служить введение США в августе 2011 г. экономических санкций против четырех государственных компаний Белоруссии.

Наиболее полный перечень типов экономических санкций был предложен экспертами Центра по политике безопасности (г. Женева). Он охватывает ограничения во внешнеторговой сфере, на проведение финансовых операций, поставку вооружений и запрет на полеты. Представляется, что последний вид санкций может быть отнесен к данной группе в случае введения эмбарго и необходимости решения задачи по предотвращению поставок грузов в страну воздушным путем. Практика ограничения транспортного сообщения как одна из форм санкций широко применялась в XIX в., когда был накоплен богатый опыт по введению «морских блокад», что по сути своей являлось торговой блокадой, предпринятой страной или коалицией держав, имеющих мощный военно-морской флот.

С организационной точки зрения экономические санкции могут вводиться на односторонней и многосторонней основе, при этом они не всегда направлены исключительно против одной страны. Так, например, в период Второй мировой войны воздействию экономических санкций были подвергнуты Германия и Япония, во время холодной войны данный инструмент широко использовался против государств социалистического лагеря.

На международном уровне полномочия по введению санкций и контроль за их исполнением возложены на Совет Безопасности ООН.

Эволюция подхода СБ ООН к использованию режима экономических санкций идет по пути перехода от всеобъемлющих к целенаправленным санкциям. По мнению экспертов, это способствует усилению их воздействия непосредственно на тех, кто должен к ним прислушаться, и параллельно уменьшает

негативные последствия для широких слоев населения и третьих государств. Целенаправленные экономические санкции могут применяться против отдельных лиц или преступных групп, компаний и организаций, а также для ограничения трансграничных потоков отдельных видов товаров с территорий, охваченных вооруженными конфликтами.

Так, 1 декабря 2000 г. Генеральной Ассамблеей была принята резолюция «Роль алмазов в разжигании конфликтов: разрыв связи между незаконной торговлей необработанными алмазами и вооруженными конфликтами как вклад в предотвращение и урегулирование конфликтов». Целью ее принятия было ограничение торговли незаконно добытыми алмазами, поступающими на мировой рынок, для предотвращения финансирования поставок вооружений и горячего повстанческими движениями в ряде государств Африки.

Многолетний опыт применения экономических санкций и поиск путей повышения их эффективности показал, что они могут быть ориентированы на оказание влияния на суверенные государства или группу стран, отдельные компании и физические лица. В последнем случае используются преимущественно финансовые рычаги воздействия.

Основные формы экономических санкций могут быть разделены на два крупных блока — санкции, относящиеся к внешнеторговой сфере и финансовой. К первой группе относятся меры в области внешней торговли, которые охватывают ограничения экспорта и запрет на импорт отдельных видов товаров. Экономические санкции в финансовой сфере представляют собой ограничения на получение коммерческих кредитов, кредитов Всемирного банка и Международного валютного фонда, снижение объемов иностранной помощи, предоставляемой на двусторонней основе. К данной категории санкций относится также замораживание финансовых активов или ограничение доступа к ним. При этом ведущие державы мира используют эти инструменты в различной комбинации в зависимости от преследуемых целей. Практика показывает, что государства, являющиеся инициаторами применения данного рычага во внешней политике, не ограничиваются одним из видов санкций и часто применяют их в совокупности, дополняя торговые санкции мерами финансового характера.

Анализ 204 случаев введения экономических санкций, проведенный экспертами Института международной экономики Петерсона, позволил определить четыре основные причины неэффективности использования данного инструмента внешней политики. *Во-первых*, они могут быть неадекватными поставленной задаче, когда меры недостаточно жесткие, или не найти достаточной поддержки у других стран-участниц. *Во-вторых*, санкции могут побудить население государства к внутренней консолидации и поддержке существующего политического режима. *В-третьих*, введение экономических санкций может привести к тому, что страны — союзники государства, против которого они инициированы, могут оказать ему поддержку, нивелировав тем

самым их эффективность. Последней, четвертой причиной является возможность ослабления внешнеполитических связей с другими странами и нанесение ущерба национальным экономическим интересам.

Анализ существующего опыта применения санкций на односторонней и многосторонней основе свидетельствует о том, что потери несут как государства, которые подвергаются подобной мере внешнеполитического воздействия, так и страны, являющиеся их инициаторами. Так, ущерб стране, против которой использовался данный инструмент, может быть оценен через потери в ее ВВП. При этом в случае коллективных действий стран-инициаторов эти потери в XX в. были существенно выше, чем при одностороннем их применении.

Например, введение США и Великобританией экономических санкций против Ирана в 1953–1955 гг. привело к потере ВВП страны в 14%, цена санкций против Ирака, предпринятых США и ООН в 1990 г., составила 48% ВВП.

Эффективность применения экономических санкций в значительной степени обусловлена уровнем развития национальной экономики страны, подвергающейся давлению, и возможностью ее функционирования в режиме самообеспечения. Огромную роль также играет диверсификация внешнеэкономических связей страны, что становится все более актуальным в условиях глобализации мирового хозяйства, особенно при введении экономических санкций на односторонней основе.

Так, например, не увенчалось успехом введение США зернового эмбарго против СССР в 1980 г. в качестве ответного шага на введение советских войск в Афганистан. США были крупнейшим экспортером зерна в СССР, их доля в импорте страны по данному товару составляла 25%. Зерновое эмбарго привело к расширению внешнеторговых связей СССР с другими крупными производителями зерна, в том числе странами ЕС, Аргентиной и Индией. К моменту завершения эмбарго поставщики зерна из США понесли ущерб в 2,3 млрд долл., а СССР от повышения цен — в 225 млн долл.

Экономические потери государств — инициаторов введения данного вида санкций могут связаны с убытками национальных производителей при введении эмбарго, как это, например, произошло в случае с США и СССР в 1980-х годах, когда американские экспортеры зерна после отмены президентом Р. Рейганом данной меры не рассматривались в СССР в качестве надежных контрагентов. Использование экономических санкций во внешнеполитической практике негативно отражается и на рынке рабочей силы.

Например, число рабочих мест при введении США данного вида санкций в 1995 г. в 26 странах сократилось в экспортирующих отраслях на 200–260 тыс. и привело к снижению экспорта на 15–19 млрд долл. При этом компании в случае введения ограничений на импорт их продукции несут потери не только в краткосрочной перспективе, но и в долгосрочной, что особенно актуально для поставок оборудования, требующего послепродажного обслуживания. Так, введение США санкций против Китая в 1993 г. (сохраняющихся и по на-

стоящее время), ограничивающих экспорт спутников в эту страну, ослабило конкурентные позиции поставщиков и способствовало расширению сотрудничества между Китаем и Германией.

США применяют к Китаю на односторонней основе достаточно широкий перечень экономических санкций. Поводом к этому стали события 1989 г. на площади Тяньаньмэнь. Данные меры охватывают ограничения в предоставлении иностранной помощи, отказ от участия в голосовании или отрицательный голос при рассмотрении вопросов в международных банках, запрет на экспорт вооружений и импорт обмундирования, отказ от предоставления статуса в рамках Общей системы преференций, закрепленной в Законе о торговле 1974 г., использование экспортного контроля при поставках продукции двойного назначения, в том числе спутников, компьютеров, ядерных технологий, и ограничение на ведение коммерческой деятельности китайских компаний военно-промышленного комплекса на территории США.

При применении экономических санкций возникают также риски экономических потерь для третьих лиц в случае замораживания финансовых активов. В этой связи Советом Безопасности ООН в настоящее время выносятся на повестку дня обсуждения направлений оказания помощи третьим государствам, пострадавшим от введения режима экономических санкций. Существенный вклад в решение данной проблем должно внести расширение применения целенаправленных экономических санкций, при этом невозможна разработка универсального метода оценки рисков, каждый случай должен рассматриваться индивидуально.

Участие России в практике применения экономических санкций регламентировано Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах». Согласно данному Закону их использование направлено на обеспечение национальных интересов страны и включает приостановление реализации всех или части программ в области экономической, технической помощи, а также программ в области военно-технического сотрудничества; введение запрета и ограничений во внешнеэкономической деятельности, на проведение финансовых операций, прекращение или приостановление действия международных торговых договоров и иных договоров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей, изменение ввозных и вывозных таможенных пошлин, запрещение или ограничение захода в порты на территории страны судов и использования воздушного пространства Российской Федерации, введение ограничений на туристскую деятельность, запрещение или отказ от участия в международных научных и научно-технических программах и проектах, научных и научно-технических программах и проектах иностранного государства. Порядок применения специальных экономических мер определяется указом президента. С момента вступления Закона в силу Россия неоднократно принимала участие в реализации экономических санкций Совета Безопасности ООН, в том числе налагаемых на КНДР, Иран, Эритрею и Ливию.

Рекомендуемая литература

Бабин Э. П., Исаченко Т. М. Внешнеэкономическая политика. М.: Экономика, 2006.

Международное экономическое право / Под ред. А. Н. Вылегжанина. М.: КНО-РУС, 2012.

Мировая экономика и международные отношения / Под ред. Н. Н. Ливенцева, А. В. Булатова. М.: Магистр, 2008.

Основы торговой политики и правила ВТО. М.: Международные отношения, 2005.

Платонова И. Н., Ливенцев Н. Н., Костюнина Г. М., Буглай В. Б. Международные экономические отношения в эпоху глобализации: Учеб. пособие. М.: Проспект, 2012.

Hufbauer G., Schott J. Economic Sanctions Reconsidered. 3rd ed. Washington D.C. USA. Peterson Institute of International Economics, 2007.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Энергетическая проблематика остается одной из наиболее значимых в повестке дня современных международных отношений. Согласно международным прогнозным оценкам потребление энергоресурсов в мире будет неуклонно возрастать и к 2025 г. достигнет 23,2 млрд т условного топлива (рост с 2000 г. более чем в полтора раза).

Энергетический ресурс — «носитель энергии, энергия которого используется или может быть использована при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также вид энергии (атомная, тепловая, электрическая, электромагнитная энергия или другой вид энергии)». — Из ст. 2 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ.

Существуют различные **виды классификации энергетических ресурсов**. Одной из наиболее распространенных является классификация на природные (энергетические ресурсы недр, энергия солнца, ветра, энергия водных потоков и т.д.) и производные (добытые полезные ископаемые и продукты их переработки, электрическая и тепловая энергия); в качестве отдельного подвида, своего рода «косвенного» энергетического ресурса выделяют также энергосбережение. Также разделяют возобновляемые и невозобновляемые, ископаемые и неископаемые источники энергии.

Невосполнимость (невозобновляемость) важнейших природных ресурсов, таких как нефть, газ и уголь, ставит перед мировым сообществом ряд сложнейших проблем: обеспечение глобальной энергетической безопасности, распределение так называемой природной ренты в международной торговле и налогообложении энергетических ресурсов, их сохранение для будущих поколений.

При этом доля энергоресурсов органического происхождения (нефть, газ, уголь) и в долгосрочной перспективе будет находиться на уровне $\frac{3}{4}$ общего потребления энергоресурсов. Доля атомной энергии и возобновляемых источников из-за их недостаточной конкурентоспособности на среднесрочную перспективу сохранится на уровне 15% и только в долгосрочной — выйдет на четверть общих объемов потребления. Из всех видов энергоресурсов наибольшую заинтересованность специалистов традиционно вызывает ресурсная

база нефти — не только потому, что она медленно растет (учитывая крайне неравномерное распределение запасов нефти и наращивание объемов ее потребления), но и потому, что этот ресурс подвержен наибольшей экономико-политической монополизации в современных международных отношениях. Так, на долю стран ОПЕК приходится почти $\frac{3}{4}$ достоверных мировых запасов нефти. Относительно природного газа, несмотря на прогнозируемую высокую обеспеченность этим видом топлива мировой экономики, также возникают опасения в связи с тем, что его основные запасы сосредоточены в двух регионах мира (СНГ и Ближний Восток), на которые приходится также $\frac{3}{4}$ доказанных мировых запасов (в том числе на три страны — Россию, Иран и Катар — приходится до 60% достоверных мировых запасов). Создание пока весьма общего механизма координации производителей природного газа — Форума стран экспортеров газа (ФСЭГ) — многими политическими наблюдателями в этой связи трактуется чуть ли не как аналог ОПЕК.

Постоянное упоминание энергетической безопасности в самых разных политических контекстах свидетельствует о том, что международные усилия по регулированию сферы энергетических отношений и далее будут активизироваться.

За последние десять лет произошло своеобразное «привыкание» поставщиков и потребителей к ситуации высоких цен на энергоносители. Период финансового кризиса позволил выявить и еще раз подтвердить ряд долгосрочных тенденций. Так, серьезную степень устойчивости перед высокими ценами проявил важнейший развивающийся рынок нефтепотребления — Китай; то же можно сказать о странах ЦВЕ; странах-импортерах СНГ, в том числе Украине. Не вызвала сомнений адаптивность стран Западной Европы и США. Как выяснилось, в национальных экономических системах заложен серьезный запас прочности в сфере энергопотребления, и это открывает принципиальные возможности для дальнейшей повысительной ценовой динамики, как минимум в посткризисном цикле.

В росте цен на энергоносители чрезвычайно высока доля «неэнергетических» показателей, не связанных ни с объемом предложения, закупок, ни с состоянием перерабатывающих мощностей. Неэнергетические факторы тесно связаны с финансовыми рынками, их динамичными спекулятивными сегментами и, как следствие, недостаточно подлежат воздействию энергопроизводителей, в том числе России.

На современном этапе экспертное сообщество в своих прогнозах относительно мировой энергетики зачастую лишается привычных ориентиров. Активно ведутся поиски альтернативных и новых (например, сланцевый газ, битуминозные пески) источников энергии, которые обеспечиваются значительным финансированием. Однако в рамках прогнозов важно не отрывать от реальности и отдавать себе отчет в том, что на обозримую перспективу реальной альтернативы нефти и природному газу в качестве основных видов топлива не существует.

Битуминовые (нефтяные) пески — одна из разновидностей нетрадиционных запасов нефти. В этих песках, как правило, содержатся глина, вода и густая, вязкая нефть. Нефтяные пески встречаются во многих странах мира, но особенно большие месторождения были обнаружены в Канаде и Венесуэле.

Поиски альтернатив нефти и газу в виде биотоплива явно зашли в экономический и этический тупик. Проблема роста цен на продовольствие только подчеркнула сложность ситуации. Традиционные альтернативные источники энергии, прежде всего атомная, могут получить определенный новый виток в своем политико-экономическом и технологическом развитии, но, как известно, «атомный ренессанс» затормозился из-за трагических событий в Японии. При этом даже до аварии на «Фукусиме» можно было констатировать, что ввод новых мощностей в большинстве стран, в принципе способных к развитию атомной энергетики, идет относительно невысокими темпами. В частности, на ЕС до 2015 г. придется только порядка 10% всех введенных реакторов, что ставит под сомнение выполнение задачи снижения углеводородной зависимости стран Европы. Более того, в политическом плане мировое сообщество стоит перед задачей создания фактически нового режима «невоенного атома». Потребность в таком режиме становится все более ощутимой. Однако его параметры пока предельно неопределенны.

Новые тенденции все более заметны в развитии рынка угля и использовании этого вида топлива в энергетике. Следует констатировать, что экспертное и политическое сообщество в принципе уделяло углю в последние годы недостаточно внимания. И экономически, и политически уголь недооценивался как важный вид энергоресурсов. Между тем из всех видов органического топлива уголь — наиболее распространенный. Однако в отношении этого ресурса в настоящее время наблюдается своеобразный экологический и экономико-технологический тупик. «Угольный ренессанс» затруднен тем обстоятельством, что в мире происходит снижение качества ресурсной базы угольной промышленности и рост производственных затрат на добычу угля. В свою очередь это влечет снижение инвестиционной привлекательности глубокой переработки угля, на которую накладываются экологические ограничения. Сразу стоит сделать оговорку, что это относится к тем «конвенциональным» угольным запасам, ценовые, технологические, логистические и т.п. параметры которых привычны для международного рынка энергоносителей.

Стоит отметить тенденцию к возрастанию значения инновационного развития энергетической сферы. Фактом является то, что достижений в области энергоэффективности и энергосбережения во второй половине 1980—1990-х годов удалось достичь путем внедрения совокупности административных мер и ограничений, связанных с более жесткой стандартизацией, административным регулированием, финансовым стимулированием ликвидации очевидно устаревших технологий производства и транспортировки

энергоресурсов. Особенно в этом преуспел Европейский союз, который еще может использовать свой опыт среди новичков из стран ЦВЕ и Прибалтики и тем самым добиться определенных результатов. Однако теперь на повестке дня — новый виток развития энергосберегающих технологий.

В связи с инновационной составляющей энергетической проблематики все более заметен такой негативный момент, как формирование в отношении ряда стран-энергопроизводителей пула развитых государств, стремящихся ограничить передачу новых технологий. Некоторые эксперты даже начинают использовать термин «новый инновационный КОКОМ». Этот фактор в случае назревания политической напряженности вполне может стать одним из элементов конфликтности в энергетической сфере. Более того, фактическое использование «технологического» шантажа практиковалось все 1990-е годы в отношении «сомнительных» членов международного сообщества, и нельзя исключать, что в определенный момент он не станет вполне легитимным механизмом политического принуждения.

Глобальные энергетические проблемы совершенно логично «раскрываются» через целый ряд региональных и субрегиональных проблемных комплексов. Для России это отношения с ЕС, перестройка энергетического и транспортного ландшафтов в СНГ, создание совершенно новых транспортных артерий на Дальнем Востоке, а также институционализация энергодиалога с Китаем, а в перспективе — и с США.

Энергетическая «глава» нового соглашения между Россией и ЕС, если таковая возникнет, может стать своеобразной компенсацией неприемлемых для России или фактически устаревших положений Договора к Энергетической хартии и других, связанных с Хартией документов. В любом случае для всего международного сообщества императивом является внятная политико-правовая рамка отношений в энергетической сфере на пространстве Евразии.

В идеале многосторонние усилия в сфере энергетики требуют синхронизации (насколько это возможно) всего комплекса энергетических интересов и проблем. Попытки такой синхронизации предпринимаются как в многосторонних институтах общей компетенции — ООН, «Группе восьми», в региональных объединениях — ЕС, АТЭС, СНГ, так и в специализированных структурах — Международном энергетическом агентстве, Энергетической хартии, МАГАТЭ, Международном энергетическом форуме (МЭФ), недавно созданном Международном агентстве по возобновляемым источникам энергии (*IRENA*). Очевидно, что глобальная дискуссия по проблемам энергетики серьезно корректируется позицией «клубов» поставщиков — ОПЕК, Форумом стран-экспортеров газа (ФСЭГ).

Европейская энергетическая хартия и Договор к Энергетической хартии. Несмотря на частое смешение в прессе, для специалистов в области международных отношений очень важно понимать различие между Европейской энергетической хартией и Договором к Энергетической хартии.

Европейская энергетическая хартия — это не имеющий обязательной юридической силы политический документ (формальное наименование которого Заключительный документ гаагской Конференции по Европейской энергетической хартии), установивший в 1991 г. основные принципы и цели международного энергетического сотрудничества. К основным принципам Европейской энергетической хартии относятся безопасность энергетики, надежность энергоснабжения, энергоэффективность и охрана окружающей среды, государственный суверенитет над энергетическими ресурсами, содействие торговле и инвестициям. Европейская энергетическая хартия подписана Российской Федерацией.

Договор к Энергетической хартии (ДЭХ) представляет собой многосторонний международный договор, подписанный в 1994 г. и вступивший в силу в 1998 г., который устанавливает правовые основы международного энергетического сотрудничества на принципах, закрепленных в Европейской энергетической хартии. Российская Федерация подписала ДЭХ в 1994 г., но не ратифицировала его. До 2009 г. Российская Федерация применяла ДЭХ на временной основе, исходя из положений ст. 45 данного договора «в той степени, в которой такое временное применение не противоречит ее конституции, законам или нормативным актам».

20 августа 2009 г. Российская Федерация официально уведомила правительство Португальской Республики — Депозитария ДЭХ — о своем намерении не становиться Договаривающейся Стороной данного Договора. Данное уведомление означало прекращение Российской Федерацией временного применения Договора к Энергетической хартии (но не отзыв подписи Российской Федерацией под Европейской энергетической хартией) по истечении 60 календарных дней с даты получения уведомления Депозитарием.

Эволюция энергетических рынков. С конца Второй мировой войны и до сегодняшнего дня в развитии мировых нефтегазовых рынков произошел целый ряд поистине тектонических сдвигов. Даже для краткого описания их не хватило бы целого фолианта. Поэтому для более ясного представления о нынешнем состоянии мирового энергетического рынка, о его значимости, месте и роли в современных международных отношениях необходимо хотя бы вкратце перечислить основные исторические вехи этих сдвигов.

В течение более чем четверти века после Второй мировой войны, вплоть до 1973 г., на мировом рынке нефти практически доминировала англосаксонская группа корпораций, получившая название «семи сестер» (*Exxon Corporation, Texaco Incorporated, Chevron, Mobil Corporation, Gulf Oil Corporation, Royal Dutch/Shell, British Petroleum*). Нефть продавалась на основе «справочной цены», установленной Техасской железнодорожной комиссией примерно на уровне 2 долл. США, что во многом обусловило комфортные условия общего экономического развития Америки и ряда европейских стран. И хотя в 1960 г. была создана ОПЕК, она долгие годы оставалась неэффективной организацией, слабо влиявшей на процесс ценообразования. Но известные события

1973 г. и связанный с ними «нефтяной шок» принципиально изменили ситуацию. ОПЕК обрела «второе дыхание», а «справочная цена» стала достоянием истории. Цены сразу учетверились и в последующем продолжали расти; по всем добывающим странам прокатилась волна частичных и полных национализаций, и возник феномен противостояния национальных нефтяных компаний (*NOCs*) международным нефтегазовым корпорациям (*IOCs*).

В результате этих событий старые концессионные соглашения — наследие колониального прошлого — стали отмирать, и на сегодня *IOCs* имеют полный доступ лишь к 10% мировых нефтегазовых резервов. Они вынуждены были вернуться на месторождения в Северном море и той части Мексиканского залива, которая не подпадала под мораторий, введенный еще Бушем-старшим для всех разработок на шельфе Северо-Американского континента. Но возвращение могло быть эффективным только при условии применения инновационных технологий для глубоководного и сверхглубоководного бурения. Для этого все *IOCs* (даже главная из них — *Exxon*) должны были воспользоваться услугами сервисных корпораций, что ускорило превращение последних в самый прибыльный компонент мирового нефтегазового рынка. В итоге возникли и утвердились в качестве *автономного* сегмента мирового нефтегазового сектора интегрированные международные сервисные компании (*Schlumberger, Halliburton, Baker Hughes, Weatherford International Ltd.* и др.), которые вскоре «обросли» средними и мелкими сервисными компаниями и стали охотно сотрудничать с национальными компаниями в добывающих странах.

В качестве одного из средств оптимизации своей конкурентоспособности бывшие «сестры» активно вовлекались в процессы слияний и поглощений. При этом они начали поглощать друг друга, а заодно и некоторые другие независимые компании, оптимизируя эффективность производственных процессов и наращивая свою капитализацию (из 7 осталось 4 бывших сестры — *ExxonMobil, Chevron*, поглотившая *Gulf* и *Texaco*, *BP*, поглотившая независимую *Amoco*, и *Royal Dutch/Shell*). Впрочем, эти акции имели лишь кратковременный эффект.

Но наиболее действенным механизмом возвращения Западу инициативной роли в процессе ценообразования стала биржа. С тех пор как в 1983 г. одна техасская корпорация вынесла впервые в истории на торги Нью-Йоркской товарной биржи (*NYMEX*) свою нефть, инициатива вновь стала переходить к западным корпорациям и игрокам на бирже — брокерам, хедж-фондам, пенсионным фондам, инвестиционным банкам и т.п., несметно обогащая их. А марка нефти *WTI* стала всемирно известным брендом. Теперь нефть номинально считается «обычным» товаром, торгуемым на бирже как картофель, мясо и молочные продукты. Но на деле нефть *не была и никогда не будет обычным товаром. Это невозобновляемый стратегический товар*, от которого зависит сегодня и, по крайней мере, в обозримой перспективе будет зависеть нормальная жизнедеятельность мирового сообщества (в том числе разработка и производство многих альтернативных источников энергии). Тем не менее еще

не добытая нефть сегодня стала виртуально переходить из рук в руки порой десятки раз. В этом заключено одно из глубоких противоречий современного мирового рынка нефти и газа, негативно влияющее на реальные экономические процессы. С выходом на биржу в нефтяной цене появилась и новая ее составляющая — спекулятивная. Этот спекулятивный «вирус» вызывает нешуточную головную боль у экономических экспертов, государственных деятелей и многочисленных политиков во всем мире.

О структуре нефтяных цен. *Фундаментальная* составляющая цены устанавливается на каком-то отрезке исторического времени, в течение которого сохраняется более или менее устойчивое соотношение спроса и предложения *на фоне общей стабильности в мировой экономике*. Данное соотношение спроса и предложения может меняться вследствие увеличения спроса, или из-за сокращения предложения, либо же и того и другого вместе. Главная причина повышения цен на нефть в 2004–2007 гг. — пока речь идет лишь о фундаментальной составляющей этой цены — заключалась в следующем: в указанные годы нефтегазовые компании вступили в полосу повышенной активности, усиленно инвестируя в разведку и освоение труднодоступных нефтегазовых месторождений, в разработку новых инновационных технологий, в дорогостоящее освоение нетрадиционных углеводородных месторождений (нефтяных песков, сланцев, «чистого угля»). Отсюда и объективная потребность в повышении нефтяных цен. Именно поэтому в *краткосрочной перспективе* (в течение 8–10 лет) пока *IOCs* и некоторые *NOCs* с помощью сервисных компаний решали свои «перестроечные» проблемы, фундаментальная составляющая цены на нефть удерживалась на довольно высоком уровне.

Геополитические факторы цены. Помимо фактора соотношения спроса и предложения существует нерыночный геополитический фактор. Сегодня в мире не существует какого-либо консенсуса или всеобщего компромиссного решения проблемы регулирования таких стратегических товаров, как нефть или газ, и они широко используются в геополитических устремлениях отдельных стран. Так, администрации США активно проводят одностороннюю политику откровенного вмешательства, подчас вооруженного, как это было в Ираке, в дела других стран в своем стремлении навязать собственный контроль над нефтяными и связанными с ними финансовыми мировыми потоками. Еще в 1970-х годах руководство США настойчиво выступало против совместного проекта ФРГ с СССР («газ в обмен на трубы»), а в последние годы энергично использовало новый фактор, возникший после развала СССР, — появление стран-транзитеров в энергетическом сотрудничестве России со странами ЕС. Оно вовлекло и Еврокомиссию в длительное противостояние с Россией в рамках своей стратегии строительства трубопроводов *в обход* России.

Важность энергоресурсов и то обстоятельство, что они не просто являются товаром, а могут иметь стратегическое значение, были наглядно продемонстрированы в 70-х годах прошлого века во время «нефтяных кризисов»,

вызванных сокращением поставок нефти на мировой рынок в результате арабо-израильской войны и революции в Иране. Указанные события привели к росту мировых цен на нефть (в номинальном выражении) в 12 раз и существенному изменению баланса сил на международной арене. Стабильное повышение цен на природный газ и периодические перебои в его поставках в европейские страны в 2000-х годах является в настоящее время одной из причин коренного переустройства европейского газового рынка.

Важнейшим его элементом является так называемый **«третий энергетический пакет» Европейского союза**. Это условное обозначение для ряда регламентов и директив, принятых ЕС в 2009 г. К ним, в частности, относятся:

- Директива об общих правилах внутреннего рынка электроэнергии № 2009/72/ЕС (так называемая «третья электроэнергетическая директива»);
- Директива об общих правилах внутреннего рынка газа № 2009/73/ЕС (так называемая «третья газовая директива»);
- Регламент № 713/2009 от 13 июля 2009 г. об учреждении Агентства по сотрудничеству регулирующих органов в энергетической сфере;
- Регламент об условиях доступа к сетям для трансграничных обменов электроэнергией № 714/2009;
- Регламент об условиях доступа к сетям для трансграничных обменов природного газа № 715/2009.

Документы «третьего энергетического пакета» закрепили очередной этап развития общей энергетической политики Европейского союза, направленной на построение и дальнейшую либерализацию единых общеевропейских рынков электроэнергии и природного газа. К ключевым мерам, предусмотренным вышеперечисленными актами, можно отнести дальнейшее разделение вертикально интегрированных компаний для усиления конкуренции, установление единых недискриминационных принципов интеграции европейских электрических и газовых сетей и усиление полномочий национальных регуляторов, деятельность которых теперь координируется на общеевропейском уровне.

В плане геополитического фактора нефтяной цены необходимо отметить и тот факт, что 62% доказанных резервов нефти сосредоточено на Ближнем Востоке, где вместе с тем концентрируются и страны с авторитарным устройством. В условиях глобализации и связанного с ней «демонстрационного эффекта» они втягиваются в мировую систему, что неизбежно подтачивает и дестабилизирует традиционную систему отношений. Это наиболее наглядно проявилось в ходе «Арабской весны» в странах Северной Африки и Ближнего Востока. Вот на такую и без того сложную ситуацию накладывается извне вмешательство геополитического фактора.

Спекулятивный фактор. Это, безусловно, не фундаментальный фактор, возникший на международном нефтяном рынке со второй половины

1980-х годов. Связанный с ним «нефтяной шок» сыграл отнюдь не последнюю роль в развитии мирового финансово-экономического кризиса последних лет. Ведь спекулятивная активность действительно необычайно возросла на бирже в 2007–2008 гг., т.е. в период бурного роста цен на нефть. Конечно, когда цена на нефть в течение июля 2008 г. превысила 147 долл. за баррель, а потом, со второй половины июля и до конца года, устремилась вниз до 35–40 долл. за баррель, то это прежде всего объясняется спекулятивным фактором. Чаще всего спекулянты на бирже используют *психологический фактор* «ожидания дефицита». Но сегодня этот фактор, в отличие от исторического прошлого, создается и подогревается искусственно.

Интересно в этой связи, что нефтяному шоку 2008 г. предшествовала массированная подготовка общественного мнения на Западе (подхваченная, впрочем, и российскими СМИ), во время которой настоятельно муссировались две главные «причины» роста нефтяных цен: во-первых, истощение нефтяных ресурсов и, во-вторых, рост спроса в развивающихся странах, особенно таких, как Китай и Индия.

Но истощение мировых нефтяных резервов — это миф. Президент CERA (Кембриджской энергетической исследовательской ассоциации, г. Хьюстон) Д. Ергин в свое время иронически выразился по этому поводу: «Это уже в пятый раз, как мы предположительно останемся без нефти». На самом деле истощается не нефть как таковая, а *легкодоступная традиционная нефть*. Но и это истощение относительно: $\frac{2}{3}$ всей нефти на разрабатываемых ныне месторождениях все еще находится в недрах, а весь исторический опыт свидетельствует о том, что с развитием и внедрением инновационных технологий среднемировая извлекаемость нефти повышается (причем с нарастающим ускорением — с 15% 60 лет тому назад до 20% 30 лет тому назад и, наконец, до 35% в среднем в наше время). Так что с дальнейшим бурным развитием технологий, а оно происходит уже на наших глазах, извлекаемость нефти может удвоиться (что уже имеет место, но пока на отдельных месторождениях).

Эксперты-пессимисты (а их еще больше, чем сторонников «теории истощения») утверждают, что все значительные месторождения (так называемые «слоны») уже открыты и больше их не будет. Их не смущает то, что уже после того, как они об этом заговорили, было сделано несколько крупных открытий (например, Кашаган в Казахстане, на шельфе Бразилии — Тупи и несколько других месторождений: на шельфе Анголы и т.д.). Все знают также о том, что в России начинается освоение новой крупной нефтегазовой провинции в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. Ведь в советский период геологоразведка охватила лишь 8% суши этого региона. Наконец, в самих Соединенных Штатах — главном импортере и главном потребителе нефти в мире — остаются неразработанными обширные запасы нефти и природного газа.

Что касается роста спроса на нефть в Китае и Индии, связанного с высокими темпами индустриального развития этих стран, то значение данного фактора в повышении цен в рассматриваемый предкризисный период слишком

нарочито и неоправданно преувеличивалось. В самом деле, достаточно обратиться к статистике, чтобы убедиться в этом. Так, в 2007 г. главными потребителями нефти и природного газа в мире были США (23,9 и 22,6% соответственно) и ЕС (17,8 и 16,4% соответственно), в то время как Китай потреблял 9,3 и 2,4% и Индия — 3,3 и 1,4%. Даже если к ним добавить латиноамериканского «гиганта» — Бразилию, то и тогда на эти три страны с общим населением 2,7 млрд человек приходилось лишь 15% мирового потребления нефти и 5,5% — природного газа. Разумеется, в *недалекой перспективе* такая крупная развивающаяся страна, как Китай, с 1978 г. уже более 30 лет демонстрирующая *устойчивый* экономический рост, руководство которой уже приступило к освоению менее развитых центральных и западных районов страны, будет предъявлять все больший спрос на нефтегазовые ресурсы и тем самым оказывать все возрастающее влияние на мировые энергетические рынки. Сказанное во многом относится и к ряду других крупных и средних развивающихся стран.

Кратко- и среднесрочные перспективы развития мирового нефтегазового сектора. В обстановке разразившегося глобального кризиса среди нефтяного экспертного сообщества (зарубежного и отечественного) широкое распространение получили чрезмерные алармистские настроения. Многие стали крайне негативно прогнозировать дальнейшее развитие нефтегазовой индустрии. Говорили о грядущем кризисе производства и поставок в связи с сокращением спроса на нефть и нефтепродукты, вызванном сокращением ликвидности и снижением возможности получения новых займов и реструктуризации старых. Предрекали свертывание начатых крупных проектов по добыче и транспортировке нефти и газа.

Действительно, в исторические кризисные периоды развитие нефтяной промышленности *вширь* (в том числе за счет мелких и средних предприятий) сдерживалось сокращением финансирования со стороны крупных банков и низкими ценами¹. Но те же банки в прошлом никогда не отказывали в кредитах крупным нефтегазовым корпорациям. Да и сегодня трудно представить себе, что *ExxonMobil*, *Royal Dutch/Shell* или *BP* не смогут профинансировать начатые в 2007 или в 2008 г. значительные проекты в США, Канаде, Африке, Китае или Индии.

Кризис оказался своеобразным «моментом истины», который выявил реальную эффективность нефтяных компаний в докризисный период. Далеко не все из них выдержали испытание кризисом и резким падением нефтяных цен. Прежде всего бросается в глаза, что более всех подешевели национальные корпорации переходных стран БРИК, сравнительно высокая капитализация которых до кризиса держалась либо на обладании крупными резервами нефтегазовых ресурсов (Россия), либо на широком доступе к обильным государственным финансовым ресурсам (Китай), либо на том и другом (Бразилия).

¹ Это особенно болезненно ощущалось в США, где 68% добычи нефти и 82% — природного газа приходится на малый бизнес (Financial Times. 2008. July 29).

Впрочем, дочке китайской *CNPC* — *PetroChina* все же удалось закрепиться с большим отрывом на втором месте. Среди западных нефтегазовых корпораций, как и прежде, бесспорным лидером оказалась *ExxonMobil*. Несмотря на кризис и некоторое снижение капитализации (самое минимальное), 2008 г. *Exxon* закончила с рекордной за всю историю прибылью — 45,2 млрд долл., на ее балансе образовалась наличность в сумме 31 млрд долл., и руководство компании объявило в феврале 2009 г. о том, что прирост запасов оказывается больше объемов добычи уже пятнадцатый год подряд.

В целом практически все нефтегазовые компании в ходе кризиса понесли существенные убытки. И тем не менее вопреки ожиданиям многих западных и российских экспертов сами нефтегазовые корпорации и не думают повально отказываться от своих планируемых или начатых реализацией крупных контрактов. Исключение составляют лишь маргинальные и мелкие месторождения, реализация проектов по которым была отнесена на более поздние сроки.

Международное энергетическое агентство (МЭА; *International Energy Agency, IEA*) — автономный международный орган в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Основная цель организации — содействие международному сотрудничеству в сферах совершенствования мировой структуры спроса и предложения энергоресурсов и энергетических услуг, создание системы коллективной энергетической безопасности. Основным принципом деятельности является перераспределение между участниками организации имеющихся запасов нефти при возникновении сильных перебоев с поставками. Агентство было создано в Париже в 1974 г. как ответ западных стран на «нефтяной шок» 1973 г.; включает 28 стран-участниц.

Некоторые эксперты справедливо исходят из того, что даже в случае гипотетического сценария, при котором мировое потребление в 2020–2030 гг. сохранится на сегодняшнем уровне (хотя в это никто не верит), возникает необходимость в освоении новых месторождений, чтобы компенсировать спад производства на действующих месторождениях. И это вызовет новый виток роста цен.

В исследовании «*The World Deepwater Market Report 2009–2013*» констатируется, что в ближайшие 5 лет на освоение глубоководных месторождений планируется израсходовать в общей сложности 162 млрд долл. При этом приводится весьма любопытная разбивка этой суммы по основным четырем регионам. Большая ее часть приходится на шельф Африки (Ангола, Нигерия, Экваториальная Гвинея). Примерно равные суммы отводятся на шельф Северной Америки (в основном в американской части Мексиканского залива) и Латинской Америки (в основном Бразилии).

Реализация этих планов может оказаться для ближневосточных добывающих стран более сильным ударом, чем долгосрочные планы разработки альтернативных источников энергии, вынашиваемые Западом. Любопытно, что в осуществлении всех этих обширных планов Запад возлагает надежды и на

соучастие некоторых национальных корпораций развивающихся стран, которые не испытывают в период кризиса финансовых затруднений.

В связи с активизацией национальных нефтегазовых компаний с легкой руки *Financial Times* стало модным говорить о возникновении новых «семи сестер» — *Saudi ARAMCO*, китайской *CNPC*, «Газпрома», венесуэльской *P&D*, иранской *NIOC*, бразильской *Petrobras* и малайзийской *Petronas*. В реальности же высокий уровень капитализации этих корпораций был основан на факторе обладания ими крупными углеводородными резервами, а не их преобладании в информационно-технологической сфере. Не говоря уже о неправомерности отождествления старого мирового англосаксонского картеля с искусственно сгруппированными *NOCs*, между которыми никаких картельных взаимоотношений не существовало. Сопоставление последних с западными *majors* и *supermajors* было ненаучно и в другом плане. Дело в том, что, столкнувшись с фактом неумолимого сокращения своих нефтегазовых резервов, *majors* и *supermajors* вынуждены были вновь обратить свои взоры на, казалось, уже освоенные и прошедшие пик своей зрелости месторождения в Северном море и Мексиканском заливе. Но теперь им пришлось сконцентрироваться на глубоководном и даже сверхглубоководном бурении, требующем инновационного подхода и применения совершенно нового оборудования. Вот тогда-то крупнейшие нефтегазовые корпорации и стали масштабно инвестировать в сферу НИОКР, повсеместно применять инновационные технологии и даже перестраивать свою организационную структуру. В мировой нефтегазовой промышленности настала эра постиндустриализма, основанная на цифровых технологиях. Сейсморазведка 3Д и даже 4Д, горизонтальное бурение, гидроразрыв пласта, дистанционный мониторинг за процессом бурения и добычи, оперативное принятие решения по возникающим за тысячи километров от штаб-квартиры проблемам в режиме реального времени, «змеевидное» бурение для освоения еще недавно считавшихся бесперспективными месторождений и многие, многие другие технологические инновации теперь стали применяться западными нефтегазовыми корпорациями и интегрированными сервисными компаниями по всему миру. У руководителя *Exxon* Рекса Тиллерсона были все основания с гордостью писать о своей корпорации следующее: «Нас легко можно рассматривать в качестве технологической компании, специализирующейся на энергии, как и энергетической компании, специализирующейся на технологии».

Изменения на мировых газовых рынках. В отличие от нефти, которая давно уже стала мировым товаром, природный газ во многих отношениях остается еще региональным товаром. Надежда на то, что с появлением СПГ (сжиженный природный газ) газ избавится от своего регионального статуса, все еще не оправдалась.

Еще в начале 2000-х годов Д. Ергин — председатель Кембриджской ассоциации энергетических исследований (*CERA*) и его коллега М. Стоппард опубликовали в журнале *Foreign Affairs* статью «Следующая цель — мировой рынок газа», в которой оптимистически утверждалось следующее: «Сегодня

зарождается новый глобальный энергетический бизнес, и связан он с природным газом. Этот бизнес несет новые возможности и риски, создает новые взаимозависимости и геополитические группировки и окажет далекоидущее воздействие на мировую энергетику». Авторы увязывали это свое утверждение с тем фактом, что наряду с продолжающимся строительством магистральных газопроводов — фактором, определяющим региональный характер природного газа, — теперь появилась технологическая возможность доставлять природный газ в сжиженном виде в любую точку земного шара.

Думается, что появление статьи именно в 2003 г. не случайно. К этому времени масштабы производства СПГ в мире достигли уже солидных размеров: в 2002 г. — около 150 млрд куб. м, т.е. чуть больше трети того объема природного газа, который транспортировался в том году по трубе. Авторы, однако, сильно поспешили со своими предсказаниями. Ни одно из них не сбылось.

Во-первых, в количественном отношении доля СПГ в общемировых поставках природного газа с 2002 г. увеличилась всего на 2% — до 27,8%, а по трубе транспортировалось более 72%. И, несмотря на упомянутые высокие темпы роста СПГ, физические объемы их прироста за это время достигли всего 76,52 млрд куб. м, в то время как соответствующий показатель по трубе — почти 156 млрд куб. м, т.е. вдвое больше.

Во-вторых, в развитии торговых маршрутов не произошло каких-либо драматических изменений, влияющих на их региональную в целом ориентацию. Действительно, главным потребителем СПГ в мире по-прежнему считается Северо-Восточная Азия (Япония, Южная Корея и Тайвань), на которую приходится 141,38 млрд куб. м СПГ в докризисном 2008 г., или более 62,4% общемировой торговли (в 2002 г. — более $\frac{2}{3}$). Причем азиатское направление торговли несколько усилилось за счет Индии и Китая и достигло 156,6 млрд куб. м, или 69,3%. Данные по Европе поражают тем, что после многолетнего славословия в адрес СПГ по поводу спасительной роли от доминирования традиционных поставщиков природного газа по трубе (прежде всего России) успехи переключения импорта с трубы на СПГ оказались более чем скромными. Доля европейского импорта СПГ в общемировом объеме составляет 25%.

Какова же перспектива — ближняя и среднесрочная — развития СПГ? Заглядывать на долгую перспективу при стремительно меняющейся ситуации на динамично развивающихся мировых энергетических рынках, в условиях появляющихся на них все новых и новых игроков — производителей и потребителей, а также новых источников энергии — нетрадиционных углеводородов и альтернативных возобновляемых видов энергии, занятие пустое. Можно лишь с малой долей вероятности обозначить самые общие тенденции. Во всяком случае, на сегодня очевидно, что мировой финансово-экономический кризис, как и в случае с нефтью, не охладил, а скорее даже подстегнул аппетиты нефтегазовых корпораций. (Возможно, в случае с газом свою роль сыграли также нарастающее в мире движение против загрязнений атмосферы и угроза потепления климата.) Так или иначе, но, несмотря на не завершившийся

еще полностью мировой экономический кризис, а также на всплеск увлечения сланцевым газом в Северной Америке, практически все крупнейшие корпорации с необыкновенной энергией направили свои усилия именно в сектор СПГ. Впрочем, это весьма логично. Во-первых, бизнес СПГ с его высокими технологиями — это та сфера, в которой *IOC's* нашли свое более или менее долговременное пристанище, после того как *NOC's* (национальные компании добывающих развивающихся стран) потеснили их в традиционном *upstream'e*. Во-вторых, они точно рассчитали, что кризис вступил в свою заключительную фазу и спрос на природный газ будет расти, в особенности в азиатских странах, которые продолжают свой экономический рост в рамках индустриальной парадигмы, а значит, предъявят и сильный спрос к 2014–2016 гг. И если они сегодня не примут окончательное инвестиционное решение (ОИР — *Final Investment Decision*), то не успеют к этому возросшему спросу (ведь от ОИР до первых поставок СПГ на экспорт проходит минимум 4 года).

Upstream (operations) — первичные звенья (отрасли, сферы) нефтяного хозяйства (бизнеса). Совокупность производственных операций, связанных с поиском, разведкой и добычей нефти; поисково-разведочные и нефтепромысловые работы.

Источник: Хартуков Е. Англо-русский словарь по нефтяному бизнесу (English-Russian Oil Business Glossary). М.: Олимп-Бизнес, 2004. С. 274.

Downstream (operations) — вторичные звенья (отрасли, сферы) нефтяного хозяйства (бизнеса). Совокупность производственных операций, связанных с использованием добытой нефти: ее транспортировка и переработка, а также хранение и сбыт нефтепродуктов (иногда исключая транспортировку нефти, выделяемую в отдельное звено — *midstream*).

Источник: Хартуков Е. Англо-русский словарь по нефтяному бизнесу (English-Russian Oil Business Glossary). М.: Олимп-Бизнес, 2004. С. 76.

Именно в силу вышеуказанных причин помимо завершения предприятий и экспортных терминалов СПГ («Сахалин-2», проекты в Йемене и Норвегии), помимо обустраиваемых предприятий в Анголе, Нигерии и Катаре крупнейшие нефтегазовые корпорации мира породили новую волну активности в регионе АТР. Эта тенденция начала проявляться еще до мирового кризиса и до «сланцевой революции» в США в соответствии с общей тенденцией перемещения центра мирового экономического роста в АТР. Особенно сильно эта волна захлестнула Австралию (ее штаты Западная Австралия и Северные территории). Кроме добычи традиционного газа по западному и северо-западному побережьям Австралии началось освоение газа угольных пластов (*CSG* — *coal-seam gas* или *CBM* — *coal-bed methane*), что вызвало к жизни целый ряд проектов по использованию угольного метана в качестве сырья для производства СПГ на экспорт. Главная активность компаний сосредоточилась на сегодняшний день в штате Квинсленд (северо-восток страны), вокруг порта Гладстоун. Помимо Австралии оживились проекты и в ряде стран Юго-Восточной Азии — Восточном Тиморе, Папуа–Новой Гвинее, Индонезии и Вьетнаме.

Таким образом, вопреки многочисленным предсказаниям западных (особенно американских) экспертов и заинтересованных политиков о наступлении «эры сланцевого газа» и о вытеснении им с мировых рынков СПГ ничего этого не происходит. Практически все крупные международные нефтегазовые корпорации активизировали свои действия в секторе СПГ в регионе АТР. Они спешно принимают окончательные инвестиционные решения, быстро заключают контракты по инжиниринговым, проектировочным услугам, по поставкам необходимого оборудования. При этом данный этап характеризуется возрастающим соучастием и сотрудничеством в этих процессах компаний стран–потребителей СПГ (особенно Японии, Китая и некоторых других азиатских государств), что создает для этой отрасли надежную основу. На таком фоне медлительность российского «Газпрома», его традиционная зацикленность на европейском направлении производит удручающее впечатление.

В США так называемая газовая революция связана прежде всего с ускоренным наращиванием добычи *сланцевого газа* в этой стране. С 2009 г. эксперты США и некоторые руководители крупных западных нефтегазовых корпораций *как по команде* заявили о начале этой «революции». Пропаганда «сланцевой революции» не ограничилась публикациями в научных и профессиональных журналах и других изданиях. Она тут же выплеснулась на страницы мировых СМИ и стала обсуждаться на международных форумах как в самой Америке, так и за ее рубежами. Так, по ряду прогнозов, в том числе высказанных тогдашним главой ВР Т. Хейвардом, в результате «сланцевой революции» в Северной Америке, применения инновационных технологий, снизивших стоимость добычи нетрадиционных видов газа, мировые резервы могут увеличиться на 60%, или 4000 трлн куб. футов, в течение следующих нескольких лет¹. Расчеты экспертов *CERA* были еще щедрее: увеличение составит 250%, или 16 тыс. трлн куб. футов. В этой связи полезно привести более конкретную и потому более реалистичскую таблицу с расчетами известной консалтинговой фирмы *Wood Mackenzie*, которая была опубликована в марте 2010 г. издательством *Petroleum Economist*.

Таблица

Производство газа в 48 «нижних» штатах США

Показатель	2000 г.	2009 г.	2020 г. (предположительно)
Общий объем газа, млрд куб. ф./день	51,8	55,0	62,5
Традиционный газ, %	67	41	27
Газ твердых песчаников, %	23	36	37
Метан угольных пластов, %	8	9	7
Сланцевый газ, %	2	14	29

Источник: Wood Mackenzie's Unconventional Gas Service.

¹ Краткий обзор дебатов изложен в: *Petroleum Economist*. 2009. November. P. 22.

Из приведенной выше таблицы видно, что удельный вес нетрадиционных видов газа до 2009 г. рос не только и не столько за счет своих реальных физических объемов, сколько вследствие быстрого истощения добычи традиционного газа. В самом деле, разница в общих объемах всего газа в США между 2000 и 2009 гг. составила 3,2 млрд куб. футов в день. И хотя доля сланцевого газа существенно выросла, она все равно была в 2,5 раза меньше газа твердых песчаников (большинство месторождений которых разрабатывалось по старой технологии вертикального бурения) и почти в 3 раза меньше традиционного газа. Вряд ли такой результат заслуживает громкого названия «сланцевой революции». Даже если прогноз *Wood Mackenzie* на 2020 г. оправдается, то и тогда общий рост внутренней добычи газа в США вряд ли можно считать драматичным. Прибавка составит всего 7,5 млрд куб. футов в день.

Невольно возникает вопрос: почему администрация США довольно спокойно смотрит на лихорадочное и нерегулируемое освоение месторождений сланцевого газа, которое и дороже, и экологически более грязное? Не замешана ли здесь — хотя бы частично — элементарная геополитика? Эти мысли возникают и при ознакомлении с выводом исследования, не так давно опубликованного Бейкеровским институтом публичной политики при Университете Райс (г. Хьюстон, Техас). Эксперты этого института пришли к заключению, что производство сланцевого газа в США и Канаде сможет лишить производителей газа в России и на Ближнем Востоке возможности получать более высокие доходы от экспорта своего газа в Европу. На эти же мысли наводит и мнение советника президента Обамы Джозефа Олди (Joseph Aldy) по поводу роли сланцевого газа в политике США. Выступая с докладом в Центре стратегических и международных исследований (*CSIS — Center for Strategic and International Studies*), он, в частности, заявил: «Сланцевый газ дает возможность сокрушить картели и позволит многим странам производить газ». Ради этого администрация США проявила даже удивительную заботу о Китае: в ноябре 2009 г. главы США и КНР заключили рамочное соглашение, ключевым пунктом которого является технологическая поддержка со стороны Китая США в разработке месторождений сланцевого газа.

Картину ажиотажа вокруг сланцевого газа дополняет и тот факт, что одновременно (тоже с 2009 г.) началась массированная пропаганда и поиски сланцевого газа в Европе. Целый ряд американских компаний — и крупных, и малых — буквально ринулся на поиски сланцевого газа, внося ничем пока не обоснованные надежды в умы некоторых европейских политиков на чудодейственное избавление от «ига» российского «Газпрома». Вслед за американскими компаниями подтянулся и местный бизнес, и в первом квартале 2010 г. в Европе уже около 50 компаний обзавелись участками земли под разведывательное бурение, надеясь повторить успех, достигнутый в Америке, что конечно же невозможно. Результаты всего этого не замедлили сказаться. Ведь момент был выбран подходящий: рецессия еще не закончилась, газа в мире было в избытке, цена на него на спотовых рынках резко понизилась по сравнению

с ценами в долгосрочных контрактах с Россией. Все это не то чтобы разрушило устоявшуюся схему торговли газом в Европе, но начало вносить в нее сумятицу. Покупатели российского газа стали настойчиво просить «Газпром» внести коррективы в долгосрочные контракты.

Надо сказать, что среди общего хора восхвалений сланцевого газа изредка слышны и критические или просто трезвые голоса, предостерегающие от чрезмерных восторгов и эйфории. Действительно, нефтегазовая индустрия вторгается в незнакомую для себя область, и, признавая первые успехи в добыче сланцевого газа, можно согласиться с Р. Симоном, известным специалистом в газовой области, что «нам удалось расколоть технологический код, и мы впали в благодущие. Но я не вижу следующих поколений прорывных технологий, которые понизили бы высокие издержки [на сланцевый газ] до уровня, который можно было бы поддержать». Одной из важнейших проблем добычи сланцевого газа является быстрая истощаемость скважин.

«Атомный ренессанс». Начало XXI в. было отмечено важным явлением — «атомным ренессансом». Его суть заключается в возобновлении интереса со стороны десятков стран мира к строительству новых атомных электростанций. Так, например, в США, которые три десятилетия не создавали объектов атомной энергетики, планируется возведение примерно двух десятков новых АЭС. Китай в свою очередь поставил куда более амбициозную цель — увеличить до 2020 г. мощность национального атомного парка в 7–8 раз — до 70–80 ГВт и нарастить долю атомной энергии в процессе выработки электричества до 8%.

Вот еще один пример: после 20-летнего перерыва теряющая нефтегазовый потенциал Великобритания также решила обратиться к атомной энергетике, решив возобновить строительство новых АЭС. В неотдаленной перспективе, согласно разработанной еще правительством Гордона Брауна стратегии, в стране будут возведены 10 новых атомных электростанций.

О повышенном интересе к атомной энергетике также свидетельствует рост числа контрактов, в рамках которых обладающие технологиями российские, американские, французские, канадские, японские и южнокорейские компании строят или планируют строить ядерные объекты в самых разных регионах и странах мира. Например, Индия не без помощи США, Франции и России рассчитывает к 2025 г. довести своей атомный парк до 62 реакторов (с 16), а его совокупную мощность — до 40 ГВт (с 7 ГВт).

В настоящем контексте следует обратить внимание еще на один важный аспект. Запасы урана, питающего мировую атомную энергетику, не безграничны, а его добычу ведет лишь ограниченное число стран. Действительно, свыше 50% уранового сырья ежегодно добывают всего две страны — Канада и Австралия. В первую десятку основных добытчиков и экспортеров уранового концентрата также входят Казахстан, Россия, Намибия, Нигер, Узбекистан, США, Украина и Китай. Все перечисленные государства вместе покрывают около 96% мировой добычи урана. Учитывая, что почти все ведущие страны

мира планируют развивать свою атомную энергетику, места мирового залега-ния урана (равно как и нефти и газа) становятся в новом веке аренной жесткой конкурентной борьбы. Бесспорно, проблема поиска топлива для АЭС может стоять не столь остро после перехода подавляющего числа АЭС на быстрые реакторы¹, однако пока это довольно отдаленная перспектива.

Согласно оптимистичному прогнозу МЭА, доля атомной энергетики может увеличиться с 6 до 10% в глобальном балансе. При этом если на первом этапе будут совершенствоваться тепловые реакторы, то на втором и более отдаленном третьем ставка будет сделана соответственно на быстрые и тер-моядерные реакторы.

Новая роль возобновляемых источников энергии. В основе мировой энергетики сегодня лежат пять (первичных) источников энергии. Это нефть, природный газ, уголь, атомная энергия и гидроэнергия. По данным Между-народного энергетического агентства (МЭА), сейчас они удовлетворяют чуть менее 90% мирового энергетического спроса. Остальная доля приходится на альтернативные, т.е. не основные источники энергии. Среди них: возобнов-ляемые горючие (биотопливо, лес, др.) и негорючие источники (энергия ветра, солнца, приливов и отливов, Земли² и др.), а также энергия, получаемая за счет переработки отходов.

Исходя из статистики МЭА, соотношение между основными и альтерна-тивными источниками энергии практически не изменилось с 1973 г. Дей-ствительно, если использовать общую единицу измерения — тонну нефтяно-го эквивалента, то в 1973 г. корзина из пяти наиболее востребованных в мире источников энергии имела следующие параметры: на нефть приходилось 46,1%, на уголь/торф — 24,5%, на газ — 16,0%, на атомную энергию — 0,9%, на гидроэнергию — 1,8%, на альтернативные возобновляемые и невозобнов-ляемые источники — 10,7%. Сейчас соотношение тех же источников име-ет несколько иной вид. Самым востребованным источником по-прежнему остается нефть — 33,2%, хотя значимость этого ресурса существенно сокра-тилась. Вместе с тем ощутимо вырос вес атомной энергии — 5,8% и газа — 21,1%. Немного подросли доли угля/торфа и гидроэнергии: соответствен-но до 27,0 и 2,2%. Доля альтернативных источников энергии осталась на прежней отметке — 10,7%.

Если планы по развитию альтернативной энергии, заявленные рядом ве-дущих стран мира, претворятся в жизнь, то через два десятилетия структура мировой энергетики претерпит значительные изменения. Так, согласно опти-мистичному прогнозу МЭА, в 2030 г. на нефть будет приходиться 29,5%, на газ — 20,4%, на уголь/торф — 18,2%, на атомную энергетику — 9,9%, на гидро-

¹ Считается, что быстрые реакторы «менее требовательны» к ядерному топливу и могут рабо-тать на ядерных материалах, непригодных, например, для тепловых реакторов.

² Имеется в виду геотермальная энергия.

энергетику — 3,4%, на альтернативную, главным образом возобновляемую, энергетику — 18,6%¹.

Таким образом, не исключено, что через 20 лет почти $\frac{1}{5}$ мирового энергетического спроса будет удовлетворяться за счет альтернативных источников. Однако достижение столь высоких показателей будет в значительной степени зависеть от тех результатов, которых добьются в своей энергетической политике США, страны ЕС, другие ведущие развитые и развивающиеся страны, включая КНР и Индию.

Действительно, США рассчитывают довести долю возобновляемых и экологически чистых источников в электроэнергетике до 15% к 2021 г. Страны ЕС взяли на себя обязательство производить к 2020 г. за счет аналогичных источников не менее 30% электроэнергии². При этом доля возобновляемой энергии в совокупном энергобалансе ЕС должна быть доведена до 20%, а доля биотоплива на транспорте — не менее чем до 10%.

В значительной степени потенциал альтернативной энергетики будет зависеть от КНР, руководство которой первоначально сделало ставку на форсированное внедрение возобновляемых источников энергии. Согласно планам правительства страны, их доля в национальном энергобалансе должна возрасти до 15–20% к 2020 г. Но в январе 2011 г. генеральный секретарь Китайской ассоциации производства возобновляемой энергии г-н Ли Чуньфен заявил, что в течение 12-й пятилетки (2011–2015 гг.) темпы производства будут снижены, так как в ходе форсированного развития многие компании допустили технологические упущения, что имело негативные последствия (пожары и разрушение оборудования), и было решено уделять больше внимания устойчивому и качественному развитию сектору возобновляемых источников энергии.

Природный потенциал КНР по выработке ветряной энергии является крупнейшим в мире. При этом $\frac{3}{4}$ его сосредоточено на море, где по целому ряду показателей наиболее целесообразно устанавливать ветряные генераторы. Китай пока занимает лишь третью строчку по объему энергии, производимой за счет ветра. Лучшие результаты демонстрируют США и Германия. Тем не менее ветер уже стал вторым по значимости (после гидроэнергетики) возобновляемым источником в энергобалансе КНР.

В целом, однако, нужно иметь в виду, что, несмотря на успехи отдельных стран по некоторым видам возобновляемых источников энергии, их доля в общемировом энергетическом балансе на сегодняшний день весьма скромная. Главное же заключается в том, что эти виды энергии нельзя рассматривать в качестве рыночных товаров. Ведь повсеместно (даже в самых либеральных странах) их производство держится на государственных субсидиях и льготном

¹ Согласно более консервативному прогнозу МЭА, доля альтернативной, прежде всего возобновляемой, энергетики составит 11,8% к указанному году. Key World Energy Statistics 2010 // International Energy Agency // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.iea.org.

² Включая гидроэнергию.

кредитовании. Кризисные годы сектор возобновляемых источников энергии пережил тяжело и именно благодаря государственному финансированию, а частный сектор предпочел ретироваться с этого поля. Ветряные и солнечные проекты в США сохранились только потому, что из госбюджета выделили на них 3 млрд долл. В остальных странах на эти цели правительства истратили 500 млн долл. Нельзя также забывать и сильной зависимости возобновляемых источников энергии от погодных условий. Кроме того, недавно в Совете ЕС рассматривалось исследование экспертов 47 стран, в котором констатировалась угроза традиционным экосистемам, связанная с агрессивностью растений, предназначенных для производства биомассы.

В заключение хотелось бы еще раз повторить ту простую, но часто игнорируемую мысль, что нефть (а теперь и природный газ) — это не обычный, а стратегический товар, с самого своего появления тесно переплетенный с политикой — как на национальном, так и на международном уровне. Причем мир делится на тех, кто имеет резервы этого ценного сырья (*haves*), и тех, кто либо не имеет (*havenots*), либо имеет недостаточно. До сих пор попытки решения проблем взаимоотношений между *haves* и *havenots* на международном уровне строились на противостоянии этих двух групп стран, в частности ОПЕК *vs* МЭА и ЕС *vs* Россия. И в этом корень нерешаемости проблемы нормального сотрудничества. Импортёры трактовали проблему энергетической безопасности только под углом зрения безопасности поставок для себя. С середины 1980-х годов страны ОПЕК осознали наличие «безопасности спроса». Россия еще на саммите G8 в Санкт-Петербурге в 2006 г. предложила рассматривать энергетическую безопасность под обоими углами зрения.

Энергетическая безопасность — один из ключевых элементов международной энергетики и международных отношений. В 2006 г. на встрече «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге вопрос энергетической безопасности был включен в повестку саммита, в результате чего была принята декларация «Глобальная энергетическая безопасность», отмечающая исключительную важность вопросов энергетической безопасности для человечества и предлагающая план действий по ее укреплению.

Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. определяет энергетическую безопасность как «состояние защищенности страны, ее граждан, общества, государства и экономики от угроз надежному топливо- и энергообеспечению». В Энергостратегии далее указывается, что «обеспечение энергетической безопасности определяется ресурсной достаточностью, экономической доступностью, экологической и технологической допустимостью. Ресурсная достаточность определяет физические возможности бездефицитного обеспечения энергоресурсами национальной экономики и населения, экономическая доступность — рентабельность такого обеспечения при соответствующей конъюнктуре цен, экологическая и технологическая допустимость — возможность добычи, производства и потребления энергоресурсов в рамках существующих

на каждом этапе технологий и экологических ограничений, определяющих безопасность функционирования энергетических объектов».

За рубежом, в США и Европейском союзе, существует во многом аналогичное понимание энергетической безопасности (*energy security*). При этом в ЕС чаще употребляется понятие «надежность энергоснабжения» (*security of energy supply*) — именно в таком виде оно и нашло закрепление в Европейской энергетической хартии. Вместе с тем подходы к обеспечению энергетической безопасности в разных странах неодинаковы. Это вызвано прежде всего различным уровнем ресурсной достаточности и положением страны как экспортера либо импортера энергоресурсов. Для добывающих государств-экспортеров первоочередное значение имеют вопросы суверенитета над ресурсами недр, а также вопросы адекватной компенсации за добычу невозполнимых природных богатств. В то же время государства-импортеры заинтересованы в снижении цен на энергоресурсы и в обеспечении постоянного и беспрепятственного доступа к ним.

Но Запад оказался тогда не способен принять идею *равноправного и равноправного* решения проблемы энергетического сотрудничества между экспортерами и импортерами. Если не удастся совместно выработать единый справедливый подход к этой проблеме, сформулировать и закрепить на международном уровне взаимоприемлемое соглашение и создать международный механизм контроля за его выполнением, то мир ожидает эпоха продолжения и углубления энергетических конфликтов. Судя по всему, нынешний мировой финансовый кризис подтолкнул многих к пониманию необходимости перестройки существующей мировой финансовой системы. Хотелось бы надеяться, что он заодно простимулирует и реализацию новых глобальных подходов к решению проблемы энергетической безопасности во всей полноте ее аспектов. Важно преодолеть унаследованный от XX в. барьер между *haves* и *havenots*, прийти к соглашению о «справедливых» нефтяных ценах, выведя этот «товар» из сферы бесконтрольной спекулятивной игры на бирже и создав международный регулирующий механизм с жестким контролем и широкими действенными полномочиями. Тогда это будет весомым вкладом в дело обеспечения безопасности не только в области энергетики, но и международного мира вообще.

Рекомендуемая литература

- Боровский Ю. В. Современные проблемы мировой энергетики. М.: Навона, 2011.
- Глобализация рынка природного газа: возможности и вызовы для России / Науч. рук. С. В. Жуков. М.: ИМЭМО РАН, 2010.
- Договор к Энергетической Хартии: Путь к инвестициям и торговле для Востока и Запада / Под ред. А. Конопляника. М.: Международные отношения, 2002.
- Ергин Д. Добыча: Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть / Пер. с англ. М.: Альпина Пабlishер, 2011.
- Инновационные процессы в энергетическом комплексе: Зарубежный опыт и российские проблемы / Под ред. А. А. Дынкина и Н. И. Ивановой. М.: ИМЭМО РАН, 2007.

Олейнов А. Г. Топливо-энергетический комплекс мира. М.: Навона, 2008.

Симония Н. Нефть в мировой политике // Международные процессы. 2005. Т. 3. № 3 (9). Сентябрь–декабрь. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/nineth/001.htm>.

Энергетика и геополитика / Под ред. В. В. Костюка, А. А. Макарова. М.: Наука, 2011.

Энергетическая безопасность глобализирующегося мира и Россия / Ред. кол. Н. А. Симония, С. В. Жуков. М.: ИМЭМО РАН, 2008.

BP Energy outlook 2030. L. January 2012. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/spain/STAGING/home_assets/downloads_pdfs/e/energy_outlook_2030.pdf.

Energy Security in the Gulf. Challenges and prospects. Abu-Dhabi: The Emirates Center for Strategic Studies and Research, 2010.

Key World Energy Statistics 2011. IEA. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2011/key_world_energy_stats.pdf.

ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИИ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Глобализация экологических проблем. Начиная со второй половины XX в. нарастающими темпами происходит обострение и глобализация экологических проблем, в первую очередь таких, как загрязнение и разрушение элементов окружающей среды, нехватка ресурсов, которые представляют угрозу основе жизни и возможностям развития ныне живущих, а тем более последующих поколений. Возникновение такой ситуации явилось результатом практически неконтролируемого экономического роста, для осуществления которого требовалось все больше природных ресурсов, поскольку почти вся экономическая деятельность базируется на использовании элементов окружающей среды (металлов, минералов, почв, лесов, рыбных ресурсов, энергии). Глобализация мировой экономики способствовала усугублению положения в области окружающей среды вследствие ускорения экономического роста. Темпы мирового экономического роста ускорились, в частности за счет развивающихся стран, и, хотя финансово-экономический кризис вызвал рецессию в большинстве стран, принципиальных изменений в долгосрочной тенденции быстрого развития мировой экономики в обозримой перспективе, вероятно, не произойдет.

Экологический фактор и ранее оказывал влияние на мировое развитие, особенно начиная со времени промышленной революции в конце XVIII в. Однако до 1960–1970-х годов негативное воздействие хозяйственной деятельности проявлялось лишь в отношении отдельных компонентов окружающей среды; впоследствии оно распространилось практически на все ее составляющие. В последние десятилетия XX в. и в начале XXI в. это воздействие ощущается особенно остро и все больше приобретает глобальный характер как по своему влиянию на развитие мировой экономики, так и по масштабу принимаемых для этого мер.

В результате высоких темпов роста мировой экономики и населения начиная с середины XX в. окружающей среде наносится огромный ущерб. К началу XXI в. мировое промышленное производство выросло в 7 раз, население планеты — в 2,5 раза по сравнению с 1950 г., а в настоящее время уже достигло почти 6,9 млрд человек. К 2050 г. население может вырасти еще на 2–2,5 млрд. Уже к 2030 г. растущее население потребует увеличения продуктов питания

и энергии на 50%, чистой пресной воды — на 30%, а к 2050 г. производство продуктов питания должно будет вырасти на 70%.

К началу 1990-х годов население Земли, по мнению ряда ученых, уже производило максимально допустимую нагрузку на окружающую среду. В настоящее же время масштабы мирового производства и потребления привели к катастрофическому нарушению равновесия природных и общественных систем и, по мнению многих ученых из разных сфер науки, подошли к пределу, даже превысили возможности окружающей среды справляться с результатами деятельности человека. Как показывают исследования, эти возможности уже превышены на 25–30%, а экологический долг человечества оценивается в 4 трлн долл. Учитывая тот факт, что большинство экологических проблем возникает намного позже вызвавших их причин, даже в случае незамедлительного принятия всех необходимых мер качество окружающей среды будет ухудшаться еще долгие годы; это в первую очередь касается особенно острых и долговременных проблем: изменения климата и истощения озонового слоя Земли.

Источниками экологически опасной деятельности в настоящее время являются прежде всего транснациональные корпорации, поскольку они формируют основные производственные, инвестиционные и торговые связи в мире. Обострение экологических проблем в условиях глобализации обусловлено и ограниченными возможностями национальных правительств и международных организаций по контролю и регулированию деятельности ТНК, что ведет к расширению их власти и безграничному увеличению объемов торговых и инвестиционных операций.

Понятие глобальной экологической проблемы включает различные глобальные природоохранные проблемы, к основным из которых относятся нехватка ресурсов, разрушение компонентов и загрязнение природной среды, а также социальная обстановка. Разделение на отдельные комплексы этих вопросов имеет условный характер, так как все они в значительной степени переплетены и одни ведут к появлению других.

Среди наиболее серьезных проблем можно выделить нехватку ресурсов, которая обусловлена чрезмерным и часто нерациональным характером их потребления, в первую очередь развитыми странами. Интенсивность использования возобновляемых ресурсов, в частности пресной воды, лесов, верхнего слоя почвы и морских рыбных запасов, на глобальном уровне превышает естественные темпы восстановления. За последние 50 лет человечество использовало больше ресурсов, чем за всю историю своего существования. Только в 1970–1995 гг. мировое потребление сырья (исключая продовольствие и топливо) удвоилось.

Важнейшей экологической проблемой является, по оценке Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), дефицит пресной воды в связи с ее сильным загрязнением и нерациональным использованием в условиях постоянного роста населения планеты. Недостаток воды вызывает негативные

последствия и для сельского хозяйства, особенно для аграрных районов с искусственным орошением, поскольку около 65% воды потребляется в процессе производства сельскохозяйственной продукции. Расход воды на единицу производимой продукции в крупных сельскохозяйственных комплексах намного превышает аналогичный показатель для мелких фермерских хозяйств. Некоторые виды современных высокотехнологичных производств, например производство компьютерных чипов, также требуют большого количества чистой воды.

Глобальной экологической проблемой является и разрушение компонентов природной среды: сокращение площади лесов, особенно тропических — главных производителей кислорода в атмосфере Земли, наступление пустынь на плодородные земли и засоление почв, гибель коралловых рифов, грозящая превращением океана в безжизненное пространство.

К настоящему времени на планете сохранилось лишь 35% первичных лесов, при этом США потеряли 85% таких лесов, а в Европе их практически не осталось. В результате человеческой деятельности в мире наблюдалось исчезновение половины тропических лесов. В 1990—2005 гг. площади лесов сокращались в среднем на 0,2% в год. Их вырубка способствует расширению площади пустынь и влияет на глобальный климат из-за повышения уровня углекислого газа в атмосфере. Согласно оценке, сокращение площади лесов эквивалентно дополнительным 20—25% эмиссии парниковых газов в атмосферу. Кроме того, вырубка лесов ведет к деградации почв и уменьшению площади обрабатываемых земель, которые являются источником продуктов питания, нарушению равновесия водных систем, разрушению экосистем. Выживание 350 млн человек в мире непосредственно зависит от наличия лесов.

Все большую опасность для жизни и здоровья людей представляет ускоряющееся загрязнение окружающей среды в результате техногенных процессов соединениями, разлагающимися в течение длительного времени. Самые серьезные последствия имеет химическое загрязнение, вызывающее потепление климата и уменьшение озонового слоя Земли.

Наиболее важной и комплексной признается проблема глобального потепления, представляющая угрозу для человечества. Изменение климата большинство ученых связывают преимущественно с ростом мировых выбросов в атмосферу так называемых парниковых газов: углекислого газа, метана, закиси азота и некоторых видов хлорфторуглеродов. Концентрация парниковых газов в атмосфере в 2005 г. была на 35% выше, чем полтора века назад. Повышение концентрации, по мнению ученых, обусловлено антропогенными источниками, включая добычу, переработку, использование материалов, ведение сельского хозяйства и удаление отходов. Вместе с тем главной причиной является добыча топлива и получение энергии, в результате чего производится около 65% всей эмиссии парниковых газов в мире антропогенными источниками. Начиная со времени промышленной революции выбросы углекислого газа от сжигания топлива выросли практически с нуля до 29 Гт в 2007 г.

Основными загрязнителями выступают уже не только развитые страны, но и такие быстроразвивающиеся государства, как Китай и Индия. В 2007 г. Китай впервые вышел на 1-е место в мире по выбросам углекислого газа от сжигания топлива: его доля составила 20,9%. США заняли 2-е место с долей в 19,9%. Другими крупными загрязнителями стали ЕС — 11,3%, Россия — 5,4% и Индия — менее 5%.

Глобальное потепление уже вызывает серьезные негативные последствия и затрагивает многие страны, наносит ущерб экономике государств. В перспективе изменение климата может привести к еще более значимым последствиям, включая вопрос о существовании человечества.

Потепление приводит к таянию ледников и повышению уровня Мирового океана, изменению морских течений, распространению опасных для человека насекомых и неизвестных инфекций. Нарушение климатического баланса ведет к увеличению числа и масштабов стихийных бедствий: ураганов (включая разрушительный ураган «Катрина» в 2005 г.), тайфунов, цунами (например, масштабное цунами в Индийском океане в 2004 г.), засух (к примеру, небывалая засуха 2010 г. в Центральном районе России), наводнений, которые наблюдаются в последние годы в Европе, Японии, США, России, Азии и других районах. Число природных стихийных бедствий (исключая геологические причины, такие как землетрясения и извержения вулканов) выросло с 233 в 1950-х годах более чем до 3800 в первом десятилетии XXI в., а число пострадавших от них людей увеличилось с 20 млн до 2 млрд.

Климатические изменения подрывают глобальную продовольственную безопасность, влияя на продуктивность сельского хозяйства, на экосистемы и способствуя потерям биоразнообразия. Последние данные свидетельствуют о том, что глобальное потепление может способствовать сокращению площадей под пшеницей в Южной Азии на 50%. Согласно оценке, 17% пахотных угодий в Китае и 28% в Индии уже пострадало от эрозии и других форм деградации земель. Потепление приводит также к гибели коралловых рифов, являющихся источником жизни в морях и океанах.

Изменение климата способствует усугублению других глобальных проблем: уменьшает количество ресурсов (в том числе пресной воды, рыбных ресурсов), ведет к дальнейшему разрушению компонентов природной среды — сокращению площади лесов, наступлению пустынь на плодородные земли, засолению почв и ряду других.

Сложность решения проблемы глобального потепления заключается в ее долгосрочном характере. Учитывая взаимосвязи в природе, негативные последствия изменений в окружающей среде будут наблюдаться еще многие годы. Это предполагает объединение усилий мирового сообщества на местном, региональном, национальном и международном уровнях для оценки происходящих изменений климата и принятия действенных мер по решению этой важнейшей глобальной проблемы.

Большую опасность для окружающей среды представляет проблема отходов, особенно опасных (в первую очередь ядерных отходов и их захоронений). Оценки произведенных отходов разными организациями сильно различаются в связи со значительными трудностями их подсчета. По одним оценкам, ежегодно в мире образуется до 100 млрд только твердых отходов, в том числе от добычи полезных ископаемых, производства электроэнергии, утилизации автомобилей и пр. Твердых бытовых отходов в 2007 г. было произведено около 1 млрд т, из которых около 25% пришлось на США. Другими крупными производителями этого вида отходов являются Китай, Япония, Бразилия, Индия и Франция. Согласно оценкам аналитиков Базельской конвенции, в 2000 г. было произведено более 300 млн т только опасных отходов. Около 90% всех вывозимых отходов попадало под категорию опасных, а 30% — под стойкие органические загрязняющие вещества. Более 90% отходов происходят из развитых стран. Особенно критическая ситуация складывается в развивающихся государствах, где собирается в лучшем случае 30–60% всех городских твердых отходов. В настоящее время объем опасных отходов особо быстрыми темпами растет за счет появления их новых видов — компьютеров, мобильных телефонов и пр.

К серьезным глобальным экологическим проблемам все более относятся и социальные аспекты развития стран, связанные прежде всего с высокими темпами роста численности их населения. По прогнозам, к 2050 г. 85% населения мира будет проживать в развивающихся государствах, где особенно возрастут трудности с продовольствием, жильем, занятостью, образованием, медицинской помощью. Высокие темпы роста населения в развивающихся государствах обычно требуют ускорения экономического роста, а последнее ведет к деградации окружающей среды.

Эффективное решение проблем окружающей среды невозможно без рассмотрения вопросов развития, включающего и проблему усиления неравномерного распределения выгод от ускоренного мирового экономического роста вследствие глобализации. Значительные различия в уровне благосостояния развитых и развивающихся стран препятствуют решению вопросов развития. Несмотря на то что средний доход на душу населения в мире в настоящее время превышает 5 тыс. долл. в год, 2,8 млрд людей (2 человека из 5) живут на сумму, составляющую менее 2 долл. в день. Около 1% самых богатых людей на Земле получают доходы, сопоставимые с доходами 57% самых бедных жителей. Хотя число бедных людей сократилось с 1990 г. на 0,4 млн человек, почти все снижение произошло за счет Китая, в то время как в Африке южнее Сахары и Южной Азии абсолютное число бедных выросло.

Развитые государства инвестируют крупные средства в экологию, у развивающихся стран такие возможности ограничены. Поэтому решение вопросов развития — одна из важнейших стоящих перед человечеством задач, являющихся экологической необходимостью и требующих совместных усилий мирового сообщества.

Возникновение и дальнейшее обострение глобальных экологических проблем обусловлено также неоднозначностью и неравномерностью глобализации мировой экономики, которая оказывает огромное влияние на окружающую среду. Именно при масштабном экономическом росте в условиях глобализации во многом в результате деятельности ТНК трансформация окружающей среды приняла размеры, ведущие к кардинальным изменениям в регенеративной системе планеты, и стала затрагивать все страны и всех людей на Земле.

Расширение масштабов мировой экономики влечет за собой усиление эксплуатации природных ресурсов за счет увеличения экспорта нефти, леса и других природных богатств, что вызывает рост загрязнения окружающей среды и усугубляет другие глобальные проблемы. Проведенные на протяжении многих лет исследования свидетельствуют о неоднозначном воздействии международной торговли на экологию, при этом многие из них указывают на негативные последствия,

Активизация международной торговли способствует усилению нагрузки на окружающую среду путем стимулирования чрезмерного использования ресурсов. Примером отрицательного воздействия на экологию расширения масштабов производства могут служить кожевенная, красильная и текстильная отрасли промышленности в КНР и Пакистане: рост экспорта их продукции вызвал резкое увеличение выпуска, что привело к значительному усилению давления на окружающую среду и экологическому ущербу.

Предпосылки нового вектора развития. Стремление развивающихся стран к расширению экономических связей в рамках процесса глобализации часто ведет к отказу от традиционных методов производства, которые не наносят большого ущерба экологии, и способствует распространению менее безопасных для окружающей среды технологий. Для увеличения производства экспортно ориентированные государства применяют пестициды и биотехнологии, что угрожает продовольственной безопасности и ставит их в зависимость от ТНК развитых стран, поставляющих семена. Примером может служить переход Вьетнама от экологически приемлемых методов производства кофе, чайного листа, цветов, предназначенных для экспорта, к способам, требующим значительно больше химических удобрений.

Ситуация усугубляется структурой экономической деятельности развивающихся государств. Например, страны Африки и Латинской Америки в основном специализируются на экспорте природных ресурсов и продуктов их первичной переработки, и в результате глобализации происходит закрепление этой специализации. Поскольку в последние десятилетия цены на сырьевые товары растут медленнее, чем на готовые изделия (за исключением отдельных лет), для поддержания доходов развивающимся странам приходится постоянно наращивать объем экспорта. В результате объем экспорта стран Африки и Латинской Америки существенно вырос, тогда как их доля в мировом экспорте снизилась из-за общего снижения цен на сырьевые това-

ры. Экономический рост в развивающихся странах в значительной степени базируется на сырьевых отраслях, но на определенном этапе деградация окружающей среды и истощение ресурсов замедляют экономическое развитие.

Среди отрицательных последствий глобализации можно отметить и рост экспорта в развивающиеся страны экологически «грязных» товаров и вредных отходов, несмотря на вводимые в мире ограничения торговли экологически опасной продукцией. Например, 90% электронных отходов из США и прочих развитых стран экспортируется в Китай и другие развивающиеся государства с целью переработки, которая, однако, часто осуществляется без соблюдения необходимых норм безопасности. Учитывая возможные утечки вредных веществ при транспортировке, экологические риски возрастают. Кроме того, такие вещества могут быть вывезены в страны, не имеющие технических возможностей их переработки или хранения. В настоящее время в развивающихся странах ощущается явная нехватка финансовых ресурсов и технологий для перехода к экологически устойчивому производству. При этом практически отсутствуют обещанная развитыми странами передача технологий и предоставление финансовой помощи, что в сочетании с другими проблемами развивающихся стран (долгами, ценами на сырьевые товары) затрудняет их устойчивое развитие.

Формирование нового отношения мирового сообщества к окружающей среде. Первые признаки реального осознания человеческим сообществом серьезности природоохранных проблем и нового подхода к мировому развитию появились в 1960—1970-х годах. Основными стадиями этого процесса стали Стокгольмская конференция 1972 г., выработка концепции «устойчивого развития» в 1987 г. и Конференция ООН по окружающей среде в Рио-де-Жанейро в 1992 г.

Впервые на международный уровень вопросы окружающей среды и развития были вынесены на Стокгольмской конференции 1972 г., где были заложены основные подходы к разработке принципиально новой стратегии развития мирового сообщества. Результатом конференции стала деятельность на всех уровнях по созданию институциональной основы решения природоохранных проблем, включающей глобальную систему наблюдений и образования в области окружающей среды. С тех пор представители общественности привлекаются к обсуждению экологических вопросов.

Дальнейшее нарастание проблем привело к выработке в 1987 г. Всемирной комиссией ООН по окружающей среде и развитию альтернативной техногенному росту мировой стратегии развития концепции «устойчивого развития», главная идея которой состоит в том, что экономический рост должен происходить без нанесения ущерба окружающей среде.

Важнейшим этапом на пути решения экологических проблем стала Конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г., где концепция устойчивого развития была признана на глобальном уровне

всеми странами мира. Концепция фактически явилась основой новой мировой стратегии развития, положившей начало эволюции соответствующей международной и национальной экономической политики. Такая политика, по признанию мировых лидеров, должна, в частности, вызывать вопросы торговли и окружающей среды, чтобы не наносить ущерб экологии.

Наиболее значимым документом, принятым на Конференции, стала Декларация мировых лидеров об окружающей среде и развитии. Важнейшими положениями стали принципы устойчивого развития (необходимость интегрирования вопросов защиты окружающей среды и экономического развития) и сотрудничества государств с целью сохранения и защиты природы. Важными считаются также принципы предотвращения возможного ущерба окружающей среде и предосторожности, предусматривающие необходимость принятия мер для защиты окружающей среды даже в случае отсутствия научных доказательств наносимого ущерба.

Кроме того, в Декларацию были внесены принцип общей, но дифференцированной ответственности, предполагающий участие всех стран в ликвидации причиненного природе ущерба, но с учетом их финансовых и технологических возможностей, и принцип «загрязнитель платит» (предусматривает обязанность загрязнителей возместить экологический ущерб, нанесенный их деятельностью).

В рамках новой мировой стратегии государства взяли на себя обязательства разработать национальные экологические стратегии, проводить политику и наладить международное сотрудничество на всех уровнях в целях решения природоохранных проблем. Необходимость такой политики обусловлена проявлением в этой области так называемого «несовершенства рынка» (*market failures*) и практическим отсутствием стимулов к учету экологических издержек для компаний и государств. Основой системы урегулирования природоохранных проблем, включая все ее уровни, стали вышеуказанные принципы.

Приблизительно со второй половины 1990-х годов появляются признаки реального интегрирования экологии в экономику. Большинство стран закрепили концепцию в качестве составной части экономической стратегии, а в ее рамках политики всех уровней — от корпоративного до глобального. Были приняты национальные программы или планы, которые постоянно совершенствуются. Стали предприниматься попытки учета экологических издержек в национальных и международных экономических показателях, в том числе ВВП (Мировой банк, отдельные страны), разрабатываются специальные индексы воздействия на окружающую среду, специальная отчетность (статистический отдел ООН), экологические балансы (ЕЭК ООН), экологические рейтинги (Давосский форум) и пр.

Процесс получил дальнейшее развитие в 2000-х годах в связи с тем, что природоохранные вопросы вышли за рамки отдельных отраслей и стран, стали пронизывать всю экономическую, политическую и культурную сферы национальных и глобальной систем. Экология превращалась в часть государствен-

ной и международной стратегии, фактически переплетаясь со всей системой регулирования.

Региональный уровень регулирования экологической безопасности. Охрана окружающей среды и устойчивое развитие предусматриваются в качестве одной из главных целей почти всех региональных соглашений с участием развитых стран, а также договоренностей, подписанных некоторыми интеграционными объединениями с третьими странами (например, соглашение о свободной торговле ЕС со странами Средиземноморского бассейна). В договоре о создании МЕРКОСУРа оговаривается, что экономическое развитие должно осуществляться при оптимальном использовании имеющихся ресурсов и сохранении окружающей среды.

Деятельность основных региональных интеграционных объединений ведется с учетом экологического фактора. Заключаемые ими торговые и инвестиционные соглашения проходят экологическую оценку. К подобного рода договоренностям относятся, например, соглашения ЕС с Чили и с МЕРКОСУРом, Соглашение Котону и пр. Экологическая оценка в ЕС осуществляется для всех затрагиваемых договоренностями стран (включая малые). В НАФТА предусмотрен постоянный мониторинг влияния торгово-инвестиционного воздействия на окружающую среду. Многие региональные соглашения предусматривают экологическое сотрудничество, включая помощь, с развивающимися странами (НАФТА, ЕС, МЕРКОСУР, АСЕАН и др.). В АСЕАН, например, действует программа сотрудничества по борьбе с дымовым загрязнением. Как правило, в рамках наиболее «продвинутых» объединений создаются специальные органы, занимающиеся природоохранными вопросами.

Иногда региональные торговые соглашения содержат положения, относящиеся к многосторонним договоренностям. Например, в НАФТА включены статьи (аналогичных статей нет в других региональных торговых соглашениях), в которых отмечается взаимосвязь положений соглашения и международных экологических договоренностей. Статья 104 соглашения разрешает в случае возникновения конфликтной ситуации между ее положениями и обязательствами международных экологических соглашений, имеющих торговые оговорки (Базельской конвенции, СИТЕС, Монреальского протокола и пр.), руководствоваться положениями последних при условии применения мер, наименее ограничивающих торговлю. Помимо этого, в НАФТА действует специальная система, позволяющая гражданам подать жалобу в независимый орган в случае, если государство — член объединения не выполняет собственные экологические законы.

Практически во всех региональных торгово-экономических объединениях возникают конфликтные ситуации, связанные с использованием экологических стандартов в качестве скрытой формы протекционизма. Наиболее известный пример в НАФТА — запрет Канады на импорт топлива с вредными добавками под предлогом несоответствия данного вида топлива экологическим

стандартам, что вызвало недовольство американских производителей, экспортирующих его в Канаду.

НАФТА является уникальным соглашением, где регулирование экологических вопросов стран-членов осуществляется с помощью специального дополнительного Северо-Американского соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды. Ряд статей НАФТА имеют приоритет над национальными законодательствами. Так, ст. 11 содержит запрет для государств-членов на снижение стандартов и норм в целях привлечения иностранных инвестиций.

Наибольшее влияние соглашение оказало на экологическое регулирование Мексики. До 1994 г. в Мексике наблюдалась деградация окружающей среды. После подписания соглашения в стране установлены жесткие законы для новых компаний и введен экологический аудит. Тем не менее в течение 1990-х годов в Мексике наблюдалось ухудшение экологической ситуации в результате переноса «грязных» производств из США. Впоследствии были приняты дополнительные меры по улучшению экологической ситуации.

В ЕС имеется разветвленное природоохранное законодательство. В настоящее время действует 6-я программа экологических действий (2002–2012 гг.), которая определяет приоритетные сферы деятельности: изменение климата; окружающая среда, здоровье и качество жизни; природные ресурсы и управление отходами. Конкретные мероприятия осуществляются на основе более чем сотни специальных директив и среднесрочных программ в области окружающей среды. Они определяют и приоритетные мероприятия ЕС на ближайшую перспективу.

В 2000-х годах, а особенно начиная с 2005 г., после вступления в силу Киотского протокола, в ЕС принято много новых экологических законов и программ. Новые директивы поощряют использование биологических или других альтернативных видов топлива вместо бензина или дизельного топлива в транспортном секторе. Директива о налогообложении энергетической продукции и электричества разрешает странам-членам применять льготное налогообложение по отношению к альтернативным видам моторного топлива. Директива по экомаркировке (*The Labelling Directive*) требует обязательного указания количества потребляемого топлива и выброса углекислого газа на всех новых автомобилях. Директива по возобновляемой энергии (*Renewable Energy Directive*) требует, чтобы к 2020 г. 10% моторного топлива производилось из возобновляемых источников энергии.

ЕС позиционирует себя в качестве лидера природоохранной политики в мире. Союз действительно является инициатором заключения и реализации договоренностей по решению наиболее масштабной глобальной проблемы — изменения климата, а также некоторых других экологических проблем. Европейский союз — одна из первых региональных группировок, которая выразила готовность взять высокие обязательства по сокращению выбросов парниковых газов и развитию новых источников энергии.

В рамках Союза происходит постепенная гармонизация экологического законодательства всех стран-членов и фактическая передача функций на региональный уровень. При возникновении противоречий нормы и стандарты, разработанные Европейской комиссией (главный орган ЕС, регулирующий проблемы экологии с начала 1990-х годов), имеют приоритет над национальными законами. При этом большинство стран стремятся лоббировать принятие национальных стандартов в качестве основы экологического законодательства ЕС. Например, Германия оказывала давление на страны ЕС с тем, чтобы были одобрены ее стандарты в отношении ограничения выхлопов автомобилей.

В рамках МЕРКОСУРа и АСЕАН также существуют программы регионального сотрудничества по экологическим вопросам, представляющим взаимный интерес, — таким как использование экологических стандартов или взаимный доступ к информации. В МЕРКОСУРе действует специальное Рамочное соглашение по окружающей среде, предусматривающее постепенную отмену нетарифных ограничений на товары, относящиеся к защите окружающей среды, принятие международных стандартов *ISO 14 000* и решение отдельных экологических проблем, таких как нелегальная заготовка леса и пр. Другие региональные интеграционные соглашения в той или иной степени также занимаются регулированием природоохранных вопросов.

На региональном уровне происходит выработка стратегий в области устойчивого развития в интересах данного региона. Примерами могут служить «Голубой план стран Средиземноморского бассейна» — *«Mediterranean Blue Plan»* (1988 г.), «Наша повестка дня» — *«Our Own Agenda»* Комиссии по развитию и окружающей среде Латинской Америки и Карибского бассейна (1990 г.), «Программа экологических действий для Центральной и Восточной Европы» — *«Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe»* (1993 г.) и др.

В последние годы происходит усиление сотрудничества в сфере экологии в Северо-Восточной, Восточной и Центральной Азии, Латинской Америке, Баренцевом море, а также в других регионах. Главной сферой такого взаимодействия являются проблемы окружающей среды, связанные с развитием энергетики, но оно осуществляется и в других областях, таких как, например, сохранение биоразнообразия.

Глобализация природоохранных проблем, которые выходят за рамки регионов, ограниченность возможностей государственного и регионального управления ими и реализация стратегии экологически ориентированного развития привели к необходимости постановки и поиска путей решения этих проблем на многостороннем уровне.

Многостороннее экологическое регулирование. Попытки решить проблемы, выходящие за национальные и региональные рамки, предпринимаются уже не первое десятилетие, однако процессы интенсификации и углубления международного сотрудничества и регулирования реально развернулись только в последние десятилетия XX — начале XXI в. В 1990-х годах одной из главных тенденций стало смещение акцента с государственного регулирования

экологических проблем на многосторонний уровень, т.е. фактическое делегирование государствами части полномочий международным институтам в области экологии.

Углубление международного регулирования выражается в постоянном росте числа договоренностей, расширении географии, сфер охвата, повышении уровня контроля над реализацией экологических соглашений. Расширяются возможности исполнения международных договоренностей за счет включения новых механизмов их осуществления.

Практически все многосторонние организации (ООН, ВТО, ОЭСР, Всемирный банк) включают в свою деятельность решение вопросов, связанных с защитой окружающей среды. В последние годы вопросы экологии все более стали выдвигаться в число центральных в работе этих и других организаций. В их обсуждение все более вовлекается широкий круг представителей других организаций, включая неправительственные, международного бизнеса и пр.

Существующее в настоящее время многостороннее экологическое регулирование включает систему межгосударственных организаций, совокупность природоохранных конвенций, соглашений и протоколов, а также ряд финансовых механизмов по облегчению выполнения договорных обязательств. В настоящее время система многостороннего регулирования еще не полностью сформировалась, но отдельные ее элементы стали важным средством решения некоторых экологических проблем.

Ключевым элементом многостороннего экологического регулирования по праву считается деятельность межгосударственных организаций. Наиболее важными организациями являются следующие учреждения системы ООН: Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Комиссия по устойчивому развитию, Комитет по устойчивому развитию, Консультационный совет по устойчивому развитию, Программа ООН по развитию (ЮНДП).

В результате Стокгольмской конференции в 1972 г. была создана постоянно действующая структура ООН по окружающей среде — ЮНЕП — со штаб-квартирой в г. Найроби (Кения), которая должна была стать катализатором создания системы органов по окружающей среде в рамках ООН. ЮНЕП способствовала заключению ряда международных экологических соглашений и в настоящее время несет административную ответственность за выполнение семи важнейших многосторонних экологических конвенций и большого числа соответствующих региональных документов.

Для решения экологических проблем, связанных с проблемами развития (которые не затрагивала деятельность ЮНЕП), в 1985 г. была создана Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию (она является автором доклада «Наше общее будущее»). Комиссия стала основой всей деятельности по вопросам окружающей среды в ООН и, в частности, выступила организатором 2-й конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г.

Для обеспечения выполнения «Повестки дня XXI века» в рамках ООН были созданы три новые структуры по укреплению организационной основы новой стратегии развития: Комиссия по устойчивому развитию, Комитет по устойчивому развитию и Консультационный совет по устойчивому развитию.

Оказанием помощи в решении проблем устойчивого развития занимается также ЮНДП (предоставление консультаций, финансирование проектов по сохранению озонового слоя, биоразнообразию и пр.). Существуют и другие организации, занимающиеся отдельными вопросами окружающей среды.

Одними из главных средств решения глобальных проблем окружающей среды стали международные экологические соглашения (МЭС), основой которых являются выработанные международные принципы решения экологических проблем.

В настоящее время действует разветвленная система международного экологического законодательства (такого законодательства не имеет ни одна другая область международного права), которая представляет собой коллективные действия стран по решению экологических проблем. Хотя большинство договоренностей носит двусторонний (около 1500 соглашений) и региональный характер (соглашения о контроле за загрязнением воздуха и воды в Европе, Женевская конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.) и протоколы к ней, Хельсинкская конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (1992 г.)), даже экологических соглашений полностью международного характера насчитывается более 200. Некоторые соглашения фактически носят глобальный характер. Наиболее значимыми считаются договоренности по таким проблемам, как парниковый эффект, сохранение озонового слоя Земли, торговля редкими видами флоры и фауны, торговля опасными отходами, сохранение биоразнообразия, торговля опасными химическими веществами и пестицидами, а также производство устойчивых органических загрязняющих веществ. Все ключевые соглашения подписали около 70% стран.

Особую роль для решения экологических проблем глобального характера играют договоренности, влияющие на торговые отношения. Так, введение в Монреальском протоколе запрета на торговлю озоноразрушающими веществами со странами, не участвующими в соглашении (причем не только этими веществами, но и содержащей их продукцией), позволило практически полностью прекратить их использование.

Международные экологические соглашения (МЭС) предусматривают обычные правила ведения международных торговых операций, но содержат положения о необходимости снижения вредного воздействия опасных веществ на окружающую среду. Все международные соглашения могут оказывать влияние на торговлю и инвестиции, однако более 30 таких соглашений имеют статьи, прямо ограничивающие или запрещающие торговлю некоторыми видами продукции. Торговые меры в МЭС включают требования о предоставлении информации,

маркировки или других сведений об идентификации товара, о предварительном уведомлении и процедуре получения разрешения на поставку, об экспортных и импортных запретах, а также о налогах, сборах и других фискальных и нефискальных мерах (например, о государственных закупках).

Меры по ограничению торговли в МЭС позволяют контролировать торговлю и создают стимулы для приобщения стран к таким соглашениям, поскольку порой запрещают или ограничивают торговлю со странами, не подписавшими их. Например, страны, которые не подписали Базельскую конвенцию, не могут вывозить или ввозить опасные отходы ни при каких условиях. К настоящему времени в МЭС участвуют практически все страны.

Наиболее важными и масштабными многосторонними договоренностями по прямому и потенциальному воздействию на многие сферы мировой экономики и международных экономических отношений считаются соглашения, регулирующие и ограничивающие выбросы парниковых газов. Последние, как полагают многие ученые, являются главной причиной самой серьезной проблемы — потепления климата: имеются в виду Рамочная конвенция ООН по изменению климата, подписанная на конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 г., и Киотский протокол, принятый в 1997 г.

Указанные договоренности свидетельствуют о тенденции углубления многостороннего экологического регулирования и смещения акцента в решении глобальных проблем с национального регулирования экологических проблем на международный уровень. Фактически они представляют собой начало перехода к глобальному управлению экологическими проблемами и качественно новому этапу развития институциональной основы противовесов глобализации, что оказывает влияние на ориентацию развития мировой экономики.

Конвенция заложила основы решения проблемы изменения климата: предполагалось достичь стабилизации выбросов парниковых газов развитыми странами к 2000 г. на уровне 1990 г. Однако недостаточность принятых мер и отсутствие реальных обязательств стран заставили их через 5 лет принять Киотский протокол. Впервые в истории он предусматривал установление обязательных для исполнения странами-участницами показателей сокращения объема выбросов парниковых газов. В 2008–2012 гг. общее сокращение эмиссии развитыми странами должно составить 5% уровня 1990 г.; при этом страны приняли на себя дифференцированные обязательства.

Протокол представляет собой наиболее далекоидущее соглашение из заключенных до сих пор в сфере охраны окружающей среды, хотя и не имеет целью достижение полной стабилизации концентрации выбросов парниковых газов в атмосфере в первый пятилетний период выполнения обязательств. Он предусматривает лишь первый этап решения комплексной и масштабной проблемы (это обусловлено длительностью сроков сохранения парниковых газов в атмосфере и технологическими сложностями снижения выбросов). Вместо установки обычных очистных сооружений, необходимых для улавливания загрязняющих атмосферу взвешенных частиц, сокращение парниковых газов

предполагает дорогостоящую и требующую длительного времени технологическую перестройку мировой экономики, прежде всего энергетики.

Для реализации Протокола в соответствии со ст. 2 странам предоставлено право разработать индивидуальные комплексы мер государственной политики, которая в наибольшей степени будет соответствовать их национальным интересам. Особое внимание рекомендуется уделить повышению эффективности использования энергии, применению ее альтернативных источников, разработке новых экологически чистых технологий, а также содействию внедрения таких способов ведения лесного и сельского хозяйства, которые не наносят ущерба окружающей среде. Важным компонентом национальной политики должно стать применение директивных и экономических методов, стимулирующих сокращение выбросов парниковых газов, включая принятие соответствующих стандартов, использование налоговых льгот и санкций, отмену субсидирования «грязных» производств.

Кроме того, впервые в практике многосторонних экологических договоренностей для выполнения цели Протокола используются рыночные механизмы. Они представляют собой возможности для стран, которым экономически невыгодно снижать эмиссию парниковых газов в национальных границах, покупать у государств, «перевыполняющих» обязательства по Протоколу, квоты на выбросы или инвестировать в проекты по сокращению эмиссии в других странах. В настоящее время развитым странам более выгодно применять механизмы покупки квот и инвестирования, чем внедрять у себя новые технологии снижения потребления энергии, поскольку в условиях жесткого экологического законодательства в значительной степени исчерпаны относительно дешевые способы сокращения выбросов. Рыночные механизмы, как полагают, могут способствовать решению проблемы глобального изменения климата без значительного ограничения экономического развития государств. Применение этих инструментов оказывает существенное влияние на международную торговую и инвестиционную деятельность, включая создание новых рынков, непосредственно связанных с осуществлением Протокола.

Киотский протокол, являясь первым шагом на пути решения глобальной проблемы изменения климата, не лишен ряда недостатков. К ним относятся (1) отсутствие строго обоснованных научных данных об объеме последствий человеческой деятельности, вызвавшей глобальное потепление, о необходимом количественном ограничении эмиссии парниковых газов, (2) ограниченный круг участников — только развитые страны и государства с переходной экономикой (тогда как в некоторых из развивающихся стран быстро растут выбросы), (3) неучастие в нем США, (4) ограниченный срок действия и др.

Киотский протокол фактически является первой попыткой переориентации на уровне мирового сообщества на новые рельсы развития. В частности, в рамках нацеленности на новую модель развития ведутся и переговоры по заключению нового «климатического» соглашения, которое должно прийти на смену Киотскому протоколу и может учесть некоторые его недостатки.

На переговорах в Копенгагене в декабре 2009 г. не удалось заключить полноценное новое соглашение с юридическими обязательствами, но в перспективе оно, вероятно, будет достигнуто.

Значительное воздействие на международное производство и торговлю оказывают и другие многосторонние договоренности, запрещающие или ограничивающие куплю-продажу некоторой продукции.

Важными соглашениями, направленными на сохранение озонового слоя Земли, являются Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г. и Монреальский протокол 1987 г., налагающий обязательства на страны-участницы по ограничению и постепенному запрету производства, потребления и международной торговли озоноразрушающими веществами. В Протокол неоднократно вносились изменения, ужесточающие контроль за производством, торговлей и использованием ряда химических веществ. В настоящее время цели Протокола практически выполнены, многие страны сделали это досрочно, что оказало значительное влияние на рынки определенных химических веществ.

К числу главных международных экологических соглашений относится и Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных грузов и их удалением (вступила в силу в 1992 г.), регулирующая торговлю опасными отходами. Главная идея конвенции — недопущение экспорта опасных отходов в развивающиеся страны, не располагающие техническими возможностями для их переработки, за исключением случаев, когда такие отходы не могут быть переработаны на месте.

Заключение международных экологических соглашений является важным достижением международного сообщества, однако могут возникнуть отказы от их ратификации или выполнения. Стоит напомнить в этой связи, что подписанный Киотский протокол впоследствии не был ратифицирован США.

Невыполнение договоренностей может быть связано с экономическими и политическими причинами: нехваткой финансовых, технологических или организационных возможностей, лоббированием заинтересованных групп, возможностями использования странами результатов природоохранных мероприятий других государств и пр.

Международные соглашения обычно не влекут за собой правовые последствия (в последние годы наблюдается тенденция к росту числа обязательных к исполнению договоренностей), и каждая страна отвечает за реализацию соглашений путем принятия национального законодательства. Пока лишь небольшое число МЭС предусматривает контроль за их выполнением. Эффективным средством решения ряда проблем является применение рыночных механизмов, которые используются пока только для реализации Киотского протокола.

Могут также применяться торговые санкции к странам-нарушителям. Так, после отказа Японии запретить импорт панцирей морских черепах (один из исчезающих видов фауны) США выступили с угрозой наложить запрет на ввоз японских товаров: жемчуга и всех животных продуктов. В результате Япония была вынуждена прекратить импорт панцирей. В мире растет число экологи-

ческих соглашений, которые в случае их нарушения предусматривают применение торговых санкций.

Вопросы охраны окружающей среды и торговли занимают важное место в деятельности ГАТТ/ВТО. При подготовке ГАТТ экологические проблемы не приобрели глобального масштаба, но все же отражены в тексте Генерального соглашения в общем виде, принятом в 1947 г. Среди исключений в основных принципах торговли в Соглашении содержатся оговорки, разрешающие странам-участницам принимать меры, «необходимые для защиты жизни и здоровья людей, животных или растений» или «относящиеся к консервации истощаемых природных ресурсов» (ст. XX). Термин «истощаемые природные ресурсы» имеет широкую интерпретацию и включает, например, живые организмы, подверженные исчезновению, такие как морские черепахи. Такие меры не могут выступать в качестве скрытых ограничений в торговле, применяемых с протекционистскими целями. Последнее положение впоследствии стало отправной точкой многих международных торговых споров.

Растущая необходимость решения природоохранных проблем привела к включению экологических оговорок в соглашения ВТО. В рамках этой организации в 1995 г. был создан Комитет по торговле и окружающей среде, занимающийся рассмотрением вопросов взаимосвязи торговой либерализации и защиты окружающей среды.

Одной из целей ВТО является обеспечение устойчивого развития и охраны окружающей среды. Несмотря на отсутствие в большом пакете правовых документов ВТО специальных соглашений по экологии, государствам-членам разрешается при соблюдении некоторых условий отступать от общих правил либерализации торговли и отдавать приоритет целям охраны окружающей среды. Такого рода исключения содержатся в ряде соглашений ВТО: о технических барьерах, санитарных мерах, интеллектуальной собственности, субсидировании, услугах и др.

Экологические вопросы нередко становятся предметом международных торговых споров. Практика их рассмотрения показывает, что далеко не всегда разногласия в этой области между странами решаются в пользу защиты окружающей среды. Целый ряд решений ГАТТ и ВТО был направлен на отмену или смягчение экологических запретов как противоречащих правилам либерализации торговли. Так, отказ ЕС от импорта американской продукции, содержащей гормоны, был признан не соответствующим правилам ВТО.

В целом при выполнении странами всех необходимых условий применения экологических ограничений (режим наибольшего благоприятствования, национальный режим и др.) решения ВТО, в отличие от ГАТТ, принимались в пользу охраны окружающей среды.

В рамках Дохийского раунда ВТО впервые обсуждается комплекс проблем, связанных с взаимодействием торговли и окружающей среды, включая вопрос введения запретов по экологическим причинам. Другим обсуждаемым вопросом является либерализация торговли экологической продукцией и услугами,

что будет стимулировать экологически чистое производство и таким образом способствовать реализации концепции устойчивого развития.

Еще одним комплексом проблем, вынесенных на повестку дня Дохийского раунда, являются взаимосвязи между международными экологическими соглашениями и правилами ВТО. Некоторые торговые ограничения, содержащиеся в МЭС, противоречат правилам ВТО, в частности РНБ и национальному режиму. Так, в соответствии с положениями Киотского протокола страны могут понижать выбросы парниковых газов ограничительными торговыми мерами, что формально противоречит правилам ВТО. Хотя до сих пор в ВТО практически не было споров, связанных с применением торговых мер в рамках международных экологических соглашений, существует возможность возникновения конфликтных ситуаций.

Финансово-экономический кризис конца первого десятилетия XXI в. привел к еще большему осознанию ограниченности природных ресурсов, пониманию несовершенства современной экологической и экономической политики. Он выступил в роли спускового механизма, в результате которого фактически зарождается и реализуется новая модель экономического развития мирового сообщества, которая носит разные названия — «экологически ориентированный рост» и др. Она заключается в том, что экология уже не просто учитывается при разработке политики и даже не только интегрируется в нее, а выходит на первый план в системе глобальных отношений. В первую очередь речь идет об экономической сфере, но постепенно обозначаются и другие сферы, в том числе политическая, социальная и культурная. Это не просто развитие старой тенденции, а ее качественно новый этап.

Рекомендуемая литература

Вылегжанина Е. Е. Экологический ракурс недропользования: Обобщение международно-правового опыта. М.: Проспект, 2010.

Доклад о человеческом развитии 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: Лучшее будущее для всех / UNDP. М.: Весь Мир, 2011.

Пискулова Н. А. Экологический вектор развития мировой экономики. М.: Навона, 2010.

Пискулова Н. А. Экология и глобализация: монография. М.: МГИМО-Университет, 2010.

Протасов В. Ф. Экологические основы природопользования. М.: ИНФРА-М: Альфа-М, 2010.

Экологические проблемы стран Азии и Африки / Под ред. Д. В. Стрельцова, Р. А. Алиева. М.: Аспект Пресс, 2012.

Garner R. Environmental politics: The age of climate change. 3rd ed. L.: Palgrave Macmillan, 2011.

Global climate governance beyond 2012: Architecture, agency and adaptation / Ed. by F. Biermann, P. Pattberg, F. Zelli. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

ФОРМЫ, МЕТОДЫ, ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ДИПЛОМАТИИ

Экономическая и информационная глобализация, плюрализм суверенитетов и, как следствие, кризис классического государства-нации наряду с постепенным исчезновением «перегородок» между внутренней и внешней политикой государства ставят перед современной дипломатией, функционирующей в изменившейся парадигме международной среды, новые, крайне сложные проблемы.

К настоящему времени непомерно расширился круг проблем, обсуждаемых на международных форумах. Мир столкнулся с новыми угрозами трансграничного плана. Речь идет о международном терроризме, организованной преступности, наркоторговле, изменении климата, распространении генетически модифицированных продуктов питания, клонировании, несправедливости в деле распределения ресурсов и пр. Специфическая сложность тематики этих переговоров вызвала необходимость подключения к переговорам представителей науки, промышленности, бизнеса, авторитетных неправительственных организаций. Подобное развитие привело к беспрецедентно бурному росту числа акторов мировой политики.

Государственные и негосударственные акторы в дипломатии. Одно из первых мест в этом ряду в настоящее время занимают неправительственные организации, чей голос все громче слышен при разрешении актуальных вопросов современной мировой политики. Все более настойчиво прокладывает путь тенденция, направленная на формирование научных сообществ или сети экспертных групп, работающих на транснациональной основе. Дипломатические службы всех стран испытывают потребность в контактах и взаимодействии со все большим числом неправительственных организаций. Таким образом, благодаря взаимодействию государственных и негосударственных акторов между ними формируется особый комплекс взаимоотношений. Исследователи дипломатии называют это «дипломатией-катализатором» (*catalytic diplomacy*).

Дипломатия-катализатор — это дипломатия, способствующая взаимодействию государственных и негосударственных акторов.

В результате взаимодействия как государственных, так и негосударственных акторов мировой политики происходит своеобразный симбиоз в сфере дипломатической деятельности. Дипломатия перестает быть лишь традици-

онным способом осуществления государственной политики. Дипломатия-катализатор подразумевает наличие таких качеств, как способность быстро адаптироваться к изменившейся ситуации, умение, преследуя собственные интересы, привлекать на свою сторону оппонентов, а также гибкая реакция на происходящие трансформации. Оказываясь не в состоянии дать ответ сразу на все вызовы, появляющиеся в изменившейся ситуации, профессиональный дипломат расширяет сферу своих контактов, вступает во взаимодействие с частными лицами и организациями, оптимизирует возможности сбора информации. Дипломат, работающий в условиях дипломатии-катализатора, непременно должен обладать качествами координатора и генератора идей. С одной стороны, от него требуется способность выявить и мобилизовать неправительственные ресурсы во имя достижения государственных целей. С другой — он должен оценить, в какой момент и каким образом правительственные дипломатические ресурсы можно предоставить в распоряжение других акторов, занимающихся международной деятельностью.

В последнее время все чаще говорят о новой форме международной деятельности — **гражданской дипломатии** (*citizen diplomacy*), поскольку прозрачность границ и новые технологии позволяют непрофессиональным дипломатам (неправительственным организациям, группам и индивидуумам) выходить на международную арену, минуя госаппарат. (Представляется целесообразным переводить термин «*citizen diplomacy*» как «гражданская дипломатия», поскольку встречающийся в нашей литературе термин «народная дипломатия» скорее связан с реалиями советской дипломатии.) В сфере гражданской дипломатии большую роль в налаживании межкультурного мира и согласия играет Альянс цивилизаций. В частности, значительно расширить межкультурный диалог призвана его религиозная составляющая. Так, в рамках ООН уже действуют такие механизмы, как Диалог высокого уровня по межрелигиозному и межкультурному сотрудничеству за мир, Трехсторонний форум по межрелигиозному сотрудничеству на благо мира, Министерские встречи по межрелигиозному диалогу и сотрудничеству на благо мира. По инициативе России руководством ЮНЕСКО прорабатывается предложение о создании Группы высокого уровня по межрелигиозному диалогу. Последующее развитие событий зависит во все большей степени от того, приведет ли обострение религиозных конфликтов к вооруженным столкновениям, или же религиозные идеалы станут предпосылкой мирного решения споров в духе справедливости и терпимости. Наряду с актуализацией фактора религии получила распространение идея **конфессиональной дипломатии** (*faith-based diplomacy*).

В новых условиях участники дипломатического процесса должны проявлять способность к гибкому реагированию и выработке таких качеств, как умение, памятуя о своих собственных интересах, привлекать на свою сторону оппонентов и быстро адаптироваться к складывающейся ситуации. Возрастающая роль неправительственных организаций в сферах, ранее считавшихся «заповедной территорией» официальной дипломатии, ведет к изменениям

многих традиционных подходов и требует неординарного и творческого государственного мышления.

Дипломаты XXI в. работают в условиях полицентричного мира, где сосуществуют различные культуры, цивилизации, верования и где востребована многоуровневая **сетевая дипломатия**, позволяющая осуществлять гибкое сотрудничество, направленное на гармонизацию совпадающих интересов.

Совокупность вышеназванных процессов позволяет говорить о так называемой **сетевой дипломатии**. Сетевая дипломатия — дипломатия многоформатная, максимально гибкая, с изменяющейся в зависимости от обстоятельств геометрией союзов.

Сетевая дипломатия неизбежно ведет к девальвации громоздких и негибких альянсов старого образца с фиксированными обязательствами даже в случае уже несуществующих угроз. Неадекватность велениям времени «старых альянсов» наглядно проявляется в том, что возможность мобилизовать их членов на всеобщее участие в тех или иных односторонне задуманных акциях становится все труднее. Действенную многосторонность призваны обеспечить совместный анализ и совместное принятие решений. И уже на этой основе следует добиваться совместной ответственности. Существует надежда, что сетевая дипломатия, не оставляющая места для национального эгоизма и цивилизационной исключительности, в состоянии воспрепятствовать чревату вооруженными конфликтами опасному развитию. Такого рода дипломатия требует серьезной модернизации дипломатических структур, инструментов и методов.

Новые угрозы и вызовы влекут за собой тревожную тенденцию милитаризации политики, что противоречит обозначившимся контурам нового мирового порядка, при котором престиж страны не сводится к привычным количественным показателям, таким как ВВП, мощный военный потенциал, значительный внешнеторговый оборот. Разумеется, страна, располагающая высокими показателями в этих сферах, по-прежнему в состоянии оказывать силовое давление на других акторов мировой политики или сулить им высокие дивиденды от экономического взаимодействия. В то же время все более настоятельным становится новый подход к определению государственной мощи в параметрах так называемой «мягкой силы» (*soft power*). В настоящее время именно эти параметры (культура, шкала ценностей, уровень развития науки и образования и миролюбивая внешняя политика) в первую очередь определяют имидж страны на международной арене. Трудно отрицать, что такой имидж обладает особой привлекательностью в глазах общественного мнения, что позволяет завоевывать союзников в широких слоях населения других стран.

Со всей определенностью дипломатию можно отнести к одному из факторов «мягкой силы». На этом фоне с особой очевидностью должна проявиться роль дипломатии в качестве подлинного носителя идей мира и толерантности. Особо в этом контексте подчеркивается недопустимость определенных видов практики, способствующих эскалации современных форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Не случай-

но исследователи современной дипломатии проявляют огромный интерес к роли идей, оценивают политиков, дипломатов и других акторов международных отношений с точки зрения «этического измерения» их повседневной деятельности. Имеется в виду способность дипломатов воздействовать на мировое общественное мнение глубиной и привлекательностью национальной культуры, умением убеждать в своей правоте и завоевывать симпатии в самых разных слоях общественности зарубежных стран. Современная дипломатия как бы возвращается к образцам античной Греции, где владение ораторским искусством было непременным условием включения в дипломатические миссии. Иными словами, современному дипломату важно обладать качествами, присущими политическим деятелям. Иначе говоря — проявлять незаурядные ораторские способности, овладевать искусством публичного общения и пиара, умением привлекать на свою сторону оппонентов.

Сложность системы международных отношений, глобальный масштаб большинства проблем, возрастающее взаимное переплетение внутренней и внешней политики приводят, в частности, к существенному усложнению организационной структуры дипломатии. Все большее значение приобретает на современном этапе **многосторонняя дипломатия**, ибо только на ее основе можно решать сложнейшие, становящиеся глобальными проблемы международных отношений. На наших глазах происходит значительное усложнение организационной структуры многосторонней дипломатии. Международные организации (универсальные, региональные, субрегиональные), создаваемые государствами на основе многосторонних договоров и в соответствии с нормами международного права, приобретают статус наивысшей формы многосторонней дипломатии. Каждая принимает свой устав, формирует бюджет, учреждает штаб-квартиру и секретариат. Служба в этих организациях называется международной гражданской службой и подчиняется специальному нормативному регулированию.

Новой формой многосторонней дипломатии являются конференции, участниками которых выступают сами международные организации. Постоянное возрастание роли многосторонней дипломатии требует от участников строгого соблюдения правил процедуры, ясного понимания взаимозависимости между многосторонними структурами, умения выстраивать выгодные для себя политические коалиции и мобилизовать их деятельность для достижения поставленных целей. В рамках многосторонней дипломатии особое значение приобретает переговорный процесс.

К дипломатам, участвующим в многосторонней дипломатии, предъявляют новые, более жесткие требования. Такой дипломат должен быть в состоянии грамотно редактировать различные проекты, проявлять способность формулировать такие положения документа, которые при голосовании обеспечат наибольшее количество голосов. При этом надо обладать навыками незаурядного переговорщика, большим запасом терпения, настойчивости и вместе с тем гибкости. В то же время, коль скоро дипломат является членом делегации своей страны, ему требуется умение наладить плодотворное сотрудниче-

ство со всеми членами своей делегации с учетом интересов различных групп и ведомств, имеющих отношение к дискутируемым вопросам. Карьера международного чиновника, работающего в международных организациях, как правительственных, так и все более многочисленных неправительственных, становится весьма привлекательной для молодых людей, желающих посвятить себя дипломатии.

Современная дипломатия находит свое выражение и в участившихся **саммитах**. Встречи в верхах являются своего рода возвращением к «классической» дипломатии, когда послами становились в основном люди, наделенные властью внутри страны и обладающие непосредственной возможностью влиять на ее политический курс. Частоте нынешних саммитов, бесспорно, способствует и развитие современных средств связи, позволяющих главам государств и правительств проводить неоднократные оперативные встречи и совещания. Правда, при этих обстоятельствах задачи профессиональной дипломатической службы приобретают более сложный характер. Дело в том, что иногда главы государств склонны принимать неожиданные решения, требующие незамедлительного осмысления и развития. Не секрет, что порой внешнеполитическому ведомству приходится дипломатично корректировать спонтанные заявления лидеров, сделанные в ходе саммита и не прошедшие предварительной подготовки. При этом следует учитывать, что в острых стадиях конфликта никто, кроме руководителей самого высшего звена, не в состоянии оперативно и авторитетно подействовать на ход событий.

Подготовка встреч на высшем уровне требует от дипломатов колоссальной подготовительной работы, по преимуществу аналитического плана. Это предполагает наличие новых подходов, широкий кругозор, заинтересованное участие в обсуждении проблем, с какими сталкиваются партнеры, готовность идти на своего рода «интеллектуальный риск», иначе говоря — требуется высочайший уровень профессионализма.

Межкультурная коммуникация в дипломатии. Дипломаты в первую очередь призваны быть профессиональными проводниками межкультурной, межкультурной и межконфессиональной коммуникации.

В данном контексте с учетом дипломатической практики последних лет на первый план выходят проблемы коммуникации. Следует осознавать, что наиболее сложным в данном случае становится общение между представителями различных цивилизационных ареалов. Дипломатические усилия, в том числе и России, направлены на решительное противодействие превращению расовой, национальной и религиозной нетерпимости в инструмент политической борьбы. Можно утверждать, что дипломатия как институт по определению является инструментом межкультурного диалога, так как исторически цель дипломатии состоит в установлении контактов с «другими» и попыткой разрешить мирными способами возникающие между «нами» и «другими» противоречия. Уже сам факт, что дипломаты различных стран составляют своего

рода международное сообщество, в рамках которого на протяжении карьеры устанавливаются позволяющие лучше узнать друг друга контакты, способствует этому диалогу. Речь идет о своего рода профессиональной культуре, представляющей дипломатам разных стран возможность общаться на одном языке, объективно оценивать ситуацию с различных точек зрения и отыскивать точки соприкосновения. Эта корпоративная культура во многом отличает дипломата от политика, вынужденного прежде всего действовать с оглядкой на реакцию общественного мнения своей страны. Вместе с тем нельзя забывать и о том, что принадлежность к собственной национальной культуре остается важнейшей чертой дипломатического работника, предопределяя его характер, манеру поведения, привычки и стиль жизни. Разумеется, от дипломатов, соответствующих этим параметрам, требуется не только знакомство с культурой своих партнеров, но и овладение совокупностью практических умений и навыков.

Следовательно, профессиональная дипломатия становится инструментом межкультурной коммуникации. В свою очередь, межкультурная коммуникация и есть дипломатия в широком смысле этого слова, дипломатия, которая вершится как государственными и межгосударственными дипломатическими структурами, так и негосударственными акторами.

Во взаимозависимом мире восприятие политики одного государства общественным мнением других стран играет все большую роль. Этот фактор обусловил формирование дипломатии, которая в середине XX в. получила название **публичной дипломатии** (*public diplomacy*). В то время как традиционная дипломатия представляет собой канал общения между правительствами, публичная дипломатия обращена прежде всего к широкой аудитории. Фактически, публичная дипломатия — это открытый канал коммуникации между различными народами. Именно публичная дипломатия предполагает создание имиджа страны во всем его многообразии. Обращение непосредственно к общественности той или иной страны поверх правительства стало одним из рутинных приемов публичной дипломатии. Все более частыми становятся также общественные дискуссии с участием дипломатов.

Тем самым задачи дипломатии, имеющей дело со все более широким спектром различных политических сил, усложнились. Перед дипломатами встает задача овладеть искусством целенаправленного формирования общественного мнения за рубежом, исходя при этом из интересов собственного государства. Дипломаты «вышли из тени» и стали активно выступать в средствах массовой информации, в студенческих аудиториях, перед законодательными собраниями с изложением задач внешней политики своей страны, в дипломатии ныне широко используются видеоконференции и дискуссионные форумы онлайн. Таким образом, публичная дипломатия создает сложную, многогранную, долгосрочную совокупность ассоциаций, препятствуя тем самым упрощенному стереотипному восприятию образа страны за рубежом. В то же время публичная дипломатия, которой неминусом свойственны приемы и уловки маркетинговой политики, не должна выглядеть ни как неприкрытая пропаганда,

ни как рекламная кампания. В условиях широкой доступности информации лишь объективная и правдивая картина собственной страны со всеми ее достоинствами и проблемами воспринимается мировым общественным мнением в качестве достоверной.

Цели публичной дипломатии достигаются прежде всего путем изучения настроений иностранного общественного мнения, информирования его и обязательного воздействия на так называемых *stakeholders*, т.е. тех, кто это мнение формирует. Речь идет о политиках, журналистах, аналитиках, бизнесменах, артистах и т.д. Общение с ними предполагает диалог и взаимный обмен мнениями. В России публичная дипломатия как канал взаимодействия с гражданским обществом рассматривается как одна из неперенных составляющих процесса модернизации. С целью совершенствования публичной дипломатии МИД России учредил Фонд поддержки публичной дипломатии имени Горчакова, задача которого — содействовать участию российских неправительственных организаций в международном сотрудничестве и активное вовлечение институтов гражданского общества во внешнеполитический процесс.

Для осуществления широких контактов с населением страны пребывания необходима также более гибкая организация помещений посольств. Ряд дипломатических служб идет по пути организации так называемых «постов присутствия», расположенных в крупных региональных центрах. Там размещаются читальные залы, видеоаудитории, проходят круглые столы и встречи по интересам. Значительно облегчают процедуру контактов с посольствами и консульствами интернет-сайты. Открытый диалог предполагает также умение выявить и убедительно опровергнуть дезинформацию, которая зачастую кочует в различных средствах массовой информации.

Важнейшая цель публичной дипломатии состоит в недопущении такой ситуации, при которой усилия по искоренению идеологии экстремизма могли бы перерасти в столкновения цивилизационного плана. Следовательно, дипломатам следует с особой осторожностью подходить к интерпретации событий, имеющих религиозную или этническую окраску.

Кризисная дипломатия. По своей природе дипломатия призвана способствовать разрешению споров мирными средствами. В настоящее время проблема возрастания военно-силового аспекта конфликтности (пусть не на глобальном, а на региональном, этническом, конфессиональном уровнях) вызывает необходимость скорейшего осмысления всего спектра дипломатических действий в целях мирного разрешения конфликта. В число требований входит такой традиционный дипломатический инструментарий, как переговоры, посредничество, челночная дипломатия. Наряду с этим предлагаются и новые подходы. В этой связи в практику дипломатии в последнее время вошла **трансформационная дипломатия** (*transformational diplomacy*). Своим происхождением этот термин обязан теории трансформации конфликта (*conflict*

transformation), дополняющей прежние теории разрешения конфликта (*conflict resolution*) и теории менеджмента конфликта (*conflict management*). Дипломатам предлагается упорно добиваться трансформации взаимоотношений конфликтующих сторон и смены вектора их интересов, а при необходимости — и социального устройства обществ, в недрах которого назревают конфликты такого рода. Трансформационная дипломатия все более востребована в целях достижения договоренностей по преодолению кризиса, создания новых рабочих мест, устойчивого развития, повышения благосостояния.

Следует подчеркнуть, что для достижения подобных целей требуется реформирование дипломатии, оптимизация организационной структуры и значительное расширение ресурсной базы дипломатической службы. Конечно, усилия по трансформации конфликта не ограничиваются участием профессиональных дипломатов. Акторами трансформации все чаще становятся гуманитарные организации, НПО, занимающиеся проблемами предотвращения и разрешения конфликтов, другие группы гражданского общества, могущие повлиять на ход событий.

Модернизация и расширение функций дипломатии. В сложной мировой системе границы между субнациональным, национальным и интернациональным политическими полями зачастую действительно становятся неразличимы.

Разворот дипломатии к внутренним политическим, экономическим, социальным проблемам становится еще более насущным. Стремительность перемен мирового политического ландшафта неотложно требует от государства адаптации к внешним вызовам, молниеносного прогнозирования возможных встречных ходов партнеров-соперников. В рамках самих государственных структур постоянно расширяется круг ведомств, непосредственно выходящих на международную арену и вступающих во взаимодействие со своими партнерами за рубежом. Министерства обороны, энергетики, транспорта, сельского хозяйства и продовольствия, торговли, науки, культуры, образования — все они выходят на международное поприще вполне самостоятельно. Эти ведомства ведут переговоры и заключают сделки со своими зарубежными партнерами или соответствующими международными организациями. В результате на мировой арене формируются самые настоящие транснациональные «клубы по интересам». В них входят руководители центральных банков разных стран, министры, представители правоохранительных органов.

Ведомства иностранных дел, утратив роль привилегированного канала связи своего правительства с границей, перестав быть своего рода «стражником на воротах», вынуждены принимать на себя гораздо более сложные функции координации деятельности различных юридических и физических лиц. Иными словами — осуществлять координацию внешней деятельности различных государственных структур и других национальных и субнациональных институтов, а также согласовывать действия своего правительства с политикой дру-

гих правительств и международных организаций, с официальными и неофициальными представителями академического и делового мира. Расширение сферы дипломатии потребовало привлечения на дипломатическую работу специалистов разных направлений. Многие внешнеполитические ведомства все чаще приглашают на работу психологов, математиков, врачей, финансистов, экологов и активистов общественных организаций.

Положение дел побуждает, а иногда и заставляет иностранного посла или его сотрудников обсуждать свои проблемы непосредственно в различных департаментах или агентствах, в обход министерства иностранных дел страны пребывания. Данное обстоятельство, в свою очередь, ведет к тому, что заинтересованные департаменты и агентства открывают представительства в иностранных столицах для продвижения собственных ведомственных интересов.

Развитие современных общественных и государственных институтов уже привело к тому, что центр принятия решений по многим жизненно важным внешнеполитическим проблемам смещается из дипломатического ведомства в администрацию президента, премьер-министра или в другие ведомства.

Например, во Франции значительные полномочия приобрел созданный в 1994 г. Межминистерский комитет по координации внешнеполитической деятельности. Комитет возглавляет премьер-министр, в состав его входят те члены кабинета, ведомства которых имеют выход на международную арену. В работе Комитета принимает участие специальный представитель президента, а также генеральный секретарь Межминистерской комиссии по европейскому сотрудничеству. В Германии координацией внешней политики занимается соответствующее Бюро бундесканцлера.

Внешнеполитическое ведомство США — Государственный департамент сталкивается в своей деятельности с могучими национальными соперниками. Речь идет об администрации Белого дома, Министерстве обороны, Национальном совете безопасности, Центральном разведывательном управлении и, наконец, Конгрессе. Все они являются активными игроками в выработку внешнеполитического курса. Американские авторы давно и остроумно подметили, что Госдепартамент выглядит «бюрократическим пигмеем» на фоне гигантов.

Авторитетный американский дипломат Дж. Кеннан подчеркивает, что теоретически все акции иностранного правительства, затрагивающие интересы внутренних акторов, в первую очередь должны были бы рассматриваться в Госдепартаменте. Тем не менее по сравнению с другими правительственными департаментами и агентствами именно Госдепартамент пользуется наименьшим влиянием в политических кругах страны.

Централизация принятия решений особенно характерна для военной сферы. Американские источники отмечают, что вопросы национальной безопасности практически ускользают из-под контроля Государственного департамента. Российские исследователи заметили, что и в России Министерство иностранных дел уступает ряд своих прерогатив в области проблем безопасности администрации президента и силовым министерствам. Таким образом,

формируется новая иерархия уровней по выработке внешнеполитического курса (*policy-making*) и принятия решений (*decision-making*).

Требования к дипломатам постоянно возрастают. Известный исследователь современной дипломатии Б. Хокинг утверждает, что дипломат, будучи избавлен от необходимости заниматься рутинной деятельностью по сбору информации, должен прежде всего быть аналитиком, но одновременно обладать навыками опытного менеджера.

Информация, циркулирующая в дипломатических кругах: сообщения на конференциях и круглых столах, материалы брифингов, презентаций, бесед, процедурных встреч, — все это неструктурированные данные. Необходима система, способная превратить неструктурированную информацию в полезное знание. Сбор информации — лишь первый этап на этом пути. Возникающие в связи с этим трудности обусловлены прежде всего необходимостью решить вопрос о том, какая часть из огромной массы информационного материала представляет интерес *hinc et nunc* (здесь и сейчас) и что может быть востребовано в дальнейшем. Это позволяет формулировать гипотезы возможного развития ситуации. По мере поступления новых данных предположения (гипотезы) насчет задействованных групп интересов и давления, реальных возможностей и препятствий постепенно можно трансформировать в сценарии дальнейших действий. В итоге можно приступить к выработке рекомендаций. Таким образом, информация превращается в знание, а изначально объективный материал оказывается преобразованным в авторитетное мнение дипломата.

Вызовом традиционной дипломатии стала глобальная **электронная революция** в средствах сообщения, позволившая принимать и получать необходимую информацию как международного, так и внутреннего характера в режиме реального времени. Благодаря современным технологиям активное участие зарубежных представительств в выработке политического курса и его проведении в жизнь может осуществляться посредством ежедневного, а временами и ежечасного постоянного обмена между центром и посольством, которое раньше только получало инструкции сверху и посылало в центр свои отчеты и рекомендации. Электронные средства делают возможной моментальную связь с правительством и его немедленную реакцию на события, тоже становящиеся сразу достоянием общественного мнения как в собственной стране, так и за ее рубежами. При этом быстрота реакции на события приобретает значение не меньшее, чем сами события. Появление новых технологий остро поставило вопрос о принципиально новой, отвечающей современным требованиям системе подготовки дипломатов, призванных трудиться в условиях информационной революции.

В эпоху Интернета дипломат неизбежно превращается в стратегически мотивированного обработчика общественного мнения. Иными словами, он уже не ограничивается ролью пассивного наблюдателя, ему необходимо умение самостоятельно сформировать необходимый поток информации. Следовательно, в сложной обстановке современного мира востребованы самостоятельные и инициативные действия дипломата. Профессионально ориентированные

образовательные структуры призваны формировать такого рода дипломатов, готовых к работе в неординарных ситуациях.

Сегодня дипломатам следует серьезно задуматься над возникающими актуальными проблемами, в частности, в связи с уязвимостью дипломатической переписки, как это продемонстрировала история с *Wikileaks*. В этом контексте само собой напрашивается сравнение с тем историческим периодом, который последовал вслед за изобретением книгопечатания. Новые мощные информационные потоки в XV—XVI столетиях вызвали к жизни неслыханное брожение умов и в известной степени обусловили процессы секуляризации, Реформации и т.д. Так и сегодня, с появлением Интернета неизбежны трансформации в традиционной организации дипломатических отношений. Большинство исследователей сходятся в том, что будущее дипломатической службы во многом зависит от того, насколько она сумеет соответствовать императивам технологической революции.

Институты, профессионально занимающиеся подготовкой дипломатических кадров, взяли на вооружение появившуюся в недрах бизнеса концепцию «менеджмента знаний» (*knowledge management*). Само слово «знания» (*knowledge*) подразумевает в данном случае комплекс знаний в области информации при органическом сочетании опыта и интуиции. «Менеджмент знаний» позволяет дипломату адекватным образом реагировать на непредвиденные события, постольку поскольку современная дипломатия действует в крайне нестабильной и переменчивой среде. Весьма значимой будет его роль посредника между официальной и неправительственной дипломатией, его способность выявлять необходимые ресурсы для достижения поставленных целей.

Следует внимательно отнестись и к подготовке региональных кадров для работы на внешнем направлении. Их опыт на местах, особенно в многоэтнических и многоконфессиональных регионах, может оказаться весьма востребованным и ценным. В частности, многие российские регионы проводят активную политику в отношении соотечественников за рубежом, создают там культурные центры, разворачивают деятельность по привлечению инвестиций.

В кадровом составе дипломатических служб неизбежно происходят **гендерные изменения**. Сегодня в Соединенных Штатах свыше восьмидесяти женщин-послов, в Великобритании — около тридцати, во Франции — восемнадцать. Глава Госдепа и восьми его департаментов — женщины. В Форин офис из восьми женщин, глав департаментов министерства, одна стоит во главе традиционно мужского департамента — обороны и разведки. Вплоть до 1964 г. двери Фарнезины, итальянского внешнеполитического ведомства, были закрыты для женщин. Сегодня уже четыре женщины имеют самый высокий ранг Посла Италии, которым удостоены всего лишь 22 итальянских дипломата. В России до сих пор на должность посла назначены две женщины — карьерные дипломаты. Кадровые службы в российском МИД выдвигают различные аргументы в пользу назначения послами дипломатов-мужчин. В частности, когда речь идет о мусульманских странах, можно услышать утверждения, что там вряд ли захотят иметь

дело с дипломатами-женщинами. Факты, однако, не подтверждают этого мнения. Сегодня многие посольства, аккредитованные в Кувейте, Египте, Ливане, Сирии, Нигерии, Судане, Омане, Афганистане, Азербайджане, Туркменистане, Таджикистане, Албании и ряде других стран, возглавляют женщины.

В странах Азии и Африки, где женщины традиционно не принимали активного участия в политической деятельности, их число на дипломатической службе растет. Сегодня в Индонезии, где большинство населения исповедует ислам, представляют страну за рубежом девять послов-женщин. Представительница небольшого арабского государства Бахрейн недавно была аккредитована в Вашингтоне в качестве главы посольства. В Объединенных Арабских Эмиратах, где, кстати, женщины составляют 22,5% парламентариев, а четверо стали министрами, женщины назначены на должности послов в Швеции и Испании. В начале XXI в. одиннадцать женщин возглавляли в Нью-Йорке постоянные представительства своих стран при ООН, в Вашингтоне было аккредитовано пятнадцать женщин-послов. Недаром в ООН при активном участии российской дипломатии обсуждается создание новой структуры по гендерной проблематике.

Экономическая дипломатия. На смену международному разделению труда с четким распределением ролей между крупными категориями производителей в настоящее время пришло громадное разнообразие специализированной продукции. Сметая пограничные барьеры, глобализация экономики привела к усложнению системы функционирования мирового рынка и перевела большое число внутренних проблем в категорию проблем, представляющих всеобщий интерес. С особой остротой встал вопрос устойчивого развития и экологической безопасности.

Экономическая дипломатия — область международной деятельности, в которой взаимосвязь и переплетение экономики и политики приобрели качественно новое содержание, подчиненное задаче создания наилучших условий для участия национальной экономики в мировом хозяйстве.

Экономическая дипломатия стала одним из приоритетных направлений дипломатии. Участие внешнеполитических ведомств и посольств в содействии национальному бизнесу существовало и в прежние времена. Напомним, что экономические департаменты появились в министерствах иностранных дел и посольствах еще в начале XX в. Однако сегодня экономический аспект глобализации стимулирует внешнеполитические службы на гораздо более активное участие в коммерческих предприятиях. Задача продвижения и защиты национального бизнеса стала центральным пунктом большинства государственных программ, касающихся организации и деятельности внешнеполитических ведомств.

Например, одна из обязанностей американского посла состоит в том, чтобы «сделать все возможное для устранения тех законодательных положений страны пребывания, которые препятствуют продвижению американского

бизнеса на рынки этой страны». В нынешних посольствах не только экономические группы, но и группы, занимающиеся аналитическо-информационной работой, связями с общественностью и вопросами безопасности, во многом ориентированы на активное содействие финансистам, предпринимателям и коммерсантам своей страны.

Широкие возможности государственных представителей за рубежом в деле лоббирования и выхода на необходимый уровень в целях решения того или иного вопроса выгодно используются бизнесменами. Можно утверждать, что экономическая дипломатия сформировала свой особый универсум, в котором происходят многосторонние форумы и действуют различные институты, регулирующие функционирование современной мировой экономики. Здесь экономическая дипломатия задает свой ритм жизнедеятельности, определяет пространство приложения сил и очерчивает круг собственной проблематики.

Возрастающее значение приобретает **энергетическая дипломатия**. Растет товарообмен, расширяется рынок услуг, инвестиций, рост капиталов во многом превосходит поток продукции. Внешнеторговые операции, товарообмен и инвестиции отличаются широкой географией, в конечном итоге охватывающей весь мир.

Вмешательство международных институтов во внутренние дела государств превратилось в фактор, который существенно и порой весьма болезненно влияет на трансформацию национальных экономических систем. В этих новых условиях обеспечение эффективного функционирования экономики своей страны на мировом рынке становится одной из первостепенных задач дипломатической деятельности.

Итак, продвижение экспорта — одна из постоянных и существенных задач любого посольства.

Какие задачи для достижения этой цели ставят перед своими представителями внешнеполитические ведомства? Представляется возможным сформулировать общие для большинства посольств задачи.

— Сбор информации об экономической ситуации в стране пребывания для обеспечения крупных проектов и заключения различных торговых контрактов; анализ экспортной конкурентоспособности аккредитуемой страны; создание и пополнение банка данных о текущем состоянии мировой экономики и торговли; выявление потенциального политического и социального риска, чреватого негативными последствиями для деловых отношений со страной пребывания; разработка необходимых стандартов для экспортных компаний, желающих выйти на данный рынок.

— Практические и детальные исследования конкурентных условий, связанных с осуществлением особых проектов, в которых задействованы национальные банки аккредитуемой стороны. Иногда такие исследования проводятся по отдельному запросу со стороны как частного бизнеса, так и различных центральных ведомств и региональных властей.

— Практические услуги своим бизнесменам, заключающиеся в политическом содействии на местном министерском уровне или на уровне глав государств; привлечение заинтересованных в сотрудничестве частных компаний и содействие установлению ими контактов с соответствующими компаниями своей страны.

— Рекламное продвижение процветающих предприятий с использованием разнообразных форм «общественных связей» — организация приемов и брифингов (по случаю подписания контракта, открытия предприятия, посещения фирмы), издание информационных бюллетеней, опубликование статей в местной прессе, выступление по телевидению, интервью, своевременное уведомление местного бизнеса о приезде в страну влиятельных журналистов и пр.

— Стимулирование национального коммерческого присутствия в стране аккредитации, например, в форме учреждения бизнес-клуба или торговой палаты. Это подразумевает также контакты с соотечественниками, проживающими в стране аккредитации, которые проявляют особый деловой интерес к своей родине.

В то же время исследователи экономической дипломатии отмечают, что при благоприятной конъюнктуре крупные фирмы и компании, имеющие собственные представительства за рубежом, предпочитают решать свои дела без вмешательства национального ведомства иностранных дел. Более того, замечено, что даже мелкие и средние предприниматели обращаются за содействием в соответствующие департаменты и посольства лишь в условиях кризисной конъюнктуры. При благоприятной конъюнктуре бизнес предпочитает работать напрямую со своими зарубежными партнерами. Самостоятельно действуют на мировой арене и транснациональные корпорации.

Активное участие государственных внешнеполитических структур в экономической дипломатии ставит на повестку дня и такой острый вопрос, как коррупция. Подкуп иностранных чиновников становится довольно распространенной практикой. В США до последнего времени дипломаты, замеченные в такого рода злоупотреблениях, подвергались уголовному преследованию. В настоящее время наказание сведено лишь к административным санкциям. Коррупция распространяется и по линии взаимоотношений между представителями бизнеса и дипломатами. С другой стороны, посольствам менее развитых стран официальные отчисления от посредничества при сделках позволяют пополнить их довольно скудный бюджет.

Активизирует свою деятельность в области экономической дипломатии и Министерство иностранных дел России. Это направление также должно преследовать цель модернизации страны, помогая выходу отечественной продукции на региональные и глобальные рынки. В частности, представительства России за рубежом нацелены на активную работу с представителями мировой интеллектуальной элиты и НПО, а также на вовлечение их в обсуждение вопросов модернизации. Координацией экономической дипломатии

занимается департамент экономического сотрудничества. В то же время территориальные департаменты министерства около 40–50% объема своей работы посвящают проблемам торгового обмена и привлечения инвестиций. Процесс принятия решений в этой области подразумевает участие посольств и консульств, поскольку именно эти учреждения обладают уникальной возможностью обеспечить качественную экспертизу социально-экономических последствий широкомасштабных проектов, поставлять специализированную информацию. Хотя определенный объем информации содержится и в банках данных, самые ценные сведения, касающиеся конкретного фрагмента рынка, его стратегии и перспектив, чаще всего добывается именно на местах, особенно если речь идет о странах с редкими языками. Под патронажем МИД создаются деловые клубы и проводятся круглые столы российских бизнесменов, стремящихся выйти на мировой рынок. Нарбатывается техника дипломатического сопровождения важнейших проектов и сделок, а также их целевого лоббирования. В этой области, бесспорно, существуют и большие неиспользованные резервы.

Подобно большинству стран, в России также появляются разнообразные акторы экономической дипломатии. В настоящее время уже около шести министерств обладают правом непосредственного выхода на международную арену. Такие транснациональные корпорации, как «Газпром», обзавелись своими собственными международными отделами. Причем «Газпром» провел целевое исследование, пытаясь установить оптимальное сочетание интересов корпораций с общегосударственными задачами.

Экономическая дипломатия требует притока квалифицированных кадров для работы как в центральном аппарате, так и в зарубежных представительствах. В связи с этим британским дипломатам вменено в обязанность окончить курсы менеджмента и маркетинга. Молодые германские дипломаты в течение четырех недель проходят подготовку по проблемам международной торговли и финансов. За этим следует двухнедельный семинар, в ходе которого отрабатываются модели лоббирования национального бизнеса за рубежом. Для участия в работе семинара приглашаются высококвалифицированные специалисты-практики. Начинающие дипломаты проходят двух- или трехнедельные стажировки в наиболее солидных немецких фирмах. В российских вузах, например, в МГИМО, помимо предметов общего профиля в области мировой экономики и международных экономических отношений разрабатываются и преподаются узкоспециализированные курсы по экономической дипломатии, энергетической дипломатии, правовому обеспечению внешнеэкономической деятельности, международному бизнесу и деловому администрированию, взаимодействию с соотечественниками за рубежом.

Формы дипломатического взаимодействия. В рамках современной дипломатии постоянно возникают новые и совершенствуются старые формы представительства.

Высокий уровень взаимозависимости приводит к тому, что в отсутствии или полном разрыве дипломатических отношений отныне, как правило, не заинтересована ни одна страна. Например, после акта провозглашения Косово независимости в Приштине продолжало действовать российское представительство. Россия, ссылаясь на резолюцию 1244 Совета Безопасности ООН, рассматривала его как часть посольства РФ в Сербии и таким образом сохраняла свое присутствие.

Традиционно нейтральные государства, такие как Швейцария, Австрия и Швеция, поддерживали необходимый уровень контактов между странами, разорвавшими дипломатические отношения. Правда, дипломатическим правом предусмотрено, что в отсутствие дипломатических отношений интересы страны могут представлять консульские учреждения. Однако консульства зачастую находятся на значительном отдалении от столицы, к тому же обладают ограниченным иммунитетом и, как правило, не имеют значительного политического веса.

По мере возрастания взаимозависимости некоторые дипломатические службы стали практиковать нетрадиционные формы поддержания отношений, учреждая в принимающем их посольстве третьей страны **миссию по проблемам собственности** (*property mission*), **представительское бюро или бюро по связям** (*representative office, liaison office*), **секцию интересов** (*interests section*). Например, секция интересов США действует в Гаване при швейцарском посольстве, а кубинская секция интересов — при чешском посольстве в Вашингтоне. В 2008 г. США приняли решение об открытии секции интересов в Тегеране.

В августе 2008 г. грузинское правительство в одностороннем порядке приняло решение о разрыве дипломатических отношений с Россией. В целях минимизации негативных последствий этого демарша российский МИД обратился к правительству Швейцарии с просьбой оказать «добрые услуги» по представительству интересов Российской Федерации в Грузии. Речь шла об учреждении при посольстве Швейцарии в Тбилиси секции интересов Российской Федерации.

Положение секции интересов не отражено в документах Венской конференции 1961 г. Таким образом, эта форма отношений еще не получила соответствующей международно-правовой основы. При открытии секции интересов страна руководствуется в основном сложившейся практикой и международным обычаем. В силу данного обстоятельства статус различных секций интересов не следует стандарту и согласовывается по дипломатическим каналам.

Договоренность об открытии секции интересов неизменно носит трехсторонний характер. Прежде всего соглашение достигается между аккредитуемой и принимающей сторонами, затем — со стороной, не имеющей дипломатических отношений с принимающим государством. Основа соглашения вырабатывается путем обмена нотами между министерствами иностранных дел заинтересованных сторон, принимающая сторона сообщает через страну, намеревающуюся открыть при своем посольстве секцию интересов, о своем на то согласии. Дипломаты, работающие в секции интересов, имеют возможность

вести переговоры с принимающим правительством, занимаются ограниченным определенными рамками сбором информации и направляют ее в центр. Наряду с прочими обязанностями они могут выполнять также и консульские функции, выдавать визы, паспорта, легализовать документы и т.д.

Секции интересов обычно не фигурируют в списках дипломатического корпуса. Во главе секции интересов может находиться советник или генеральный консул, но не посол. Персонал секции, как правило, состоит из советников, секретарей, атташе, в прошлом не занимавшихся политическими или военными вопросами. Все расходы по содержанию секции интересов обычно несет страна, чьи интересы эта секция представляет.

Секции интересов не могут использовать флаг и герб государства, интересы которого они представляют. Государственная символика не может фигурировать и в официальной корреспонденции. Кроме того, не рекомендуется организовывать пышных мероприятий, которые откровенно напоминали бы аккредитующей стране о существовании секции интересов на ее территории. В дипломатическом списке сотрудники секции интересов фигурируют под эгидой посольства, в котором эта секция размещена. Разумеется, принимающая сторона имеет право ограничивать сферу деятельности секции интересов.

Дипломаты, работающие в секции интересов, пользуются иммунитетом и привилегиями, так как рассматриваются в качестве персонала посольства страны-протектора, при котором существует эта секция. Резиденция главы секции интересов, помещения, ею используемые, транспортные средства, архивы подпадают под статьи 22 и 24 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., ибо рассматриваются как принадлежащие стране-протектору, и, следовательно, их неприкосновенность не может быть нарушена иначе как с согласия главы секции интересов. Секция интересов, однако, не имеет права открывать свой счет в банке. Любое нарушение иммунитетов и привилегий секции интересов рассматривается как недружественные действия в отношении страны-протектора. Семьи дипломатов чаще всего остаются в стране пребывания, что тоже в известной степени свидетельствует о намерении сторон восстановить, как только будет возможно, полные дипломатические отношения. Как правило, с согласия страны-протектора секция интересов пользуется автономными средствами связи — почтой, телеграфом, телефоном, телексом и т.д. Причем эти средства тоже рассматриваются как принадлежащие стране-протектору и, следовательно, подпадают под соответствующие статьи Венской конвенции. Связь с собственным правительством секцией интересов осуществляется от лица страны-протектора. Это относится и к дипломатической вализе, доставляемой страной-протектором.

После Второй мировой войны возникновение многочисленных новых независимых государств, логика холодной войны, возросшая сложность внешнеполитических проблем, требовавших участия в их разрешении все более широкого круга специалистов, привели к колоссальному росту бюрократического дипломатического аппарата. Еще в конце 40-х годов прошлого века Государ-

ственный департамент США насчитывал всего лишь 700 человек. В настоящее время штаты одного американского посольства в некоторых столицах приближаются к тысяче человек. Великобритания имеет на территории Соединенных Штатов 29 консульских учреждений. Сеть французских дипломатических представительств уступает лишь сети американской дипломатии.

Посольства в последние десятилетия комплектуются далеко не только карьерными дипломатами. Сотрудниками посольств теперь становятся представители самых разнообразных ведомств — военных, разведывательных, коммерческих, информационных, агропромышленных и т.д. Например, по данным энциклопедии «*Britannica*», в крупных американских посольствах лишь около 15% персонала — чиновники Госдепартамента. Некоторые посольства сегодня напоминают небольшие военные городки или гарнизоны, где расположены офисы, резиденция посла, жилые дома для дипломатов, их семей, а также родственников, магазины, спортивные сооружения, бассейны, клубы и культовые здания. Все это превратило дипломатическую службу в чрезвычайно дорогостоящую отрасль государственного управления.

Вопросы финансового порядка стали серьезной проблемой для современной дипломатической службы. Бюджетные ассигнования на оборону и безопасность просто несопоставимы с сокращающимися бюджетами дипломатических ведомств. В 2010 г. в США на оборону и безопасность было выделено 663,8 млрд долл., бюджетные ассигнования на внешнеполитическую деятельность составили немногим более 50 млрд (на оперативные нужды Госдепа — около 11 млрд). В Великобритании финансирование внешнеполитической службы за последние десятилетия сократилось до 0,4% госбюджета, в то время как бюджет военного ведомства постоянно возрастал. Экономический кризис потребовал проведения политики жесткой экономии. В этой связи наметилось дальнейшее сокращение бюджетов внешнеполитических ведомств. Во Франции финансирование Кэ д'Орсэ за последнюю четверть века сократилось на 20% и в настоящее время составляет 1,8% госбюджета. За 2008–2010 гг. было урезано 700 рабочих мест, а к 2013 г. планируется дальнейшее сокращение. В Италии с 2008 по 2010 г. государственное финансирование дипломатической службы снизилось с 0,35 до 0,25% государственного бюджета. Профсоюзы дипломатов проводят забастовки с требованием увеличить бюджетное финансирование. Протест вызывает и система продвижения по службе, ведь иногда дипломата переводят на более высокую должность без повышения заработной платы в течение по крайней мере двух лет. Выходом из этой ситуации, видимо, будет использование преимуществ высоких технологий и превращение посольств из мини-министерств (какими они фактически стали в крупных странах) в более гибкие структуры с небольшим числом сотрудников.

Европейский союз — лаборатория новых форм дипломатических связей. На дипломатическую службу влияют не только глобализационные процессы. Процессы интеграции также модифицируют традиционные ди-

пломатические институты. С особой наглядностью этот процесс проявляется в Европейском союзе. Европейский союз располагает стандартным традиционным дипломатическим инструментарием реализации внешней политики: это сеть дипломатических представительств, декларации, дипломатические демарши, визиты на высоком уровне, встречи, участие в международных конференциях, направление наблюдателей, осуществление переговорного процесса.

Европейский союз (хотя он и не является супергосударством, однако как интеграционное объединение претендует на проведение общего внешнеполитического курса) располагает собственной дипломатической службой. В ней задействовано свыше 7 тыс. человек, а число посольств ЕС (их называют делегациями) и миссий при международных организациях приближается к 150. Сотрудники представительств ЕС, включая некарьерных дипломатов, пользуются дипломатическим статусом, во главе европейского представительства стоит чрезвычайный и полномочный посол.

Все институты Европейского союза прямо или косвенно задействованы в осуществлении внешних сношений. Документы ЕС, принимавшиеся в Амстердаме, Кёльне, Ницце и Лиссабоне, ставили целью достижение **Общей внешней политики и политики безопасности (ОВППБ)** (*Common Foreign and Security Policy — CFSP*). Известно, что ЕС может выражать единое мнение по международным проблемам, отстаивать общую позицию в международных организациях и на международных конференциях. ЕС может также вести переговоры с государствами и международными организациями в целях заключения международных договоров. Разумеется, данное положение не исключает права каждого государства-члена на самостоятельную внешнюю политику. Тем не менее договоры предусматривают, что страны-члены оказывают активную солидарную поддержку общей внешней политике и политике безопасности, обеспечивая достижение совместных позиций и принятие совместных мер в соответствии с решениями Евросоюза. Они обязаны выступать с этих позиций в международных организациях и на международных конференциях и информировать не представленные в этих организациях страны ЕС о ходе обсуждения интересующих их вопросов. Значение интеграционной дипломатии возросло благодаря положению Лиссабонского договора о придании Европейскому союзу статуса юридического лица. Исходя из этого в Секретариат ООН был направлен запрос о повышении уровня представительства ЕС в ООН до уровня наблюдателя. Представительства Великобритании и Франции, являющихся постоянными членами Совета Безопасности ООН, призваны обеспечивать защиту позиций и интересов ЕС, если это не противоречит положениям Устава ООН. Дипломатические и консульские представительства Евросоюза в третьих странах призваны содействовать защите граждан стран ЕС, не представленных в данной третьей стране.

На сегодняшний день общая внешняя политика вырабатывается прежде всего путем межправительственного согласования. В то же время все официальные декларации по вопросам ОВППБ делаются после Лиссабонского до-

говора не от имени Европейского сообщества и государств-членов, а от имени Европейского союза. Преследуя цель упорядочить представительство Евросоюза на международной арене («говорить одним голосом»), Лиссабонский договор поставил во главе Европейского союза председателя ЕС, кандидатура которого согласуется Европейским советом, Советом министров и Комиссией на два года с возможным продлением его мандата еще на один срок.

Амстердамский договор учредил новый пост — Высокого представителя по вопросам ОВППБ. В своей деятельности Высокий представитель должен опираться на группу Политического планирования и раннего предупреждения (*PPEWU*), укомплектованную чиновниками стран-членов ЕС, ЗЕС, представителями Комиссии и генерального секретариата Совета. Ключевые позиции в области выработки принципов и общих направлений внешней политики Сообщества занимает Европейский совет. Именно на его саммитах определяется общая «стратегия» стран-членов ЕС и принимаются рекомендации по заключению международных соглашений. В соответствии со стратегическими установками Европейского совета Совет ЕС (институт, состоящий из министров входящих в ЕС стран) принимает «решения», проводит «акции» и определяет «позицию» ЕС, а также выступает с «заявлениями». В случае, если в самом Совете представитель одной из стран высказывает несогласие с предложенными решениями, то арбитром выступает Европейский совет, в рамках которого вопрос улаживается достижением консенсуса. Европейский совет уполномочен также вести «политический диалог» по вопросам внешней политики со странами, не входящими в ЕС, и выступать с «инициативами» в тех случаях, когда речь идет о конфиденциальных контактах с третьими странами по проблемам прав человека, демократии и гуманитарных акций.

Европейский совет и Совет министров являются главными политическими институтами европейской дипломатии. Однако эти институты не работают на постоянной основе, многочисленны по своему составу и, самое главное, в своей практике принимают решения путем почти исключительно консенсуса или единогласного голосования. Последний фактор существенно замедляет процесс принятия решений и, следовательно, снижает эффективность ОВППБ. Правда, почти по 70 направлениям политики ЕС решения уже сейчас принимаются квалифицированным, а в ряде случаев даже простым большинством. Это относится, в частности, к проблемам политического убежища и иммиграционной политики. И все же возможность подлинно общего внешнеполитического курса может стать реальностью лишь при условии отказа от существующего в ЕС принципа единогласия по судьбоносным вопросам международной политики.

На сегодняшний день отнюдь не все страны согласны пожертвовать правом вето. Зачастую позиции стран-членов расходятся как по вопросам политики ЕС в окружающем мире, так и по вопросам структуры европейской и глобальной безопасности. Достаточно напомнить об особых позициях Франции и Германии по поводу событий в Ираке, Греции — по вопросу о Кипре,

расхождения между Великобританией и Испанией по проблеме Гибралтара. Положение усугубилось в связи с вхождением в ЕС стран Восточной Европы. Новые разногласия выявились в связи с провозглашением независимости Косово, событиями в Закавказье и т.д.

Тем не менее движение в сторону принятия решений большинством голов продолжается. Так, Лиссабонским договором предусмотрена новая система голосования в случае, если по поставленным на голосование проблемам не предусмотрено единогласие. Решение считается принятым, если за него высказывается 55% государств-членов, представляющих не менее 65% населения Евросоюза. Принятие решения обеспечено также при условии, если против него возражает всего лишь одна, две или максимум три страны.

До Лиссабона оперативное управление дипломатической службой Европейского союза осуществлялось Комиссией и ее пятью директоратами, а также секретариатом Высокого представителя. Теперь наметилось движение в сторону оформления отдельного института внешнеполитической службы — **Европейской службы внешнего действия** (*European External Action Service*). Новым Высоким представителем по ОВППБ стала баронесса Кэтрин Эштон. Ее статус был повышен до вице-председателя Комиссии. Сама Эштон будет заниматься челночной дипломатией и разрешением конфликтов, в этом ей будут помогать 7 спецпредставителей ЕС и создаваемый кризисный центр, состоящий из 160 экспертов по безопасности. Кэтрин Эштон также председательствует в ходе совещаний министров иностранных дел стран—членов ЕС.

Европейская служба внешних действий призвана работать над имиджем ЕС как мощного мирового центра, совершенствовать сеть дипломатических отношений ЕС, заниматься пандемиями, энергетической безопасностью и миграцией, а также политикой во имя развития и помощи, что позволяет сосредоточить на этих направлениях многомиллиардный бюджет, вотируемый Европейским парламентом.

Под руководством Эштон теперь работают 1525 чиновников Комиссии и Совета и 800 дипломатов. Около 60% чиновников трудятся в Европейской службе внешних сношений на постоянной основе, остальные командированы министерствами стран-членов на восьмилетний срок с возможностью его продления.

Особое внимание уделяется функционированию интеграционной дипломатии в самом Европейском союзе. Все страны-члены обязаны иметь свои представительства в Брюсселе. Третьи страны аккредитуют в Брюсселе миссии, но, как только страна становится членом Евросоюза, статус ее миссии повышается до статуса постоянного дипломатического представительства. Последние многочисленны по своему составу в связи с огромным объемом работы по всем направлениям интеграции.

Разнообразие стоящих перед представительством задач обусловило его формирование из работников различных отраслевых министерств, включая министерство торговли и промышленности, казначейство, министерство налогов

и сборов, министерство сельского хозяйства. Министерства иностранных дел стран ЕС призваны координировать связи между различными государственными ведомствами и Брюсселем. Кроме того, в своей ежедневной работе соответствующие департаменты внешнеполитических ведомств занимаются распространением поступающей из ЕС информации. Европейские министерства иностранных дел вынуждены также активно заниматься лоббированием не только членов Комиссии, но и представителей своих национальных ведомств.

Серьезное отличие работы в постпредстве при ЕС от работы обычных посольств состоит в том, что все члены постпредства постоянно вовлечены в переговорный процесс. Поэтому одним из основных критериев отбора на работу в эти представительства стала способность дипломата вести переговоры. Переговоры в ЕС — не игра с нулевой суммой, где выигрыш одного становится проигрышем другого. Это сложная система многосторонней дипломатии, охватывающей огромное число проблем, затрагивающей широкий спектр интересов и требующей постоянных контактов как с правительством, так и с институтами ЕС. Собственно, именно переговоры и представляют основную составляющую дипломатического процесса внутри ЕС. Характерной чертой работы главы представительства при ЕС является повседневный контакт со своей столицей, что отличает его деятельность от деятельности традиционного посла или представителя при ООН. Постоянный представитель при ЕС ежедневно получает инструкции из своей страны по ведению переговоров.

Срок пребывания дипломатов в Брюсселе обычно не превышает 3–5 лет. Вернувшись на родину, многие получают повышение в своих ведомствах. Таким образом, устанавливается прочная связь между чиновниками в Брюсселе и соответствующей страной ЕС. Между странами—членами ЕС широко распространен опыт обмена кадрами, регулярно проводящийся внешнеполитическими ведомствами Англии, Нидерландов, ФРГ и др. Например, французские дипломаты направляются на длительные сроки (от одного до двух лет) в Министерство иностранных дел ФРГ, в различных подразделениях которого они работают вместе со своими немецкими коллегами. Слушатели Национальной школы администрации, готовясь к дипломатической карьере, получают возможность пройти стажировку в британском Форин офис.

Специфика работы в дипломатических структурах Евросоюза требует, однако, особой подготовки. В связи с этим поставлен вопрос о создании своего рода Дипломатической академии ЕС, которая будет обучать искусству дипломатии, организовывать тренинг персонала делегаций ЕС и готовить профессионалов для работы в дипломатических структурах Европейского союза.

Под влиянием глобализационных и интеграционных процессов происходит реформирование структур министерств иностранных дел стран-членов. Во внешнеполитических ведомствах Франции, Германии, Великобритании, Испании и ряда других стран ЕС все большее место отводится функциональным департаментам, вытесняющим территориальные департаменты, нацеленные на развитие исключительно двусторонних отношений. Например, в компе-

тенцию департамента Европейского союза парижского Кэ д'Орсэ с некоторыми пор входят вопросы двусторонних отношений со странами—членами ЕС, тогда как генеральный департамент по политическим делам и безопасности занят остальными территориальными направлениями. В Берлине двусторонние отношения со странами ЕС отныне курирует департамент европейской интеграции, отношения с другими странами являются компетенцией двух общеполитических департаментов. В лондонском Форин офис из шести департаментов три охватывают как проблемные, так и все территориальные вопросы. Территориальные и функциональные направления в дипломатическом ведомстве Испании объединены в рамках государственных секретариатов. Реформируется и итальянский МИД — Фарнезина. Прежняя организация по территориальному принципу теперь считается слишком узким секторальным подходом, противоречащим современному международному контексту. После упразднения пяти территориальных департаментов достижением поставленных целей будут заниматься восемь функциональных, совпадающих с приоритетными направлениями итальянской внешней политики. Предполагается, что создание департамента Европейского союза позволит, помимо прочего, усовершенствовать координацию с новыми дипломатическими структурами Европейского союза, прежде всего с предусмотренной Лиссабонским договором Европейской службой внешних действий. В частности, при проведении предусмотренного законом конкурса на занятие дипломатических должностей выделяются средства на подготовку дипломатов, которых Италия будет рекомендовать для работы в структурах этой Службы.

Дипломатические отношения внутри Европейского союза претерпевают изменения не только в результате воздействия интеграционных процессов, но и в связи с процессами, получившими название «регионализации».

Субъектами всех этих процессов выступают как субнациональные регионы, узаконенные административно-территориальным делением многих стран, так и регионы, образующиеся в результате трансграничного сотрудничества. Представители местных и региональных образований стремятся пополнить число новых акторов дипломатии и добиться статуса субъекта международных отношений. Поскольку государство по-прежнему остается главным актором дипломатии, система внешних связей регионов получила название **парадипломатии**, а чиновники региональных представительств не пользуются дипломатическими иммунитетами и привилегиями.

Первопроходцем новой архитектуры региональной парадипломатии стал в 1984 г. Бирмингем. Муниципальный совет этого города принял решение открыть свое представительство в Брюсселе, примеру последовали другие муниципалитеты и федеральные земли Германии. Регионы, испытывающие напряженность в отношениях с собственным правительством (в результате политических разногласий или претензий на большую, чем это предусмотрено национальным законодательством, автономию), также одними из первых учредили свои представительства в Брюсселе. Среди них — каталонцы и баски

(причем оба представительства не носили официального характера, ибо это противоречило бы государственным законам Испании), представительства Уэльса, Шотландии, Северной Ирландии. Разумеется, регионы, пользующиеся большей автономией и наделенные большими законодательными полномочиями, активнее включились в деятельность на уровне ЕС.

После Маастрихта количество региональных представительств стремительно возрастало. К началу нового века число британских региональных и муниципальных представительств достигло 32, французских — 24, германских — 21, испанских — 19, итальянских — 18, австрийских — 12, датских — 12, голландских — 9, шведских — 10, финских — 7. В то же время характеристики этих представительств отнюдь не идентичны. Они различаются по размерам, кадровым и финансовым ресурсам, выполняемым задачам и направлениям поиска партнеров. Достаточно крупные и располагающие немалыми средствами вполне могут быть приравнены к своего рода «мини-посольствам». Недаром офисы немецких регионов носят название «*Vertretungen*» (представительство). Они располагают специалистами в каждой конкретной области и активно участвуют в работе институтов ЕС. К такого рода представительствам относится и региональное посольство Каталонии.

Принято рассматривать деятельность региональных представительств в двух плоскостях. *Во-первых*, как новую форму разработки политического курса, предполагающую разделение компетенций между наднациональным, национальным и субнациональным уровнями управления (*multi-level governance*). Эта форма открывает возможности участия в европейской политике новых государственных акторов, представляющих регионы и местные органы власти, и новых частных акторов в лице коммерческих организаций, социальных, культурных и других ассоциаций. *Во-вторых*, региональные представительства могут рассматриваться как институт лоббирования интересов, сосредоточенный на выработке стратегий давления на структуры ЕС. В зависимости от законодательства страны-члена региональные представительства могут брать на себя и политическое представительство. Так, в 1998 г. британский закон о деволюции позволил шотландскому парламенту иметь в Брюсселе не только экономическое, но и политическое представительство.

Персонал региональных представительств состоит из чиновников регионального или муниципального уровня, а также рекрутируется из местного населения. Однако по вполне понятным причинам многие предпочитают иметь в составе своего представительства людей с солидным опытом работы в европейских институтах и хорошо знакомых с механизмом их функционирования. Иными словами, самых настоящих лоббистов.

Основное внимание сотрудников представительств уделяется перераспределению бюджета Евросоюза, $\frac{1}{3}$ которого делят между собой 250 европейских регионов. Региональные представители заняты разработкой проектов, финансируемых на европейском уровне. В задачи представительства, даже небольшого, входит также информирование властей региона о том, что происходит

в Сообществе. Особую роль играет так называемый *networking*, т.е. создание сети контактов как с представителями и институтами ЕС, так и с представителями других региональных офисов, расположенных в Брюсселе. Последнее чрезвычайно важно в свете решений ЕС о партнерстве и трансграничном сотрудничестве. Продвижение региональных проектов и соответствующие контакты с Комиссией, Советом министров и Европейским парламентом также входят в компетенцию представительств. Эти контакты служат способом информирования Комиссии о стратегических планах региона. Для координации деятельности региональных представительств в ЕС в 1994 г. был создан Комитет регионов. Он имеет статус консультативного органа по проблемам региональной политики, защиты окружающей среды, образования и транспорта. В Комитете регионов работают 344 региональных представителя, занимающие избранные должности в своих региональных или муниципальных органах. Таким образом, дипломатические структуры Европейского союза, включающие представительства ЕС и представительства стран при ЕС, региональные представительства при ЕС, а также сохраняющиеся двусторонние представительства, создают новую дипломатическую систему, возможно, отражающую будущие сценарии мировой дипломатии.

Рекомендуемая литература

Зонова Т. В. Современная модель дипломатии. Истоки становления и перспективы развития. М.: РОССПЭН, 2003.

Зонова Т. В. Экономическая дипломатия // ЕЕР. Внешние экономические связи. 2006. № 1.

Engagement: Public diplomacy in a globalised world. L.: Foreign and Commonwealth Office, 2008.

The Hague Journal of Diplomacy special issue: Diplomacy and the European Union. 2009.

Хронология

1999

- 1 января Введение на территории 11 стран—членов ЕС в безналичный оборот единой европейской валюты — евро.
- 6 февраля — Переговоры между участниками конфликта в Косово в Рамбуйе (Франция) с участием представителей стран членов Контактной группы по бывшей Югославии (Великобритания, Италия, Россия, США, Франция, ФРГ).
- 19 марта
- 12 марта Вступление Венгрии, Польши и Чехии в НАТО.
- 24 марта Начало военной операции НАТО в Югославии.
- 1—2 апреля Пролонгация ташкентского Договора о коллективной безопасности. Выход из Договора Азербайджана, Грузии и Узбекистана.
- 24 апреля Принятие новой Стратегической концепции НАТО на сессии Североатлантического совета (Совета НАТО) в Вашингтоне.
- 30 апреля Вступление Камбоджи в Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН).
- 17 мая Победа партии Э. Барака «Авода» на парламентских выборах в Израиле. Барак возглавляет правительство страны.
- 19 мая Арест в Кении турецкими спецслужбами лидера леворадикальной Курдской рабочей партии А. Оджалана.
- 29 мая Завершение в Нигерии периода военной диктатуры; в должность вступает президент О. Обасанджо, одержавший победу на выборах в феврале 1999 г.
- 9 июня Подписание сербскими представителями и командованием сил НАТО соглашения о прекращении огня и выводе правительственных войск из Косово, взамен которых 12 июня 1999 г. в рамках операции «Силы для Косово» (англ. *KFOR*) на территорию края вводится контингент НАТО численностью около 50 тыс. человек.
- 10 июня Подписание в Кельне по инициативе Евросоюза Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы.
- 30 августа Референдум в Восточном Тиморе (под давлением ООН), в ходе которого большинство выступает за независимость от Индонезии. Для предотвращения эскалации насилия 12 сентября в Восточный Тимор введен международный миротворческий контингент.
- 16 сентября Вступление в ООН государств Кирибати, Науру и Тонга.
- 30 сентября Начало контртеррористической операции в Чечне, известной как «Вторая чеченская война», после вторжения в августе отрядов чеченских боевиков на территорию Дагестана.
- 13 октября Отказ Сената США ратифицировать Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ).
- 20 декабря Передача Португалией Китаю суверенитета над Макао.
- 31 декабря Отставка Б. Н. Ельцина с поста президента России. Назначение исполняющим обязанности президента В. В. Путина.

2000

11 января	Самороспуск Вооруженного крыла Исламского фронта спасения в Алжире в результате переговоров с представителями властей и обещанной амнистии, однако его отдельные члены вплоть до 2002 г. продолжают совершать эпизодические столкновения с властями.
26 марта	Победа В. В. Путина на президентских выборах в России.
25 мая	Вывод израильских сил из приграничной зоны безопасности в Ливане.
13 июня	Первая в истории встреча лидеров Северной и Южной Кореи.
13 июня	Победа кандидата от оппозиционной Партии национального действия В. Фокса на президентских выборах в Мексике, завершение многолетней политической монополии Институциональной революционной партии.
10 июля	Референдум в Сирии, на котором большинство высказывается за избрание на пост президента страны Б. Асада, сына главы Сирии Х. Асада, скончавшегося 10 июня.
30 июня	Повторное избрание на пост президента Венесуэлы У. Чавеса в результате внеочередных выборов после принятия новой Конституции.
5 сентября	Вступление в ООН государства Тувалу.
6–8 сентября	Декларация Тысячелетия ООН.
28 сентября	Визит лидера израильской оппозиционной партии «Ликуд» А. Шарона на Храмовую гору в Иерусалиме, спровоцировавший массовые протесты палестинцев и начало «Интифады Аль-Акса».
5 октября	Отставка С. Милошевича с поста президента Югославии в результате многотысячных демонстраций, вызванных итогами выборов.
12 октября	Подрыв американского эсминца «Коул» в Аденском заливе (Йемен) террористами Аль-Каиды.
12 декабря	Объявление о победе на президентских выборах в США кандидата от Республиканской партии Дж. Буша-младшего.

2001

6 февраля	Избрание на должность премьер-министра Израиля лидера партии «Ликуд» А. Шарона.
26 февраля	Подписание главами стран—участниц ЕС Ниццкого договора, адаптирующего институциональное устройство ЕС к предстоящему расширению.
2 марта	Уничтожение статуй Бамианских Будд в Афганистане представителями движения Талибан, несмотря на протесты мировой общественности.
1 апреля	Арест в Белграде экс-президента Югославии С. Милошевича. 28 июня Милошевич тайно передан представителям Международного трибунала по бывшей Югославии в Гааге и заключен под стражу.
15 июня	Встреча на высшем уровне руководителей пяти стран «Шанхайского форума» в Шанхае. Декларация о преобразовании «форума» в Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС).
20 июня	Провозглашение генерала П. Мушаррафа президентом Пакистана.
16 июля	Подписание в Москве российско-китайского Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве.
20–22 июля	Столкновения антиглобалистов с полицией в ходе саммита «Группы восьми» в Генуе, в результате которых один человек погиб и несколько

	ко серьезно пострадали. Отныне массовые демонстрации и беспорядки регулярно сопровождают встречи «Большой восьмерки».
24 июля	Нападение боевиков сепаратистской группировки «Тигры освобождения Тамил-Илама» на аэропорт в столице Шри-Ланки.
12 августа	Подписание при посредничестве Евросоюза в г. Орхиде (Македония) соглашения между македонским правительством и представителями албанских общин о восстановлении мира в стране.
27 августа — 26 сентября	Операция НАТО <i>Essential Harvest</i> в Македонии, задача которой — разоружить группировки этнических албанцев и уничтожить конфискованное у них оружие.
11 сентября	Масштабные террористические акты в США, в результате которых погибло около 3 тыс. человек.
7 октября	Начало Соединенными Штатами при поддержке союзников военной операции в Афганистане.
10 ноября	Вступление Китая после 15 лет переговоров во Всемирную торговую организацию.
9—13 ноября	4-я Министерская конференция ВТО в г. Доха (Катар). Принято решение начать новый раунд многосторонних торговых переговоров по либерализации международной торговли.
13 декабря	Нападение на парламент Индии. Индия и Пакистан вновь оказываются на пороге войны.
13 декабря	Официальное уведомление президентом США Дж. Бушем российской стороны о выходе США из договора по ПРО 1972 г.
20—22 декабря	Назначение в ходе международной конференции по Афганистану в г. Бонн (ФРГ) главой переходного правительства Афганистана Х. Карзая. Учреждение, в соответствии с решением Совета Безопасности ООН, Международных сил содействия безопасности в Афганистане (англ. <i>ISAF</i>).

2002

1 января	Выпуск в наличный оборот единой европейской валюты (евро) в 12 странах ЕС.
23 февраля	Захват в заложники кандидата на пост президента Колумбии И. Бетанкур боевиками Революционных вооруженных сил Колумбии (ФАРК) (освобождена в июле 2008 г.).
11—14 апреля	Неудачная попытка свержения У. Чавеса в Венесуэле.
20 мая	Признание Восточного Тимора независимым государством.
21 мая	Доклад Государственного департамента США, в котором в качестве государств-спонсоров терроризма названы Иран, Ирак, Куба, Ливия, КНДР, Судан и Сирия.
24 мая	Подписание российско-американского Договора об ограничении стратегических наступательных потенциалов (СНП) в ходе официального визита президента США Дж. Буша в Россию.
13 июня	Избрание Х. Карзая на должность президента Афганистана на заседании Национальной ассамблеи глав афганских племен (Лойя джирга).
1 июля	Учреждение Международного уголовного суда, в компетенцию которого входит преследование лиц, ответственных за геноцид, военные преступления и преступления против человечности. Ряд государств, вклю-

	чая США, Китай, Индию, Израиль и Иран, отказались подписывать Римский статут, учреждающий Международный уголовный суд.
9 июля	Переименование Организации африканского единства в Африканский союз.
27 августа — 4 сентября	Глобальный саммит по устойчивому развитию («Саммит Земли») в Йоханнесбурге (ЮАР).
10 сентября	Вступление Швейцарии в ООН.
19 сентября	Начало гражданской войны в Кот-д'Ивуаре.
9 октября	Падение промышленного индекса Доу-Джонса до отметки 7200 пунктов в ходе кризиса «дот-комов».
27 октября	Победа на президентских выборах в Бразилии социалиста Луиса Инасио Лулы да Силва.
8 ноября	Принятие Советом Безопасности ООН резолюции № 1441, в которой содержится требование разоружения Ирака. Несколько дней спустя иракские власти соглашаются допустить в страну международных инспекторов. 18 ноября в страну прибывает международная делегация во главе с Х. Бликсом.
15 ноября	Назначение Ху Дзиньтао председателем Коммунистической партии Китая.
21 ноября	Решение саммита НАТО в Праге о приглашении вступить в Альянс Болгарию, Румынию, Словакию, Словению, Эстонию, Латвию и Литву.
14 декабря	Решение саммита Евросоюза в Копенгагене (Дания) о принятии в ЕС 10 новых членов — Венгрии, Кипра, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Словакии, Словении, Чехии и Эстонии.
16 декабря	Закключают соглашение «Берлин плюс» между НАТО и ЕС, позволяющее ЕС использовать военную инфраструктуру НАТО для участия в миротворческих операциях, в которых не принимают участия США.

2003

28 января	Подписание российско-украинского Договора о государственной границе.
Февраль	Начало вооруженного конфликта в суданской провинции Дарфур.
4 февраля	Переименование бывшей Союзной Республики Югославии в Государственный союз Сербии и Черногории в связи с принятием новой конституционной хартии.
15 марта	Назначение Ху Цзиньтао на пост Председателя Китайской народной республики.
19 марта	Начало военной операции « <i>Iraqi Freedom</i> » в Ираке.
31 марта	Начало европейской миротворческой операции « <i>Concordia</i> » в бывшей югославской республике Македония, в соответствии с соглашением «Берлин Плюс».
30 апреля	Публикация разработанного Ближневосточным квартетом план урегулирования палестино-израильского конфликта «Дорожная карта».
1 мая	Объявление Дж. Бушем на борту авианосца «Авраам Линкольн» об окончании основной фазы военной операции в Ираке.
12 мая	Выход КНДР из подписанного между ней и Южной Кореей соглашения о создании на Корейском полуострове безъядерной зоны.

29 мая	Принятие Советом безопасности ООН резолюции № 1483 о послевоенном восстановлении Ирака.
11 августа	Переход Международных сил содействия безопасности в Афганистане под командование НАТО.
27–29 августа	Первый раунд шестисторонних переговоров о путях урегулирования кризиса вокруг ядерной программы КНДР в Пекине.
14 сентября	Отказ Швеции присоединиться к зоне евро по результатам национального референдума.
31 октября	Выход в отставку М. Мохаммада с поста премьер-министра Малайзии после 22 лет пребывания в должности.
23 ноября	Выход в отставку президента Грузии Э. Шеварднадзе после массовых протестов, вызванных подтасовками на парламентских выборах. В результате «Революции роз» к власти приходит оппозиция во главе с М. Саакашвили.
13 декабря	Арест в г. Тикрит американскими солдатами бывшего президента Ирака С. Хусейна.
19 декабря	Заявление ливийского лидера М. Каддафи о прекращении программ разработки ОМУ. Впоследствии Ливия передала США документацию и оборудование со своих ядерных объектов, а также раскрыла нелегальную сеть поставщиков ядерных технологий, ключевую роль среди которых играл пакистанский ученый А. К. Хан.

2004

4 января	Победа на президентских выборах в Грузии М. Саакашвили.
3 февраля	Признание ЦРУ об отсутствии достоверных данных о наличии у Ирака оружия массового уничтожения.
29 февраля	Отстранение от власти президента Гаити Ж.-Б. Аристида в результате восстания. Главой временного правительства назначен глава Верховного суда Гаити Б. Александр.
11 марта	Серия террористических взрывов в поездах в Мадриде, в результате которых погиб 191 человек. На следующий день в знак протеста по всей Испании проходят многотысячные антиправительственные демонстрации.
14 марта	Выход в отставку, в результате парламентских выборов в Испании, правительства Х.-М. Аснара, поддерживавшего военную операцию в Ираке, уходит в отставку. Премьер-министром страны стал Х.-Л. Родригес-Сапатеро. 15 марта новое правительство Испании объявило о выводе национального контингента из Ирака.
14 марта	Избрание действующего президента России В. В. Путина на второй президентский срок.
17 марта	Антисербские погромы в Косово. Убито 19 человек, более 900 человек получили ранения. В ходе беспорядков уничтожено или повреждено около 800 домов, а также 35 православных церквей и монастырей, несколько тысяч сербов вынуждены покинуть свои дома.
19 марта	Начало неофициального расследования ООН случаев коррупции при реализации программы «Нефть в обмен на продовольствие».
29 марта	Вступление в НАТО Болгарии, Румынии, Словакии, Словении, Эстонии, Латвии и Литвы.

8 апреля	Соглашение о прекращении огня между правительством Судана и повстанческими группировками, действующими в провинции Дарфур.
24 апреля	Референдумы об объединении Кипра, организованные в соответствии с планом Генсека ООН К. Аннана в обеих частях острова. Население Северного Кипра выступило за объединение; жители Республики Кипр — против.
28 апреля	Трансляция в эфире американского телевидения записей издевательств над заключенными в иракской тюрьме Абу-Грейб.
1 мая	Самое масштабное расширение Европейского союза, членами которого стали Польша, Литва, Латвия, Эстония, Чехия, Словакия, Словения, Венгрия, Мальта и Кипр.
5 мая	Упразднение фактической независимости Аджарии как первый шаг нового грузинского руководства к восстановлению территориальной целостности Грузии.
9 мая	Убийство в результате теракта в Багдаде временного главы Переходного правящего совета Ирака Э. Салим.
22 мая	Назначение М. Сингха премьер-министром Индии.
Май	Антиправительственный мятеж под руководством генерала Л. Нкунда, переросший в продолжительный конфликт в Демократической Республике Конго.
28—29 июня	Стамбульский саммит НАТО, в ходе которого принято решение о расширении сотрудничества с рядом ближневосточных государств, а также начале миссии по подготовке сил безопасности Ирака.
28 июня	Официальная передача власти Переходному правительству Ирака.
30 июля	ООН вводит санкции в отношении властей Судана в связи с гуманитарной ситуацией в провинции Дарфур.
1—3 сентября	Захват террористами более 1000 заложников в североосетинском г. Беслан. В результате операции по освобождению заложников погибло более 300 человек, большинство из них — дети. Трагические события в Беслане серьезно изменили отношение к чеченским террористам в Западной Европе, а также послужили катализатором проведения политической реформы в России, направленной на централизацию власти.
2 сентября	Резолюция № 1559 Совета Безопасности ООН, требующая вывода всех иностранных войск с территории Ливана.
9 октября	Президентские выборы в Афганистане, победителем которых объявлен Х. Карзай.
17 октября	Референдум в Республике Беларусь, в результате которого президент страны А. Лукашенко получает право участвовать в президентских выборах неограниченное число раз.
29 октября	Подписание в Риме договора о Конституции Европейского союза.
2 ноября	Президентские выборы в США, победу на которых повторно одерживает Дж. Буш.
7 ноября	Штурм американскими войсками г. Фаллуджа, центра повстанческого движения в Ираке. Штурм сопровождается значительными жертвами среди мирного населения.
11 ноября	Смерть председателя Палестинской национальной администрации Я. Арафата.

- 17–21 ноября Саммит АТЭС в Сантьяго (Чили). В ходе саммита между Китаем и Аргентиной подписаны инвестиционные соглашения на сумму, превышающую 20 млрд долл.
- 21 ноября Открытое противостояние в результате второго тура президентских выборов в Украине, получившее название «оранжевая революция». После отмены официальных итогов выборов 26 декабря того же года проводится новое голосование, победу в котором одерживает лидер оппозиции В. Ющенко.
- 26 декабря Цунами в Индийском океане приводит к огромным разрушениям в Индонезии, Шри-Ланке, Индии, Таиланде и ряде других стран. В результате цунами более 200 тыс. человек погибли или пропали без вести.

2005

- 9 января Победа на выборах в Палестинской автономии М. Аббаса, который становится преемником Я. Арафата на посту руководителя Палестинской национальной администрации.
- 30 января Парламентские выборы в Ираке в условиях продолжения иностранной оккупации, победа шиитской партии «Объединенный иракский альянс».
- 10 февраля Официальное заявление правительства КНДР о создании ядерного оружия и выходе из Шестисторонних переговоров.
- 14 февраля Убийство в результате теракта в Бейруте экс-премьер министра Ливана Р. Харири, открыто выступавшего за вывод сирийских войск из страны. Убийство Р. Харири вызвало бурную международную реакцию; под давлением международного сообщества Сирия вывела войска из Ливана.
- 16 февраля Вступление в силу Киотского протокола, несмотря на то что США и ряд других стран его не подписали.
- 24 марта «Тюльпановая революция» в Киргизии; отстранение от власти президента А. Акаева.
- 13 мая Жесткое подавление антиправительственных выступлений в г. Андижан (Узбекистан).
- 29 мая Провал проекта Европейской конституции на референдуме во Франции.
- 24 июня Победа М. Ахмадинежада на президентских выборах в Иране.
- 18 августа Начало совместных российско-китайских военных учений на полуострове Шаньдунь.
- 23 августа Начало реализации правительством А. Шарона в Израиле плана одностороннего размежевания с территорией Палестинской автономии путем сноса 25 израильских поселений в секторе Газа и Западном берегу реки Иордан.
- 8 сентября Подписание соглашения о строительстве газопровода «Северный поток».
- 18 сентября Парламентские выборы в Афганистане, проводятся впервые за 35 лет.
- 1 октября Серия терактов исламских террористов-смертников на Бали.
- 15 октября Принятие новой конституции на референдуме в Ираке.
- Декабрь Беспорядки и столкновения на этнической почве в Австралии, в которых участвует местное население и иммигранты из ближневосточных стран.
- 18 декабря Победа социалиста Эво Моралеса на президентских выборах в Боливии.

23 декабря Чад объявляет войну Судану, обвинив Хартум в вооружении боевиков, совершивших нападение на приграничный город Адре.

2006

1 января Прекращение поставок российского газа на Украину после провала декабрьских переговоров.

4 января Госпитализация премьер-министра Израиля А. Шарона с обширным инсультом. С 2006 г. Шарон пребывает в состоянии комы. Исполняющим обязанности премьер-министра становится Э. Ольмерт.

25 января Победа радикального движения ХАМАС на выборах в Палестинский законодательный совет. Руководство Израиля заявляет о том, что не будет поддерживать контакты с новым руководством Палестинской национальной администрации до тех пор, пока ХАМАС не откажется от террористической деятельности и не признает право Израиля на существование.

3 марта Совместное американско-индийское заявление о сотрудничестве в сфере ядерной энергетики в ходе визита Дж. Буша в Индию.

11 марта Обнаружен мертвым в своей тюремной камере в Гааге С. Милошевич.

11 апреля Заявление президента Ирана М. Ахмадинежада о том, что иранские ученые сумели получить обогащенный уран.

3 июня Провозглашение независимости Черногории в соответствии с результатами референдума 21 мая.

28 июня Начало израильской военной операции «Летние дожди» в секторе Газа в ответ на похищение капрала израильской армии Гилада Шалита (Г. Шалит был освобожден лишь в октябре 2011 г. в обмен на 1027 палестинских заключенных).

12 июля Начало израильскими войсками боевых действий против радикальной исламской группировки «Хизбалла» на территории Ливана; впоследствии получили название «Второй ливанской войны».

13 июля Церемония открытия нефтепровода «Баку—Тбилиси—Джейхан» в г. Джейхан (Турция).

15–17 июля Саммит «Группы восьми» под председательством России в Санкт-Петербурге; главной темой саммита стали вопросы глобальной энергетической безопасности.

15 сентября В ходе визита премьер-министра Польши Я. Качиньского в США достигнута договоренность о размещении в Польше элементов системы противоракетной обороны США.

19 сентября Смещение премьер-министра Таиланда Т. Чинавата в результате государственного переворота.

9 октября Объявление Пхеньяном об успешном проведении испытания ядерного оружия.

13 октября Избрание представителя Южной Кореи Пан Ги Муна новым Генеральным секретарем ООН.

5 ноября Решение специального иракского трибунала приговорить бывшего президента страны С. Хусейна к смертной казни.

6 ноября Победа социалиста Д. Ортеги на выборах в Никарагуа.

11 декабря Начало «нарковойны» в Мексике (вновь избранный президент Мексики Ф. Кальдерон направляет войска в штат Мичоакан для борьбы с наркокартелями).

- 24 декабря Авиаудары Эфиопии по позициям радикальных исламистов в Сомали и начало сухопутной операции на территории страны, охваченной гражданской войной.
- 30 декабря Казнь С. Хусейна в Ираке.

2007

- 1 января Вступление Болгарии и Румынии в ЕС.
- 8 января Прекращение Белоруссией поставок российской нефти через нефтепровод «Дружба» из-за разногласий по вопросу экспортных и транзитных пошлин на нефть.
- 8 января Публикация плана М. Ахтисаари по предоставлению независимости Косово.
- 10 февраля Выступление президента России В. В. Путина на Мюнхенской конференции по вопросам политики и безопасности («Мюнхенская речь» В. Путина) с резкой критикой внешней политики Запада.
- 27 марта Подписание российско-латвийского Договора о государственной границе.
- 2 апреля Политический кризис на Украине, Указ В. Ющенко о роспуске Верховной рады.
- 26 апреля Демонтаж мемориала советским воинам-освободителям («Бронзового солдата») в центре Таллина, спровоцировавший массовые беспорядки в городе.
- 17 июня Вооруженный переворот в секторе Газа; боевики радикальной исламской группировки ХАМАС вытесняют оттуда сторонников движения ФАТХ. В результате на территории Палестинской автономии устанавливается двоевластие, при котором территорию Западного берега реки Иордан контролирует ФАТХ, сектор Газа — ХАМАС.
- 18 июня Начало деятельности в Дарфуре миротворческого контингента, состоящего из военных Африканского союза и ООН.
- 14 августа Крупнейшая с начала войны 2003 г. серия терактов, в иракском селении Кахтания погибло более 500 человек, более 1500 получили ранения.
- 6 сентября Бомбардировка израильскими ВВС секретного объекта на территории Сирии. Хотя власти Израиля не сообщали о целях проведенной операции, впоследствии выяснилось, что данный объект являлся недостроенным атомным реактором.
- 6 октября Победа на президентских выборах в Пакистане действующего главы государства П. Мушаррафа.
- 18 октября Покушение на премьер-министра Пакистана Б. Бхутто в Карачи (Пакистан); в результате крупного теракта погибло более 150 человек.
- 3—14 декабря Конференция ООН по изменению климата на Бали; одобрена «дорожная карта» по разработке нового соглашения, которое должно прийти на смену Киотскому протоколу.
- 8 декабря Первый за 7 лет саммит лидеров ЕС и Африканского союза (Лиссабон).
- 13 декабря Подписание Договора о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (Лиссабонский договор), заменившего не вступившую в силу Конституцию ЕС.
- 24 декабря Договоренность между властями Непала и оппозицией об отмене монархии начиная с 2008 г. и провозглашении в стране республики.

- 27 декабря Гибель в результате очередного теракта в Пакистане премьер-министра Б. Бхутто и еще 20 человек.
- 27 декабря Беспорядки в г. Момбаса (Кения) после того, как победителем на президентских выборах объявлен действующий глава государства М. Кibaки. В результате погромов и этнических чисток погибло более 2500 человек.

2008

- 1 января Присоединение Кипра и Мальты к зоне евро.
- 2 января Мировые цены нефть впервые превысили отметку в 100 долл. за баррель.
- 24 января Подписание участниками конфликта в восточных провинциях Демократической Республики Конго, продолжавшегося с 2004 г., соглашения о перемирии.
- 2 февраля Захват повстанцами столицы Чада Н'Джамену.
- 17 февраля Провозглашение Парламентом Косово независимости края. Сербия ранее объявила о том, что не признает независимость Косово.
- 19 февраля Уход Ф. Кастро с поста председателя Госсовета Кубы по состоянию здоровья. Пять дней спустя брат Ф. Кастро Рауль избран его преемником.
- Март—апрель Многочисленные протесты и народные волнения в развивающихся странах в связи с ростом мировых цен на продовольствие в 2007 г.
- 1 марта Вторжение колумбийских войск на территорию Эквадора и нападение на находившихся там повстанцев группировки ФАРК. Эквадор разрывает дипломатические отношения с Колумбией и совместно с Венесуэлой начинает стягивать войска к границе с Колумбией. Конфликт удается разрешить дипломатическим путем 7 марта.
- 2 марта Избрание Д. Медведева президентом РФ.
- 24 марта Первые в истории Бутана всеобщие парламентские выборы
- 2—4 апреля Саммит НАТО в Бухаресте (Румыния), на котором обсуждается возможность присоединения к Альянсу Грузии и Украины. Вопреки позиции США и ряда других членов НАТО, Грузия и Украина не получают приглашение присоединиться к Плану действий по членству, однако в коммюнике по итогам саммита содержится обещание принять данные страны в НАТО в будущем.
- 2 мая Сильнейший тропический циклон в Мьянме, жертвами которого стали 77 тыс. человек, еще более 50 тыс. числятся пропавшими без вести.
- 6 мая Вооруженные столкновения между боевиками организации «Хизбалла» и правительственными войсками в Ливане.
- 12 мая Сильное землетрясение в китайской провинции Сычуань, жертвами которого стали более 70 тыс. человек.
- 13 мая Серия взрывов в индийском городе Джайпур, в результате которых погибло более 60 человек.
- 13 мая Подписание странами—участницами интеграционных объединений МЕРКОСУР и Андское сообщество учредительного договора Союза южноамериканских государств — УНАСУР.
- 13 июня Провал Лиссабонского договора на референдуме в Ирландии.
- 27 июня Победа действующего президента Зимбабве Р. Мугабе на безальтернативных президентских выборах после того, как его соперник М. Тсвангирайи из-за давления властей снял свою кандидатуру.

21 июля	Арест в Белграде первого президента Республики Сербской Радована Караджича, более 12 лет находившегося в розыске по обвинениям в военных преступлениях.
25–27 июля	Серия взрывов с разницей в несколько дней в Индии и Пакистане.
7 августа	Начало «Пятидневной войны» на Кавказе. После ввода грузинских войск в Южную Осетию Россия выступила на стороне самопровозглашенной республики.
18 августа	Отставка П. Мушаррафа с поста президента Пакистана.
26 августа	Признание Россией независимости Абхазии и Южной Осетии.
9 сентября	Вступление в должность президента Пакистана избранного Али Зардари (муж погибшей в результате теракта Б. Бхутто).
15 сентября	Завершение политического кризиса в Зимбабве после того, как президент страны Р. Мугабе назначает на должность премьер-министра лидера оппозиции М. Тсвангирай.
15 сентября	Банкротство американского инвестиционного банка «Леман Бразерс»; считается поворотным моментом в развитии мирового финансово-экономического кризиса.
20 сентября	Крупный теракт в столице Пакистана Исламабаде; в результате взрыва террориста-смертника около отеля «Мариотт» погибает более 60 человек.
3 октября	Подписание Дж. Бушем закона о мерах по преодолению кризиса, предусматривающего выделение 700 млрд долл. для выкупа «проблемных» активов.
10 октября	Американо-индийский договор о сотрудничестве в сфере атомной энергетики.
4 ноября	Победа на президентских выборах в США кандидата от Демократической партии Б. Обамы.
14–15 ноября	Первый саммит «Группы двадцати» в Вашингтоне. Главной темой для обсуждения стали проблемы выхода из мирового кризиса.
26–29 ноября	Нападения группы боевиков-исламистов на железнодорожный вокзал и гостиницы в индийском городе Бомбей. Жертвами терактов стали 195 человек.
28 ноября	Беспорядки на религиозной почве в нигерийском городе Джос, жертвами стали 381 человек.
23 декабря	Военный переворот в Гвинее.
27 декабря	Начало израильской операции «Литой свинец» в секторе Газа с целью уничтожения военной инфраструктуры движения ХАМАС, боевики которого осуществляли ракетные обстрелы южных районов Израиля.
29 декабря	Первые за 7 лет выборы в Национальную Ассамблею в Бангладеш. Накануне выборов в стране был отменен режим чрезвычайного положения, действовавший на протяжении почти 2 лет.

2009

1–20 января	«Газовый конфликт» между Россией и Украиной.
3–21 января	Сухопутная фаза операции «Литой свинец» в секторе Газа.
25 января	Вывод эфиопских войск с территории Сомали.
26 января	Первое заседание Международного уголовного суда. В ходе первого процесса руководитель вооруженного ополчения в Конго Т. Лубанга

	Дыло обвиняется в призыве на воинскую службу детей в возрасте до 15 лет и использовании их в военных действиях.
4 марта	Первое официальное обвинение Международного уголовного суда против действующего главы государства: в адрес президента Судана О. Аль-Башира в связи с военными преступлениями в Дарфуре.
1 апреля	Вступление Албании и Хорватии в НАТО.
5 апреля	Объявление КНДР об успешном запуске в космос спутника связи. Тем не менее спутник не был обнаружен ни российскими, ни американскими специалистами.
25 мая	Объявление КНДР об успешном проведении второго испытания ядерного оружия.
11 июня	Объявление Всемирной организацией здравоохранения о пандемии «свиного» гриппа.
13 июня	Антиправительственные демонстрации после объявления результатов президентских выборов в Иране, победу в которых одержал действующий глава государства М. Ахмадинежад.
5 июля	Массовые беспорядки в г. Урумчи, административном центре Синьцзян-Уйгурского автономного района Китая.
24–25 сентября	Саммит «Группы двадцати» в Питтсбурге (США); участники саммита договорились, что обсуждение экономических вопросов глобального масштаба отныне должно проходить в формате «двадцатки», а не «восьмерки».
25 сентября	Успешное проведение второго референдума по вопросу принятия Лиссабонского договора в Ирландии.
3 ноября	Подписание президентом Чехии В. Клаусом Лиссабонского договора.
1 декабря	Вступление в силу Лиссабонского договора.
7–18 декабря	Конференция ООН по изменению климата в Копенгагене (Дания).
14 декабря	Открытие газопровода Туркменистан—Китай.

2010

1 января	Вступление в силу Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана.
12 января	Землетрясение на Гаити, в результате которого практически полностью разрушена столица страны г. Порт-о-Пренс. По официальным данным, число погибших в результате землетрясения превысило 230 тыс. человек.
7 февраля	Победа во втором туре президентских выборов на Украине В. Януковича.
7 апреля	Столкновения оппозиции и проправительственных сил в Киргизии переросли в революцию. Президент страны К. Бакиев вынужден бежать.
7 апреля	Совместное посещение премьер-министрами России и Польши В. Путиным и Д. Туском мемориального комплекса «Катынь» в Смоленской области в годовщину расстрела польских граждан в Катынском лесу весной 1940 г.
8 апреля	Подписание Д. Медведевым и Б. Обамой в Праге Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-3).
10 апреля	Крушение самолета президента Польши Л. Качиньского, направлявшегося в Смоленск для участия в мемориальных мероприятиях.

20 апреля	Взрыв на нефтяной платформе в Мексиканском заливе, принадлежащей компании BP; последовавший за ним разлив нефти становится причиной крупнейшей экологической катастрофы.
27 апреля	Понижение суверенного рейтинга Греции до уровня «junk» Международным рейтинговым агентством <i>Standard & Poor's</i> .
31 мая	Попытка прорвать израильскую блокаду сектора Газа конвоем из 6 судов («Флотилия Свободы»).
11 июня	Межэтнические столкновения между киргизами и узбеками на юге Киргизии; в результате беспорядков несколько сот человек погибли, более 70 тыс. узбеков были вынуждены покинуть Киргизию.
22 июля	Признание Международным судом ООН в Гааге законности одностороннего провозглашения независимости Косово.
25 июля	Публикация на сайте «Викиликс» более 90 тыс. секретных документов армии США, касающихся войны в Афганистане.
1 сентября	Объявление президента США Б. Обамы об окончании военной операции в Ираке (операции «Иракская свобода») и начале небоевой операции по обеспечению безопасности.
11–12 ноября	Саммит «Группы двадцати» в Сеуле (Республика Корея).
20 ноября	Новая Стратегическая концепция НАТО на саммите в Лиссабоне.
23 ноября	Военный инцидент на морской границе между Южной и Северной Кореей, крупнейший за 50 лет.
28 ноября	Публикация на сайте «Викиликс» более 250 тыс. американских дипломатических документов, значительная часть которых являются секретными.
29 ноября	Выделение Ирландии финансовой помощи в размере 85 млрд долл. со стороны ЕС и МВФ.
29 ноября — 10 декабря	Конференция ООН по изменению климата в Канкуне (Мексика).
17 декабря	Акт самосожжения уличного торговца в Тунисе в знак протеста против произвола властей; начало широкомасштабных акций протеста в стране, перекинувшихся на другие страны региона.
19 декабря	Победа на президентских выборах в Белоруссии действующего президента А. Лукашенко.

2011

1 января	Присоединение Эстонии к зоне евро.
9–15 января	Референдум в Судане о независимости Южного Судана, на котором большинство избирателей голосуют в пользу создания нового государства.
14 января	Бегство из страны президента Туниса З. Бен Али в результате народных протестов. Начало «Арабской весны».
11 февраля	Отставка президента Египта Х. Мубарака после массовых протестов.
15 февраля	Начало вооруженного противостояния сторонниками и противниками М. Каддафи в Ливии.
11 марта	Землетрясение и цунами в Японии; на 4 атомных электростанциях страны, пострадавшей от землетрясения, объявлен режим чрезвычайной ситуации.

14 марта	Введение в Бахрейне королем Х. И. Аль Халифа чрезвычайного положения. Для подавления народных волнений в страну направлены войска из Саудовской Аравии и полицейские из ОАЭ.
15 марта	Начало масштабных антиправительственных демонстраций в Сирии, которые к лету перерастают в открытые столкновения с участием армии и большим количеством жертв.
17 марта	Принятие Советом Безопасности ООН резолюции о введении бесполетной зоны над Ливией для прекращения бомбардировок ливийскими ВВС гражданских объектов на территории страны.
19 марта	Первые удары ВВС Франции по военным объектам в Ливии.
25 марта	Перевод операции международной коалиции в отношении Ливии под руководство НАТО.
1 мая	Президент США Б. Обама объявляет о ликвидации основателя и руководителя «Аль-Каиды» У. бен Ладена.
3 мая	Соглашение о перемирии между представителями ФАТХ и ХАМАС.
16 мая	Выделение ЕС и МВФ финансовой помощи для Португалии в размере 78 млрд долл.
9 июля	Провозглашение независимости Южного Судана.
9 июля	Признание ООН голода в Судане; в результате продовольственного кризиса сотни тысяч людей вынуждены стать беженцами.
20–28 августа	Свержение правительства М. Каддафи в Ливии.
6 сентября	Введение в эксплуатацию первой очереди газопровода «Северный поток».
17 сентября	Массовые протесты в США под названием «Оккупируй Уолл-стрит».
23 сентября	Заявка Палестинской национальной администрации на членство в ООН.
20 октября	Свергнутый ливийский лидер М. Каддафи убит в г. Сирт.
27 октября	На саммите глав государств—членов ЕС одобрен новый план спасения Греции, включающий списание 50% долга и выделение крупной финансовой помощи.
31 октября	Принятие Палестины в число полноправных членов ЮНЕСКО.
10 ноября	Завершение 17-летних переговоров по присоединению России к ВТО.
15 декабря	Завершение миссии американской армии в Ираке. Страну покинули все подразделения, за исключением 200 военных консультантов.

2012

1 января	Начало действия Единого экономического пространства на территории России, Белоруссии и Казахстана.
21 января	Победа на парламентских выборах в Египте партии «Братья-мусульмане».
22 января	Успешный референдум в Хорватии о вступлении страны в ЕС.
23 января	Пакет санкций ЕС в отношении Ирана, предусматривающий эмбарго на импорт иранской нефти с июля 2012 г.
5 февраля	Вето России и Китая на принятие резолюции Совета Безопасности ООН в отношении Сирии.

Сведения об авторах

- Абрамова Анна Владимировна** — кандидат экономических наук, доцент Кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО.
- Алексеева Татьяна Александровна** — доктор политических наук, профессор, заведующая Кафедрой политической теории МГИМО.
- Ахтамзян Ильдар Абдулханович** — кандидат исторических наук, доцент Кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО.
- Бабаджанов Алишер Якубович** — кандидат политических наук, преподаватель Кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО.
- Байков Андрей Анатольевич** — кандидат политических наук, доцент Кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО.
- Барановский Владимир Георгиевич** — академик РАН, заместитель директора ИМЭМО РАН, профессор Кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО.
- Бирюков Евгений Сергеевич** — кандидат экономических наук, старший преподаватель Кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО.
- Болгова Ирина Вячеславовна** — кандидат исторических наук, научный сотрудник Центра постсоветских исследований МГИМО.
- Боришполец Ксения Петровна** — профессор Кафедры мировых политических процессов МГИМО.
- Веселовский Сергей Сергеевич** — кандидат политических наук, доцент Кафедры мировых политических процессов МГИМО.
- Волеводз Александр Григорьевич** — доктор юридических наук, профессор Кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики МГИМО.
- Воскресенский Алексей Дмитриевич** — доктор политических наук, профессор Кафедры востоковедения, декан Факультета политологии МГИМО.

- Вылегжанин Александр Николаевич** — доктор юридических наук, профессор, заведующий Кафедрой международного права МГИМО.
- Дегтерев Денис Андреевич** — кандидат экономических наук, доцент Кафедры мировой экономики МГИМО.
- Денисов Валерий Иосифович** — доктор исторических наук, профессор Кафедры востоковедения МГИМО.
- Дружиловский Сергей Борисович** — профессор Кафедры востоковедения МГИМО.
- Дубинин Юрий Алексеевич** — кандидат исторических наук, профессор Кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО.
- Загорский Андрей Владимирович** — профессор Кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО.
- Звягельская Ирина Доновна** — доктор исторических наук, профессор Кафедры востоковедения МГИМО.
- Зонова Татьяна Владимировна** — доктор политических наук, профессор Кафедры дипломатии МГИМО.
- Кириллов Виктор Борисович** — профессор Кафедры истории и политики стран Европы и Америки, проректор по учебной работе МГИМО.
- Колдунова Екатерина Валерьевна** — кандидат политических наук, доцент Кафедры востоковедения МГИМО.
- Крутских Андрей Владимирович** — доктор исторических наук, профессор Кафедры мировых политических процессов МГИМО.
- Кулагин Владимир Михайлович** — почетный профессор МГИМО.
- Лалетин Юрий Павлович** — кандидат исторических наук, доцент Кафедры индоиранских языков МГИМО.
- Лебедева Марина Михайловна** — доктор политических наук, профессор, заведующая Кафедрой мировых политических процессов МГИМО.
- Лунев Сергей Иванович** — доктор исторических наук, профессор Кафедры востоковедения МГИМО.
- Мальгин Артем Владимирович** — кандидат политических наук, доцент Кафедры международных отношений и внешней политики России, советник ректора МГИМО.
- Мартынов Борис Федорович** — доктор политических наук, заместитель директора Института Латинской Америки РАН, профессор Кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО.

- Мизин Виктор Игоревич** — кандидат исторических наук, заместитель директора Института международных исследований МГИМО.
- Морозов Владимир Михайлович** — кандидат исторических наук, доцент Кафедры востоковедения МГИМО.
- Никитин Александр Иванович** — доктор политических наук, профессор, директор Центра евроатлантической безопасности ИМИ МГИМО.
- Никитина Юлия Александровна** — кандидат политических наук, доцент Кафедры мировых политических процессов МГИМО.
- Олейнов Антон Геннадьевич** — кандидат экономических наук, доцент Кафедры экономической политики и государственно-частного партнерства МГИМО.
- Панова Виктория Владимировна** — кандидат исторических наук, доцент Кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО.
- Печатнов Владимир Олегович** — доктор исторических наук, профессор, заведующий Кафедрой истории и политики стран Европы и Америки МГИМО.
- Пискулова Наталья Аркадьевна** — доктор экономических наук, профессор Кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО.
- Пономарева Елена Георгиевна** — доктор политических наук, профессор Кафедры сравнительной политологии МГИМО.
- Пронин Евгений Александрович** — аспирант Кафедры востоковедения МГИМО.
- Саваськов Павел Васильевич** — профессор Кафедры международного права МГИМО.
- Сафранчук Иван Алексеевич** — кандидат политических наук, доцент Кафедры мировых политических процессов МГИМО.
- Селиверстов Сергей Сергеевич** — кандидат юридических наук, доцент Кафедры правового регулирования ТЭК МГИМО.
- Симония Нодари Александрович** — академик РАН, профессор Кафедры международных проблем ТЭК МГИМО.
- Стрельцов Дмитрий Викторович** — доктор исторических наук, заведующий Кафедрой востоковедения МГИМО.
- Судаков Сергей Сергеевич** — кандидат политических наук, доцент Кафедры политической теории МГИМО.

- Сумский Виктор Владимирович** — доктор исторических наук, директор Центра АСЕАН МГИМО.
- Торкунов Анатолий Васильевич** — академик РАН, Ректор МГИМО.
- Троицкий Михаил Алексеевич** — кандидат политических наук, доцент Кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО.
- Худайкулова Александра Викторовна** — кандидат политических наук, доцент Кафедры мировых политических процессов, проректор по программному развитию МГИМО.
- Цибулина Анна Николаевна** — кандидат экономических наук, преподаватель Кафедры европейской интеграции МГИМО.
- Шаклеина Татьяна Алексеевна** — доктор политических наук, заведующая Кафедрой прикладного анализа международных проблем МГИМО.
- Шилов Сергей Вячеславович** — преподаватель Кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО.
- Шитов Владимир Николаевич** — доктор экономических наук, профессор Кафедры мировой экономики, декан Факультета международного бизнеса и делового администрирования МГИМО.
- Энтин Марк Львович** — доктор юридических наук, профессор Кафедры европейского права, директор европейского учебного института при МГИМО.

Учебное издание

СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Учебник

Подписано к печати 30.08.2012. Формат 70×100^{1/16}. Гарнитура «Newton».

Печать офсетная. Усл. печ. л. 55,9. Тираж 1500 экз. Заказ №

ЗАО Издательство «Аспект Пресс»

111141, Москва, Зеленый проспект, д. 8.

E-mail: info@aspectpress.ru; www.aspectpress.ru. Тел.: (495) 306-78-01, 306-83-71

Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат»

143200, Можайск, ул. Мира, 93.

www.oaompk.ru, www.oaompk.ru. тел.: (495) 745-84-28, (49638) 20-685