

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации»



ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

ЕЖЕГОДНИК ИМИ

2016

ВЫПУСК 1 (15)

**МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОЛИТИКА
В МЕНЯЮЩЕМСЯ МИРЕ**

**Москва
ИМИ МГИМО МИД РОССИИ
2016**

УДК 327
ББК 66.4
Е 36

Научно-экспертный совет:

*А. В. Торкунов (председатель), В. Б. Кириллов, Е. М. Кожокин, Н. Б. Кузьмина,
А. В. Мальгин, С. А. Орджоникидзе, А. И. Подберезкин, Н. А. Симония, А. А. Токовинин.*

Главный редактор
А. А. Орлов.

Редакционный совет:

*И. М. Бусыгина, В. В. Дегоев, А. А. Казанцев, А. В. Лукин, В. А. Морозов, В. М. Муханов,
А. И. Никитин, Л. С. Окунева, П. Б. Паршин, В. В. Попов, В. М. Сергеев, А. В. Федорченко,
С. И. Чернявский, А. Л. Чечевишников.*

Редакторы выпуска: *П. Б. Паршин, А. Л. Чечевишников.*

Ежегодник ИМИ. Международная политика в меняющемся мире / Гл. ред. *А. А. Орлов*, ред. выпуска *П. Б. Паршин, А. Л. Чечевишников*. — Москва: МГИМО-Университет, 2016. Вып. 1(15). 138 с.

Основная тема очередного выпуска «Ежегодника ИМИ» — серьезные и во многом драматические изменения, которые происходят в мировой политике.

Выпуск состоит из четырех разделов.

Первый раздел включает статьи, посвященные анализу новых тенденций в мировой политике, а также «мигрантскому кризису» и его влиянию на политику стран — членов ЕС.

Второй раздел состоит из статей, обращенных к некогда традиционной для внешнеполитического дискурса, затем отошедшей на второй план, а ныне возвращающейся в повестку дня проблематике международной безопасности.

Материалы *третьего раздела* обращены к региональным аспектам перманентно турбулентной ближневосточной политики.

Четвертый раздел содержит материалы начинающего работать на постоянной основе под эгидой ИМИ кавказоведческого семинара.

ISSN 2410-471X

УДК 327
ББК 66.4
Е 36

©МГИМО - Университет, 2016

Scientific advisory council:

*A. Torkunov (chairman), V. Kirillov, Ye. Kozhokin, N. Kuzmina, A. Malgin, S. Ordzhonikidze,
A. Podberezkin, N. Simoniya, A. Tokovinin.*

Editor-in-chief

A. Orlov.

Editorial board:

*I. Busygina, V. Degoyev, A. Kazantsev, A. Lukin, V. Morozov, V. Mukhanov,
A. Nikitin, L. Okuneva, P. Parshin, V. Popov, V. Sergeyev, A. Fedorchenko,
S. Chernyavsky, A. Chechevishnikov.*

The main topic of the current issue of the IIS Yearbook (Journal of International Policy Analysis) is a process of profound and dramatic changes in world politics of the last several years.

The issue consists of four sections.

The *first section* comprises articles devoted to the analysis of new tendencies in world politics and also to “migrant crisis” and its influence on the policy of the EU Members.

The second section includes papers addressing once traditional for the discourse of foreign policy but then having stepped aside and now returning back to the agenda problem of international security.

Materials of *the third section* address various regional aspects of permanently turbulent Near East politics.

The fourth section contains papers from the regular Caucasian Workshop.

СОДЕРЖАНИЕ

ПЕРЕД ЛИЦОМ ПЕРЕМЕН: ЕВРОПА И НЕ ТОЛЬКО.....	7
<i>К. П. Боришполец.</i> Новое лицо мировой политики: переформатирование постбиполярного пространства	7
<i>Л. Р. Садыкова.</i> Новая линия Европейского Союза в области миграции. Акценты, механизмы.....	13
<i>Н. Н. Большова.</i> Ответ ЕС на «кризис с беженцами» 2015 г. и перспективы общей миграционной политики ЕС.....	19
«ЖЕСТКАЯ СИЛА»: ВНОВЬ НА ПОВЕСТКЕ ДНЯ	34
<i>А. И. Никитин.</i> Усиление НАТО на восточных границах альянса и перспективы его расширения на север	34
<i>К. Е. Петров.</i> Развитие отношений Россия – НАТО в 2014–2015 гг. и в краткосрочной перспективе	44
<i>Е. К. Зведре.</i> Несет ли угрозу национальной безопасности России американская программа «молниеносного глобального удара»?	52
<i>И. И. Кузнецов.</i> Развитие отношений Россия – НАТО: проблемы контроля над вооружениями и ограничения дестабилизирующей военной деятельности альянса	62
<i>В. И. Мизин.</i> Система противоракетной обороны США и глобальная стратегическая стабильность.....	71
БЛИЖНИЙ ВОСТОК: ПЕРЕМЕННЫЕ И КОНСТАНТЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ	84
<i>В. В. Попов.</i> О суннитско-шиитский разногласиях	84
<i>Ю. Н. Зинин.</i> Основные участники внутривосточного конфликта в Ливии	86
<i>А. В. Крылов.</i> Роль религиозного фактора в политических процессах в Израиле	98
<i>Э. Д. Эшба.</i> Есть ли будущее у неоосманского проекта Турции?	109
КАВКАЗСКАЯ ДИНАМИКА: ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ (Материалы кавказоведческого семинара)	115
<i>В. М. Муханов, А. А. Ярлыкапов.</i> О новом кавказоведческом семинаре	115
<i>А. Ю. Скаков, В. В. Новиков.</i> Абхазия в 2015 году: основные политические и социально-экономические тренды	117
<i>В. М. Муханов.</i> О текущем состоянии церковного раскола в Абхазии	129

CONTENTS

FACING THE CHANGES: EUROPE AND BEYOND	7
<i>K. Borishpolets. A New Look of World Politics: Reformatting the Post-Bipolar Space</i>	7
<i>L. Sadykova. The New Line of the European Union in Migration Domain: Emphases And Mechanisms</i>	13
<i>N. Bolshova. The EU Response to the «Refugee Crisis» of 2015 and Prospects for a Common EU Migration Policy</i>	19
“HARD POWER”: BACK TO THE AGENDA	34
<i>A. Nikitin. The reinforcement of NATO at the Eastern borders of the alliance and prospects for its expansion northward.....</i>	34
<i>K. Petrov. The evolution of Russia – NATO relations in 2014-2015 and in short-term prospect</i>	44
<i>E. Zvedre. Does the US program of Conventional Prompt Global Strike threaten Russian national security?</i>	52
<i>I. Kuznetsov. Developing Russia–NATO relations: problems of arms control and limitations on destabilizing military activities of the Alliance.....</i>	62
<i>V. Mizin. The US ABM system and global strategic stability</i>	71
NEAR EAST : VARIABLES AND CONSTANTS OF REGIONAL CONFLICTS	84
<i>V. Popov. Thoughts on Sunni-Shiite contradictions.....</i>	84
<i>Y. Zinin. The main actors of interior political conflict in Libya</i>	86
<i>A. Krylov. The role of the religious factor in political processes in Israel</i>	98
<i>E. Eshba. Is there any future for Neo-Ottoman Turkey project?.....</i>	109
CAUCASIAN DYNAMICS: TRENDS, PROBLEMS, AND PROSPECTS (<i>Papers from Caucasian Workshop</i>)	115
<i>V. Mukhanov, A. Yarlykapov. Foreword. A new Caucasian workshop</i>	115
<i>A. Skakov, V. Novikov. Abkhazia in 2015: the main political and socio-economic trends.....</i>	117
<i>V. Mukhanov. On the current status of the Church schism in Abkhazia</i>	129

ПЕРЕД ЛИЦОМ ПЕРЕМЕН: ЕВРОПА И НЕ ТОЛЬКО

К. П. БОРИШПОЛЕЦ

НОВОЕ ЛИЦО МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ: ПЕРЕФОРМАТИРОВАНИЕ ПОСТБИПОЛЯРНОГО ПРОСТРАНСТВА

*Боришполец Ксения Петровна, канд. полит. наук, вед. науч. сотр.
Центра постсоветских исследований Института международных исследований,
проф. кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: oksabor@mgimo.ru*

Аннотация

Статья посвящена анализу качественных изменений мировой политики 2014–2015 гг.

В течение последних двух лет система взаимодействия на международной арене испытывает значительные трудности. Противоречия, которые после окончания «холодной войны» накапливались на различных направлениях мировой политики и обычно воспринимались как латентные, со всей остротой встали на повестке дня. Отправной точкой этой трансформации стал украинский кризис. Однако дальнейшие события заставляют по-новому оценить не только его прямые последствия, но и процессы глобального уровня. К ним относятся ухудшение отношений между Россией и западными державами, рост экономического влияния крупных «незападных» рынков и усиление турбулентности в развивающихся странах. Проект однополярного регулирования, на котором продолжают настаивать США, демонстрирует свою неэффективность. Главным вопросом текущего момента является неспособность США обеспечить стабильность международной системы без реального консенсуса всех мировых держав. Наблюдается активное взаимоналожение традиционных и новейших вызовов международной безопасности, что снижает управляемость прежде всего в периферийных сегментах мирового пространства, но одновременно повышает и ее уязвимость в ключевых регионах, особенно на Ближнем Востоке и в Европе. На этой основе происходит переформатирование мирового развития, а постбиполярная мировая политика обретает новое лицо. Речь идет не о возвращении к основам «докризисного» порядка, а о поэтапном замещении односторонней американской гегемонии в принятии глобальных и региональных решений. В этой связи будут происходить углубление фрагментации мировой политики и рост конфликтности международной среды, которые продолжатся в среднесрочной перспективе.

Ключевые слова: мировая политика, украинский кризис, однополярная гегемония, многополярность, военно-политическая турбулентность.

Украинский кризис стал точкой бифуркации системы международных отношений, сложившейся после окончания «холодной войны». Стратегия однополярной гегемонии, которую США реализуют на протяжении двух последних десятилетий, в этот раз натолкнулась на активное противодействие российской стороны. При этом необходимо учитывать, что процесс переформатирования мировой политики находится на начальной стадии своего развития. На современном этапе ему присущи следующие черты.

«МЯГКАЯ БИПОЛЯРНОСТЬ»

В СРЕДЕ РАЗВИТЫХ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ СТРАН

Вмешательство США и их союзников в украинские события 2013–2015 гг. стало прямой угрозой национальной безопасности России, что предопределило ответные шаги российской стороны. Одновременно кризис на Украине показал несовершенство многосторонних механизмов урегулирования политических конфликтов в условиях отсутствия общего понимания причин указанных конфликтов и возможных совместных действий по их разрешению. В целом политика санкций, характер информационных потоков, локальные демонстрации военной силы резко усилили степень взаимного недоверия по линии «Россия — Запад» и привели к ситуации во многом типичной для периода блокового противостояния.

Тем не менее масштабная изоляция России, к которой стремятся США и их партнеры, равно как и создание коалиции государств, жестко противостоящих американской однополярной гегемонии, не стоят в повестке дня, что позволяет оценить современную обстановку как «мягкую биполярность». Ее отличие от исторического аналога заключается, во-первых, в отсутствии тотальной напряженности международного климата, во-вторых, в сохранении сотрудничества между «полюсами» по ряду кардинальных вопросов мировой политики (ядерное нераспространение, борьба с терроризмом, бедностью и организованной преступностью), в-третьих, в стремлении ряда ключевых государств, которые теоретически могли бы образовать нечто подобное антизападному блоку (прежде всего, страны БРИКС), пытаться отстаивать свои национальные интересы, не вступая в открытую конфронтацию с США и их союзниками.

Однако современный формат мировой политики определяется соотношением сил между американским и российским «полюсами» лишь отчасти. Главным вопросом текущих изменений является способность (или неспособность) США обеспечить стабильность (безопасность) международной системы без реального консенсуса всех мировых держав. Учитывая нарастание турбулентности в ряде ключевых регионов мира, рост вовлеченности Китая в процессы глобального взаимодействия, заинтересованность крупных развивающихся стран в самостоятельности на международных рынках, вероятность решения этого кардинального вопроса на условиях США, то есть при отсутствии широкого согласия с американскими претензиями на военно-политическую гегемонию, представляется маловероятной уже сейчас и будет снижаться по мере усиления многосторонних компонентов существующей системы международных отношений [4; 7].

Таким образом, украинский кризис выступает существенным, но лишь промежуточным этапом переформатирования мировой политики, новые принципы которой определятся в ближайшие два года. Пока же речь идет не о возвращении к основам «докризисного» порядка, а о поэтапном замещении односторонней американской гегемонии в принятии глобальных и региональных решений. В этой связи будут происходить углубление фрагментации мировой политики и рост конфликтности международной среды, которые продолжатся в среднесрочной перспективе.

ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ТУРБУЛЕНТНОСТЬ

В ПЕРИФЕРИЙНЫХ РЕГИОНАХ МИРА

Процессы активного противодействия американской гегемонии происходят на фоне военно-политической турбулентности в зоне развивающихся стран. Признаки ее приближения уже наблюдались в течение последних десяти-пятнадцати лет, однако динамика воо-

руженных действий, масштабы их распространения и очевидный эффект «цепной реакции» являются беспрецедентными в современной истории. Нестабильность, хотя и в различных форматах, усиливается на всех региональных направлениях, но главным вектором ее эскалации является Ближний Восток и сопредельные с ним территории исламского мира. Последствия американской политики «смены режимов» и вызовы со стороны террористических организаций исламистского толка (запрещенная в России ИГИЛ, Аль-Каида и др., подробнее см. [2]) стали катализатором системного подрыва централизованного контроля во многих странах. Наряду с этим обострение борьбы за региональное лидерство между Ираном и Саудовской Аравией [9], «отложенная» независимость Палестины, новые внешнеполитические приоритеты Турции [5], неустойчивость обстановки в Египте, Алжире, Ираке, продолжающиеся конфликты в Сирии, Ливии и Йемене, а также угрозы режимам Саудовской Аравии и Персидского залива не позволяют рассчитывать на сохранение регионального статус-кво в пределах среднесрочной перспективы. Сложившееся соотношение сил сокращает возможности регионального регулирования со стороны США и их союзников, в том числе и Израиля [1]. В целом Ближний Восток превращается сегодня из традиционно важного элемента международного взаимодействия в решающий, поскольку именно в этом регионе существует реальная угроза синхронизации локальных страновых конфликтов в многоуровневый комплекс вооруженных действий с последующей террористической, экономической, гуманитарной проекцией на европейское, африканское и азиатское пространства [8].

Современное усиление военно-политической турбулентности в периферийных регионах мира имеет и еще одно измерение — активизацию претензий развивающихся стран на прямое участие в решении вопросов международной безопасности. Существующие форматы такого участия по линии ООН и других структур все меньше устраивают амбициозных лидеров региональных держав, которые, как например турецкий президент Р. Эрдоган, прямо выступают за изменение статуса СБ ООН. Хотя подобные высказывания часто продиктованы конъюнктурными обстоятельствами, вопрос о противоречиях по линии «Север — Юг» с международной повестки дня не снят. Неоднозначные итоги программы ООН «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ) предполагают не только повышение внимания мирового сообщества к преодолению отсталости и содействие развитию, но и углубление конкуренции индустриально развитых стран за обеспечение своего влияния в периферийных регионах. При этом, как показывает практика, все большую значимость будут приобретать двусторонние форматы отношений развитых и развивающихся стран, а расхождения между различными национальными подходами к формированию глобальной стратегии содействия развитию усилятся.

Таким образом, ситуация в периферийных регионах мира характеризуется устойчивой тенденцией к росту напряженности и сокращению ресурсов по ее блокировке. Украинский кризис стал фактором, объективно затрудняющим координацию действий постоянных членов СБ ООН по обеспечению международной безопасности. В этой связи повышаются риски приближения конфликтных очагов в исламском мире к границам как ЕС, так и постсоветских государств, причем неформальная конкуренция за его географический разворот в ближайшие годы будет продолжаться.

ДИФФУЗИЯ СФЕР ВЛИЯНИЯ НА МИРОВОЙ АРЕНЕ

Украинский кризис стимулировал реструктуризацию разделительных линий между сферами политического и экономического влияния ведущих центров постбиполярного мира [6]. С одной стороны, продолжаются попытки США, ЕС и НАТО лишить Россию дружественного регионального окружения, а с другой — трендом последних лет стало укрепление глобальных позиций КНР и активизация российско-китайского сотрудничества на основных стратегических направлениях, в том числе и в военной сфере [3]. Одновременно происходит последовательное увеличение китайского экономического и политического присутствия в Африке и Латинской Америке, на пространстве СНГ [10], а также закрепление китайских структур на рынках ЕС и США, формирование китайского лидерства в зоне АТР. Кроме того, появились признаки ослабления напряженности в отношениях между Китаем и Индией, открывающие возможности для достижения консенсуса двух крупнейших азиатских держав по значительному кругу вопросов.

Показателем изменчивости сфер международного влияния стали вопросы диверсификации путей российского газового транзита в Европу и достижение профильных договоренностей, позволяющих компенсировать срыв первоначальных соглашений с Болгарией. Маневрируя в вопросах прокладки магистральных газопроводов, российская сторона в целом преодолевает сложности, блокирующие расширение ее экономического влияния в европейском регионе и находит дополнительные возможности для его качественного повышения.

Важным фактором современных изменений выступает и позитивное развитие многосторонних процессов с участием России по линии БРИКС, ШОС, ЕАЭС, а также двустороннее партнерство России с Ираном, рядом стран Латинской Америки, наметившееся восстановление российских позиций в зоне Ближнего Востока. Знаковым для состояния международной среды является многолетнее противостояние режима Б. Асада в Сирии агрессии радикальных исламистов, развернутой при фактической поддержке западных стран, создавших своей политикой благоприятную среду для такой агрессии [8]. Тем самым пространство для продвижения стратегии односторонней гегемонии в мире объективно сужается, поскольку тенденции регионального развития не только вступают в противоречие с западноориентированной глобализацией, но и начинают противодействовать ее рецептам в области экономики, других основных сферах международных отношений, включая международную безопасность.

Реструктуризация сфер влияния на международной арене в полной мере проявляется на уровне глобальной финансовой системы и начавшегося процесса ее «дедолларизации». В контексте объективной роли китайской экономики, роста ее инвестиционного потенциала, создания пула валютных резервов стран БРИКС, российского курса на ведение крупных экспортных расчетов в рублях и ряда других явлений, возникает новое измерение мировой финансовой архитектуры. Это заметно подрывает функциональные позиции МВФ и открывает перспективу преодоления институциональных перекосов глобальной финансовой системы в пользу интересов США.

Тенденция перераспределения сфер международного влияния в 2013–2015 гг. носит не линейный, а диффузный характер. Преобладают не фронтальные подвижки, а шаги по замещению единолично доминирующего лидера на более гибкие форматы многостороннего регулирования развития ситуации в различных зонах мирового пространства. Во многом это происходит в контексте активного противодействия стратегии глобальной гегемонии США, но отчасти также в силу попыток американского руководства повысить адаптивность своей политики к процессам в Латинской Америке, на Ближнем Востоке, в Азии, к турбулентности в развивающихся странах (инициативы Б. Обамы по миротворчеству), на ряде прежде в различной степени заблокированных американцами направлений (Куба, Иран и даже Белоруссия).

Вместе с тем американская сторона далека от признания существенного ослабления своей глобальной гегемонии и пытается превратить урегулирование украинского кризиса в инструмент сдерживания России. Кроме того, она стремится расширить использование каналов публичной дипломатии, неправительственных акторов, потенциала «мягкой силы» для оказания давления на элиты и массовую базу политических режимов как России, так и стран ее ближайшего регионального окружения, особенно членов ЕАЭС [12]. На других направлениях американская сторона также демонстрирует концентрацию усилий по подтверждению своего статуса ведущей военно-политической силы глобального уровня, в частности на основе демонстраций силы в Персидском заливе, вокруг островов Спратли, активизации военного сотрудничества с киевским режимом, государствами Балтии и Северной Европы, присутствия в Афганистане, заявлений официальных лиц о готовности Вашингтона отвечать на нападение на любое государство НАТО, не дожидаясь консолидированного решения блока и т. д.

Диффузия сфер влияния ведет к перераспределению ресурсов сотрудничества и конкуренции на мировой арене, но их пространственное «перемешивание» находится на начальном этапе. В целом демонтаж ограничений, установившихся вокруг России в постбиполярный период, стал реальным международным процессом. Однако реальностью остается и то, что США продолжают демонстрировать стремление к односторонней гегемонии в мире, в том числе путем увеличения своего оборонного бюджета и наращивания своих военных возмож-

ностей в различных частях планеты; к тому же США остаются безусловным лидером коалиции ведущих индустриальных стран Запада и опираются на солидарность членов НАТО и ЕС. К настоящему времени не произошло раскола коалиции ведущих стран Западной Европы (ср. [11]), сложившейся вокруг США, американское лидерство, несмотря на расширение критических настроений, продолжается, сохраняется подчиненное положение германской и французской политики в системе принятия решений НАТО и ЕС. В этой связи рисками для России являются долгосрочная консервация расхождений по Крыму, периодическая блокировка выполнения Минских соглашений, попытки западных партнеров добиться от российской стороны односторонних уступок или «размена» позиций в украинском вопросе, усиление давления на партнеров РФ.

БУДУЩЕЕ И ЕГО СЦЕНАРИИ С УЧЕТОМ РОССИЙСКИХ ИНТЕРЕСОВ

Переформатирование мировой политики продолжается. Тенденции сотрудничества и конфронтации находятся в неустойчивом равновесии, которое в любой момент может быть нарушено, в том числе за счет силовых акций или нарочитого вмешательства во внутренние дела суверенных государств. Поэтому позиционное противостояние в формате «мягкой (условной) биполярности» в краткосрочной перспективе продолжится.

Перспективы преодоления украинского кризиса в ближайшее время незначительны, поскольку привлекаемые Киевом иностранные ресурсы и сложившаяся де-факто система внешнего управления Украиной обеспечивают комфортный уровень существования для высшего слоя правящих кругов, а на региональном уровне, благодаря аграрному сектору, вполне приемлемый и для среднего звена украинской элиты. Существует вероятность «замораживания» украинского кризиса, по крайней мере до американских президентских выборов 2016 г., в его современном состоянии, объективно невыгодном для России [6]. Необходимо исходить из той реальности, что на западных российских границах усиливается фактор военных угроз, расширяется недружественное иностранное присутствие и растет вероятность провокаций в буферной зоне, которую представляют собой ДНР и ЛНР, а также ПМР.

Возможности обеспечения российских интересов в условиях современной ситуации связаны в равной степени с успехами во внутренней и внешней политике, поступательным социально-экономическим развитием и энергичным позиционированием на международной арене с использованием «жесткой» и «мягкой» силы.

A NEW LOOK OF WORLD POLITICS: REFORMATTING THE POST-BIPOLAR SPACE

*Ksenia P. Borishpolets, Ph. D. (Political Science), Professor, Department of World Politics
Leading Research Associate, Centre for Post-Soviet Studies, Institute for International Studies,
MGIMO University, 76 Vernadsky Ave, 119454, Moscow. E-mail: oksabor@mgimo.ru*

Summary

The article evaluates the qualitative changes in world politics during 2014-2015.

In the last two years the system of international relations encountered significant difficulties. Contradictions accumulated in different spheres of world politics that were usually treated as latent, arose in the agenda. The starting point of this transformation was the Ukrainian crisis. However, the further events force one to reassess not only its direct consequences but also wide processes at the global level. One of them is deterioration of relations between Russia and Western countries, increase of influence of large non-Western markets and strengthening of turbulence in developing countries. Project of the unipolar regulation, promoted by the US, demonstrates its ineffectiveness. The main point here is inability of the US to secure the stability of the international system without real consensus of all world powers. We witness an active blend of traditional and new challenges to the international security that decreases the controllability of the situation, first of all in regional segments of the world, Middle East and Europe in particular. These processes give ground for reformatting of the world development, and post-bipolar world politics is gaining a new face. We speak not about going back to pre-crisis order, but about step-by-step elimination of the American hegemony in global

and regional decision-making. There will be deepening of the fragmentation of the world politics and growth of strife of the international relations that may continue in the mid-term perspective.

Keywords: world policy, Ukrainian crisis, unipolar hegemony, multipolarity, political-military turbulence.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Александров М., Гаргаиш А. Ближний Восток на пороге большого передела // Портал ЦентрАзия. URL: [www:http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1455004620](http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1455004620)
2. Вавилов А. И., Зинин Ю. Н., Казанцев А. А., Крылов А. В., Орлов А. А., Федорченко А. В., Чечевишиников А. Л., Ярлыкапов А. А. «Исламское государство»: феномен, эволюция, перспективы / Под рук. А. А. Орлова // Аналитические доклады. — М.: ИМИ МГИМО. Вып. 1 (45), Январь, 2016.
URL: [www: http://elibrary.ru/item.asp?id=21426752](http://elibrary.ru/item.asp?id=21426752)
3. Лукин А. В. Российско-китайское сближение и структура международных отношений в АТР // Ежегодник ИМИ. Мировая политика: старые проблемы и новые вызовы. — М.: ИМИ МГИМО, 2015. Вып 4. (14). URL: <http://imi-mgimo.ru/images/pdf/End--414-2015.pdf>
4. Казанцев А. А., Медведева С. М. Эволюция локальных человеческих цивилизаций и проблема распространения норм в системе международных отношений // Ежегодник ИМИ. Меняющийся мир и российские интересы. — М.: ИМИ МГИМО, 2015. Вып 1 (11). URL: http://mgimo.ru/files2/y10_2015/277821/book_1_11_15.pdf
5. Кудряшова Ю. С. О проявлении неоосманских амбиций в современной региональной политике Турции // Ежегодник ИМИ. Мировая политика: старые проблемы и новые вызовы. — М.: ИМИ МГИМО, 2015. Вып 3 (13). URL: http://mgimo.ru/upload/2016/02/kniga_3_13.pdf
6. Лавров С. В. Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел России С. В. Лаврова в ходе дискуссии на 51-й Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности, Мюнхен, 7 февраля 2015 года.
URL: http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/5E26BDE162FEC0E643257DE5004B5FE0
7. Орлов А. А. Россия в океане мировой политики // Ежегодник ИМИ. Актуальные проблемы современной мировой политики. — М.: МГИМО-Университет, 2015. № 3—4 (5—6).
URL: http://old.mgimo.ru/files2/y04_2014/250077/ejegodnik_3-4_5-6_2013.pdf
8. Путин В. В. Речь на заседании клуба «Валдай». Текст выступления. URL: [www:http://putin.ru-an.info/новости/владимир-путин-на-заседании-клуба-валдай-текст](http://putin.ru-an.info/новости/владимир-путин-на-заседании-клуба-валдай-текст)
9. Сатановский Е. Аллах, пошли им паритет. Гонка вооружений между Ираном и Саудовской Аравией // Портал ЦентрАзия. URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1457594340>
10. Сафранчук И. А. Эволюция позиции США в отношении роли Китая в Центральной Азии // Международная жизнь. 2015, № 8.
11. Сергеев В. М. Проблемы европейского кризиса // Ежегодник ИМИ. № 3—4 (5—6). Актуальные проблемы современной мировой политики. — М.: МГИМО-Университет, 2013.
URL: http://old.mgimo.ru/files2/y04_2014/250077/ejegodnik_3-4_5-6_2013.pdf
12. Торкунов А. В. Выступление на Петербургском экономическом форуме (2015). URL: <http://old.mgimo.ru/news/university/document275147.phtml>

Л. Р. САДЫКОВА

НОВАЯ ЛИНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ. АКЦЕНТЫ, МЕХАНИЗМЫ

*Садыкова Людмила Рафкатовна, науч. сотр. Центра партнерства цивилизаций
Института международных исследований МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: ylonen@mail.ru*

Аннотация

Представлено комплексное исследование новых механизмов европейской миграционной политики, которая по мере нарастания миграционных потоков претерпела существенные изменения. В настоящее время ее основными компонентами являются усиление борьбы с незаконной миграцией, поддержка легальной миграции (в частности, упрощение въезда для высококвалифицированных специалистов), интеграция уже прибывших мигрантов в западноевропейские социумы. Хотя миграционная политика остается одним из краеугольных камней общей внешней политики стран ЕС, правовое регулирование нелегальной миграции до сих пор в полной мере не отвечает современным реалиям. В позициях стран — членов ЕС по этому вопросу, несмотря на декларируемые общие ценности, по-прежнему налицо существенные расхождения, обусловленные открытым нежеланием ряда стран Союза размещать на своей территории мигрантов, тем более тот их сегмент, который кардинальным образом отличается от титульного населения.

Ключевые слова: миграционная политика, Европейский Союз, предоставление убежища, нелегальная миграция, беженцы.

Массовый поток мигрантов в западноевропейские страны начался после Второй мировой войны, когда существовала острая потребность в рабочей силе для восстановления разрушенной экономики. Вплоть до 1970-х гг. правительства принимающих стран в целом благосклонно относились к трудовым мигрантам, однако после нефтяного кризиса 1973–1974 гг. были вынуждены ограничить приток рабочей силы. Вопреки ожиданиям, миграционные сообщества и после этого только разрастались за счет семей мигрантов, прибывавших в Европу в поисках лучших условий жизни. С учетом того, что большинство мигрантов приезжало из стран с преимущественно мусульманским населением, впоследствии остро встал вопрос их интеграции в европейские общества.

Как отмечала правозащитная НПО «Международная амнистия» в 2014 г., «по данным Комиссариата ООН по делам беженцев, сейчас в мире больше перемещенных лиц, чем когда-либо с момента окончания Второй мировой войны. Почти половина из тех, кто пытается нелегально попасть в ЕС, бегут от конфликтов или преследований в таких странах, как Сирия, Афганистан, Эритрея и Сомали. Беженцам должно быть предоставлено больше способов законно и безопасно попасть в ЕС, чтобы им в первую очередь не приходилось выбирать опасные маршруты»¹. В настоящее время список стран, откуда в массовом порядке бегут люди, включает также Ирак, Ливию, Пакистан, Бангладеш, ряд стран «Черной Африки».

¹ Миграционная политика ЕС ставит под угрозу жизни и права людей // Amnesty International. URL: <http://amnesty.org.ru/node/2982/>

Статистика свидетельствует о том, что больше всего мигрантов направляется в страны ЕС².

Евросоюз до настоящего времени оказался не в состоянии найти адекватные ответы на данную проблему, острота которой возрастает. Множество мигрантов пытается достичь европейских берегов по разным причинам и различными путями. Некоторые из них легально прибывают в страны ЕС, подавляющее большинство — нелегально, рискуя своими жизнями, чтобы спастись от войн, политических притеснений, а также бедности в своих странах. Часть мигрантов, используя возникшую нестабильность, стремится воссоединиться со своими родными, которые уже проживают в европейских странах. Студенты из стран, не входящих в ЕС, едут с целью получить европейское образование и впоследствии найти там работу.

Тяжелое положение тысяч мигрантов, которые фактически готовы пожертвовать своими жизнями, чтобы пересечь Средиземное море, потрясает весь мир. В последние годы резко увеличилось число, пытающихся нелегально попасть в страны ЕС. Так, в 2014 г. на берега Италии высадились 170 тыс. нелегальных мигрантов. В том же году попытка оказаться в Европе морским путем оказалась смертельной для 3 200 человек. В январе 2015 г. в Италию, по данным МВД, на лодках прибыли 3 528 мигрантов — на 40 % больше, чем в январе 2014 г.³

Перед лицом новых вызовов и угроз в мае 2015 г. Европейская комиссия выдвинула план, состоящий из нескольких пунктов относительно незамедлительного принятия мер и разработки более эффективной миграционной политики. Европейский парламент и Европейский совет оказали поддержку этому плану, а государства-члены предприняли конкретные шаги, чтобы предотвратить дальнейшие жертвы.

До настоящего времени европейская политика в отношении наплыва мигрантов не приносит ожидаемых результатов. В то время как многие европейцы сочувствуют их тяжелому положению, во всей Европе имеют место серьезные сомнения относительно того, способна ли миграционная политика сдерживать давление сотен тысяч мигрантов, интегрировать их в социумы, не подрывая местную идентичность.

Заявление Европейского совета от 23 апреля 2015 г. и Резолюция Европейского парламента несколько дней спустя показали желание более эффективно решить проблему, связанную с наплывом иммигрантов.

Следует выделить две основные проблемы, стоящие перед европейскими политиками в области миграции: нелегальная миграция (главным образом через Средиземное море), а также распределение беженцев путем предоставления политического убежища.

БОРЬБА С НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИЕЙ

С каждым годом проблема приобретает все большую остроту. Частые трагедии на море, в результате которых тонут сотни мигрантов, становятся причиной встреч лидеров стран ЕС, посвященных поиску способов борьбы с притоком мигрантов. По сведениям Агентства Европейского союза по безопасности внешних границ (Frontex), в 2014 г. численность нелегальных иммигрантов по сравнению с 2013 г. возросла почти втрое — на 180 %, составив 274 тыс. человек. Среди них больше всего выходцев из Сирии, затем идут Эритрея, Южный Судан, Демократическая Республика Конго и Ирак.

Многие нелегальные иммигранты попадают в Евросоюз через Сербию. Эта страна находится на одном из основных путей миграции, ее часто используют нелегалы как основной перевалочный пункт. Ежегодно из Сербии депортируются тысячи иммигрантов, стремящихся в ЕС, но их поток не иссякает⁴.

Предложение о введении системы квот при распределении беженцев, прибывающих в страны Европы, окончательно было отклонено на саммите 25–26 июня 2015 г. Главный протагонист идеи, итальянский премьер Матео Ренци, во время бурных дискуссий критиковал коллег, не желающих разделить с Италией бремя ответственности за судьбу нелегальных

² Если по данным агентства по охране границ Frontex в 2014 г. приток мигрантов в страны ЕС составил 170 тыс. человек, то теперь его интенсивность приближается к 1 млн.

³ Гибель нелегальных мигрантов: операция «Тритон» не спасает // Euronews. 2015. 11 февраля. URL: <http://ru.euronews.com/2015/02/11/migrant-deaths-in-mediterranean-show-triton-inadequate/>

⁴ Глава Еврокомиссии предложил ввести квоты на иммигрантов среди стран ЕС // LENTA.RU. URL: <http://lenta.ru/news/2015/05/11/kvoty/>

мигрантов. Выступая на саммите, он заявил: «Даже когда речь идет о 40 тысячах человек, ЕС не может проявить солидарность, а способен лишь на насмешки».

Официально было объявлено, что среди 28 стран-членов найдено согласие и теперь мигрантов будут «распределять» по разным государствам, однако, на каких принципах не уточняется. Польша, Венгрия, Чехия и Словакия настаивали, чтобы «распределение» происходило по принципу добровольности. Впрочем, это слово в документах саммита не употребляется. Вернер Файман, канцлер Австрии, подчеркнула: «Среди нас есть страны, которые заявляют, что не могут согласиться со слишком жесткими формулировками».

В итоговых документах было сказано, что ЕС согласен на перемещение в пределах Европы в течение ближайших двух лет 40 тыс. беженцев, уже прибывших в Италию и Грецию, и на высылку 20 тыс. нелегалов за пределы Союза.

По данным европейских властей, уже в первой половине 2015 г. в Евросоюз нелегально проникли около 100 тыс. человек. Большинство из них — через Италию, Грецию и Испанию, либо через границу с Турцией⁵. При этом за годы вооруженных конфликтов в Сирии только в одной Турции беженцев скопилось более 5 млн [1, с. 66].

СПАСЕНИЕ БЕЖЕНЦЕВ В СРЕДИЗЕМНОМ МОРЕ

Наибольшее внимание занимает проблема незаконной миграции по Средиземноморью. Массовая гибель нелегальных мигрантов, пытающихся добраться в Европу через море, ставит под вопрос эффективность мер, принимаемых властями ЕС. Италия уже многие годы бьет тревогу и просит содействия у стран ЕС. Осенью 2013 г. в результате двух кораблекрушений погибли около 400 человек. Итальянское правительство, не дождавшись помощи ЕС, приняло решение о финансировании операции, получившей название «Маре Нострум» («Наше море»). Благодаря этим действиям удалось спасти 150 тыс. человек. Помощь Италии была предложена только Словенией, остальные европейские страны заявили, что подобные спасательные операции — приглашение для еще большего числа нелегальных мигрантов попасть в Европу. Затем Италия была вынуждена свернуть операцию из-за ее высокой стоимости: 9 млн евро ежемесячно. В общей сложности из государственного бюджета на нее было потрачено 114 млн евро. Ежедневно в операции «Маре Нострум» принимали участие 900 военных, были задействованы 32 морских судна при поддержке авиации.

В августе 2015 г. Еврокомиссия объявила о начале новой операции в Средиземном море, получившей название «Тритон», но на ее проведение ассигновано лишь около 3 млн евро ежемесячно. Принять в ней участие согласились 19 стран — на ротационной основе. В итоге каждый месяц два корабля, 4 патрульных судна, 2 самолета и один вертолет под руководством двух европейских государств следят за ситуацией на море.

Операция «Тритон», в отличие от «Маре Нострум», не предназначена для спасения нелегальных мигрантов. Ее главная задача — пограничный контроль у берегов Италии. В ООН заявляют, что требуется более серьезное вмешательство. Парламентская ассамблея Совета Европы призывает к разработке новой инициативы с более широким финансированием, включающей спасение людей и борьбу с контрабандистами, которые обогащаются на перевозке нелегальных мигрантов⁶.

В ЕС также призывают к активизации поисково-спасательных работ, предусмотренных в бывшей итальянской операции «Маре Нострум». Здесь следует выделить деятельность агентства «Frontex». Агентство является ответственным за координацию деятельности национальных пограничных служб и обеспечивает надежность границ стран — членов ЕС с третьими странами. В 2016 г. ожидается увеличение бюджета агентства, что расширит его возможности: оно сможет выполнять свою двойную роль в координации оперативной пограничной поддержки государствам-членам, что поможет также сохранять жизнь мигрантов в море. Параллельно с увеличением финансирования в ряде государств-членов к использованию привлекается большее количество кораблей и самолетов.

⁵ ЕС поделит нелегалов, но не по квотам // Euronews. — 2015. — 26 июня. URL: <http://ru.euronews.com/2015/06/26/migration-divisions-emerge-over-eu-deal/>

⁶ Гибель нелегальных мигрантов: операция «Тритон» не спасает // Euronews. 2015. 11 февраля. URL: <http://ru.euronews.com/2015/02/11/migrant-deaths-in-mediterranean-show-triton-inadequate/>

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УБЕЖИЩА

Проблема распределения беженцев стала одним из наиболее актуальных аспектов политики ЕС. Так, в 2014 г. общее количество заявлений на предоставление убежища (в странах ЕС, Швейцарии и Норвегии) составило 660 тыс. Из них 220 тыс. было подано в Средиземноморском регионе, 440 тыс. — в иных местах⁷. По общему количеству полученных в 2014 г. просьб о предоставлении убежища безоговорочное лидерство принадлежит Германии: 202 815 запросов. Это почти треть всех запросов, получаемых в Европейском Союзе. Швеция удерживает рекорд по числу запросов на душу населения: 8 432 на 1 млн граждан. Для сравнения: в Португалии в 2014 г. было подано 43 запроса на 1 млн граждан. Самой щедрой на предоставление статуса беженца можно назвать политику Болгарии: ее власти дают положительный ответ в 96 % случаев. Не менее открытыми в этой области остаются Швеция (77 %), Кипр (76 %), Мальта (73 %) и Нидерланды (70 %). В Венгрии же получить положительный ответ гораздо труднее: лишь в 9 % случаев. Не жалуют иммигрантов и в Хорватии (11 %), Люксембурге (14 %), Греции (15 %) и — как то ни удивительно — во Франции (22 %).

Стремительный рост числа мигрантов, ищущих убежища в Европе, начавшийся с 2012 г., связан, прежде всего, с революциями и вооруженными конфликтами на Ближнем Востоке, а также борьбой с группировками джихадистов в Мали и активизацией исламистов группировки «Боко Харам» в Нигерии⁸.

По словам главы Госсовета Нидерландов Р. Виссера, среди лиц, прибывающих из Восточной Европы, самую многочисленную группу составляют выходцы из Украины, которая вошла в первую шестерку государств, откуда поступают просьбы об убежище в ЕС. Помимо Украины, в этот список входят Сирия, Эритрея, Ирак, Сомали и Нигер.

По словам председателя Еврокомиссии Жан-Клода Юнкера, при распределении беженцев среди государств Евросоюза необходимо учитывать ряд факторов. Среди них — численность населения, уровень безработицы и количество выходцев из третьих стран, которым уже было предоставлено убежище. Эти предложения являются частью разработанного Еврокомиссией плана по противодействию притоку в ЕС незаконных иммигрантов. В настоящее время около 80 % всех заявлений о предоставлении убежища на территории ЕС приходится на Германию, Францию, Великобританию, Италию, Швецию и Бельгию.

ЕС нужна качественно новая система для того, чтобы распределить ответственность в связи с растущим количеством беженцев и просителей убежища среди государств-членов, которые должны проявить солидарность с странами, находящимися на линии фронта.

СОТРУДНИЧЕСТВО С ТРЕТЬИМИ СТРАНАМИ

В докладе Комиссии от 13 мая 2015 г. говорится, что структуры ЕС будут работать вместе со странами-партнерами по выработке конкретных действий по предотвращению нелегальной миграции.

Во-первых, ЕС должен активизировать свою поддержку странам, из которых наблюдаются самые большие миграционные потоки. Планируется выделение 30 млн евро в рамках принятия региональных программ по развитию и защите.

Во-вторых, планируется создание многоцелевого центра в Нигере в конце 2015 г. Благодаря работам с Международной организацией по миграции (МОМ), Агентством ООН по делам беженцев ООН (УВКБ ООН) и властями Нигера, центр будет сочетать в себе предоставление информации, локальной защиты и возможностей переселения тем мигрантам, кто остро в этом нуждается. Такие центры, как правило, в странах третьего мира могут обеспечить реальную помощь в законном переселении мигрантов, а также предложить варианты помощи в добровольном возвращении для нелегальных мигрантов.

В-третьих, миграция станет значительным компонентом продолжающейся миссии Общей политики безопасности и обороны ЕС (CSDP), которая уже развернута в Нигере и Мали и нацелена на усиление защиты государственных границ.

Кризис в Средиземноморье обратил внимание общественности на неотложные пробле-

⁷ Власти ЕС зафиксировали резкий рост просьб из Украины о предоставлении убежища // News.ru. 2015. 3 июня. URL: <http://www.newsru.com/world/03jun2015/uaasylum.html>

⁸ Какие страны ЕС любят беженцы, какие страны ЕС любят беженцев: доклад Eurostat за 2014 г. // Euronews. 2015. 13 мая. URL: <http://ru.euronews.com/2015/05/13/eu-migration-agenda-policy/>

мы. Это выявило множество недочетов, связанных со структурными ограничениями миграционной политики ЕС и ее инструментов. Как обрисовано в общих чертах председателем Комиссии Юнкером в его Политических рекомендациях, эффективная борьба с незаконной миграцией, торговцами людьми и контрабандистами и обеспечение внешних границ Европы должны быть соединены с сильной общей политикой предоставления убежища, а также новой европейской политикой в отношении законной миграции. Это требует взаимодействия между стратегическими секторами, такими как сотрудничество в целях развития, торговле, сфере занятости, внешней и внутренней политике ЕС.

Четкая и хорошо осуществленная структура для переселения в ЕС законными путями (как через систему предоставления убежищ, так и через визовую систему) уменьшит возрастающую тенденцию к незаконному прибытию мигрантов, способствуя усилению безопасности европейских границ.

Таким образом, современная Европа нацелена на формирование миграционной политики, способствующей развитию легальной миграции, сводящей к минимуму нелегальную миграцию, упрощению порядка въезда для высококвалифицированных кадров, интеграцию уже проживающих в странах ЕС мигрантов, а также на формирование общего правового пространства по координированию проблемы миграции, интеграции и этно-религиозного плюрализма. ЕС предстоит усилить внимание к последствиям, когда мигранты не соответствуют критериям, для того чтобы в дальнейшем остаться в ЕС. История показывает, что наиболее продуктивным оказывается сочетание различных методов внутренней миграционной политики: легализация всех проживающих в стране нелегальных мигрантов и одновременное ужесточение таможенных правил, визовой системы, усиление контроля над границей и пр. Позитивную роль в социально-экономических отношениях внутри страны играет предоставление возможности получения легальных прав на работу для нелегальных мигрантов.

Многие причины миграции лежат глубоко в глобальных проблемах, которые ЕС пытался решить много лет. Гражданская война, политическое преследование, бедность и изменение климата являются основными факторами, стимулирующими миграцию. Смягчение этих угроз имеет важнейшее значение для дальнейшего решения проблемы [2, с. 175].

В последнее время проблема миграции стала крупнейшим кризисом, с которым сталкивается ЕС с момента его учреждения. Создается впечатление, что нынешние лидеры ЕС страдают отсутствием стратегического видения и поэтому практически неспособны предложить комплексное решение проблемы, а те паллиативные шаги, которые сейчас принимаются, не приведут к эффективному парированию тех вызовов, с которыми сталкивается Западная Европа.

Несамостоятельность ЕС проявляется, в частности, в украинском кризисе. Зависимость от Вашингтона снижает авторитет ЕС на мировой арене. Т. Саррацин так подытоживает результаты миграционных потоков, начавшихся в середине минувшего столетия: «Рабочая миграция 1960-х гг. привела в движение новое европейское переселение народов, от последствий которого мы страдаем. Сегодня мы знаем, что перемещаться должны фабрики и услуги, но не люди. Западной Европе, которая стареет и сокращается, этого не пережить и в своей культурной субстанции. Географические и культурные границы Европы совершенно четко проходят по Босфору, а не по турецкой границе с Ираком и Ираном, как можно заключить, заглянув во многие статистические справочники» [3, с. 227].

Обострение миграционной проблемы связано с поддержкой европейскими странами курса Вашингтона, в частности в военных операциях на Ближнем Востоке. По мнению президента Чехии Милоша Земана, ответственность за масштабные потоки мигрантов в Европу лежит на США и тех европейских странах, которые участвовали в военных операциях в Ираке, Сирии и Ливии.

По мнению ряда политологов, вряд ли стоит рассчитывать, что ЕС в ближайшее время сумеет найти кардинальное решение данной проблемы.

THE NEW LINE OF THE EUROPEAN UNION IN MIGRATION DOMAIN: EMPHASES AND MECHANISMS

*Lyudmila Sadykova, Researcher, Civilizations' Partnership Center
of the Institute of International Studies, MGIMO-University
119454, 76 Vernadsky Ave, Moscow, Russia. E-mail: ylonen@mail.ru*

Summary

Article is devoted to complex research of new mechanisms of the European migration policy which underwent essential changes in process of increase of migratory streams. Now its main components are strengthening of measures against illegal migration, support of legal migration (in particular, simplification of entrance for highly qualified specialists), integration of already arrived migrants into West European society. Though migration policy is still one of the cornerstones of the general foreign policy of EU countries, legal regulation of illegal migration still fully doesn't answer modern realities.

Keywords: *migration policy, European Union, granting shelter, illegal migration, refugees.*

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Крылов А. В., Федорченко А. В. Ближний Восток: состояние и перспективы развития регионально ситуации // Ежегодник ИМИ. — М.: МГИМО МИД, 2015. № 3. С. 56—83.
2. Садыкова Л. Р. Политика Германии в отношении мусульманских сообществ // Вестник МГИМО-Университета. — М.: МГИМО-Университет, 2014. № 6. С. 174—181.
3. Саррацин Т. Германия: самоликвидация. Пер. с нем. — М.: Рид Групп, 2012. 400 с.

Н. Н. БОЛЬШОВА

ОТВЕТ ЕС НА «КРИЗИС С БЕЖЕНЦАМИ» 2015 Г. И ПЕРСПЕКТИВЫ ОБЩЕЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

*Большова Наталья Николаевна, канд. полит. наук, вед. науч. сотр.
Центра региональных политических исследований
Института международных исследований МГИМО МИД России,
доц. кафедры интеграционных процессов МГИМО МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: varioukhina@gmail.com*

Аннотация

В статье анализируется политика ЕС по урегулированию «кризиса с беженцами» 2015–2016 гг. через призму рестриктивного и превентивного подходов и концепцию «внешнего измерения» в миграционной политике ЕС. Автор рассматривает ответные меры ЕС как индикатор эффективности современной миграционной политики ЕС в кризисных ситуациях, вызванных массовыми потоками мигрантов. По мнению автора, европейские институты не смогли предложить быстрого и эффективного «Европейского решения» кризиса. ЕС «запаздывает» как с выработкой и реализацией ответных мер, так и с донесением позиции ЕС до европейской общественности. Как результат миграционный кризис стал причиной «кризиса солидарности» в ЕС. Наблюдается разрыв между европейскими ценностями, декларируемыми ЕС, и готовностью ЕС придерживаться их на практике. Вместо стратегии разделения ответственности ЕС реализует стратегию перекладывания ответственности на Турцию. Прогресс, достигнутый ЕС в области коммунитаризации миграционной политики, не смог предотвратить ни обострение миграционного кризиса, ни его негативные последствия (сбои в Шенгенской и Дублинской системе). В данной ситуации в ряде направлений миграционной политики ЕС вполне возможен возврат к межправительственному подходу. Характер ответных мер ЕС подтверждает, что «внешнее измерение» миграционной политики реализуется больше через рестриктивный подход, в то время как превентивный подход постепенно маргинализируется.

Ключевые слова: миграционный кризис, ЕС, миграционная политика, беженцы, убежище, Турция, Шенген.

«КРИЗИС С БЕЖЕНЦАМИ» КАК ТЕСТ ДЛЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

В настоящее время в научном и экспертном сообществах разворачивается интересная дискуссия о последствиях «кризиса с беженцами», вызванного массовым наплывом беженцев из стран Африки и Ближнего Востока, для ЕС. Кризис начался в 2011 г. в результате событий «арабской весны» и к началу 2016 г. достиг пика на фоне войны в Сирии и серии террористических актов в ЕС. Резкая критика действий Европейского союза по урегулированию миграционного кризиса со стороны многих политиков государств-членов является дополнительным поводом к более обстоятельному анализу миграционной политики ЕС. Эксперты выделяют как структурные, так и процедурные проблемы миграционной политики ЕС.

Во-первых, утверждают, что ответные меры, принимаемые европейскими институтами, часто «запаздывают», что связано с объективными причинами. С одной стороны, до сегодняшнего «кризиса с беженцами» ЕС просто не сталкивался с таким массовым наплывом не-

легальных мигрантов и, соответственно, еще не успел выработать необходимые инструменты миграционной политики для подобных случаев. В условиях отсутствия опыта ЕС действует *ad hoc*, используя те ресурсы, которые имеет в наличии. Как показывает практика, данные ресурсы оказались существенно ограниченными [5, с. 28–40]. С другой стороны, нельзя не принимать во внимание фактор времени, который является решающим фактором в любой кризисной ситуации. Многоуровневый механизм принятия и согласования решений в ЕС эффективно работает в нормальных (штатных) условиях. Поэтому разрабатываемая сегодня антикризисная политика ЕС больше рассчитана на перспективу, на предотвращение аналогичных кризисов в будущем [1, с. 49–60].

Во-вторых, в качестве фактора, оказывающего негативное влияние на эффективность миграционной политики ЕС, отмечают «кризис солидарности», возникший между государствами – членами ЕС по поводу распределения ответственности за прием и размещение беженцев. Чехия, Словакия, Румыния и Венгрия проголосовали в Совете ЕС 22 сентября 2015 г. против введения обязательных квот на распределение беженцев. Впоследствии, несмотря на то, что решение все-таки было принято квалифицированным большинством голосов, семь государств в разное время (Венгрия, Польша, Словакия, Чехия, Австрия, Дания и Великобритания) заявили о том, что не будут принимать беженцев по системе квот. Австрия, которая сначала поддерживала немецкую политику «открытых дверей» для беженцев, спустя некоторое время стала резко критиковать линию Германии за недальновидность и в одностороннем порядке ввела свои ежедневные квоты на прием ищущих убежище. Таким образом, «кризис солидарности» проявился в том, что решения, выработанные и принятые государствами-членами на общеевропейском уровне, были потом ими же дезавуированы, так как национальные политики поставили национальные интересы выше общеевропейских.

В-третьих, в неэффективности миграционной политики ЕС видят причину сбоев в Шенгенской и Дублинской системах. В результате введения пограничного контроля государствами-членами под ударом оказалось Шенгенское пространство – одно из важнейших достижений европейской интеграции наряду с Евро. По оценкам экспертов, введение контроля на внутренних границах может нанести серьезный ущерб экономике ЕС (прогнозируются большие финансовые потери в торговле, туристическом бизнесе и транспортном секторе ЕС)¹. Нарушение действия Дублинского регламента III и дальнейшая неудачная попытка восстановления его эффективного функционирования путем внесения в Регламент изменений о введении постоянного «кризисного механизма перемещения» соискателей убежища по сути свидетельствуют о провале многолетней реформы политики убежища ЕС и общей системы предоставления убежища ЕС. Данная реформа проводилась институтами ЕС в два этапа с 2001 г. и была официально завершена в 2012 г. Неэффективность сегодняшней Дублинской системы стала причиной решения о высылке беженцев из Греции в Турцию в соответствии с «Пактом о беженцах», заключенным между ЕС и Турцией 18 марта 2016 г. Отказ ЕС принимать и рассматривать в индивидуальном порядке ходатайства об убежище от мигрантов, которые уже находятся на территории ЕС (в специальных лагерях для беженцев Греции), является прямым нарушением европейского и международного права, запрещающим массовые высылки. ЕС оправдывает данное решение («обмен беженцами» между ЕС и Турцией) двумя аргументами: отсутствием в государствах-членах необходимых инфраструктурных возможностей по приему мигрантов и необходимостью сломать бизнес-схему контрабандистов по доставке нелегальных мигрантов к берегам ЕС.

Надо отметить, что проблема нерегулярной миграции была включена в список приоритетных вопросов повестки Европейского сообщества только в начале 1990-х гг. Особое внимание к регулированию миграции на данном этапе было обусловлено двумя основными факторами. Во-первых, европейские страны опасались всплеска неконтролируемой миграции из стран ЦВЕ и бывшего СССР после снятия «железного занавеса». Как оказалось, данные опасения были значительно преувеличены. Гораздо большее миграционное давление Евросоюз испытывал в 1990-х и в начале 2000-х гг. на свои южные рубежи, на западно-африканском и западно-средиземноморском маршрутах (из Западной и Северной Африки – Сенегал, Мав-

¹ Impact of the Refugee Crisis on the EU Transport Sector. URL: <https://euobserver.com/stakeholders/132599>. COM (2016) 120 final. Back to Schengen – A Roadmap. Brussels, 04.03.2016.

ритания, Марокко и т.д. — на Канарские о-ва и через испанские анклавy Сеуту и Мелилью в материковую Испанию) [2, с. 79–88]. Во-вторых, «поднятию» миграционной политики на европейский наднациональный уровень способствовали интеграционные процессы в самой Западной Европе. С принятием Единого европейского акта (1986) эффективное сотрудничество государств-членов в области регулирования миграции стало рассматриваться Комиссией как необходимая предпосылка успеха проекта построения Единого европейского рынка.

На следующем этапе (в 1990-е гг.) сотрудничество в области миграции перешло на новый качественный уровень благодаря инкорпорации Шенгенского пространства (*Schengen acquis*) в сферу действия европейского права и реформе «третьей опоры» (передачи вопросов иммиграционной политики в компетенцию институтов ЕС), осуществленным в соответствии с Амстердамским договором (1999 г.). В то же время необходимо отметить, что коммунитаризация иммиграционной политики была неполной. Согласно Амстердамскому договору, визовая политика (выдача краткосрочных виз) и предоставление убежища уже с 2005 г. стали предметом обычной законодательной процедуры (решения принимались Советом ЕС совместно с Европарламентом, голосование в Совете ЕС проходило на основе принципа квалифицированного большинства)². Однако оставались важные вопросы миграционной политики (в области легальной миграции из третьих стран), на которые пока не распространялась обычная законодательная процедура, решения по ним до 2009 г. (вступление в силу Лиссабонского договора) принимались в Совете ЕС на основе принципа единогласия, роль Европарламента сводилась к консультативной. Таким образом, наднациональное регулирование охватывало в основном политику предоставления убежища и визовую политику, в то время как в иммиграционной политике (в регулировании легальной и трудовой миграции) продолжал доминировать принцип межправительственного сотрудничества.

Лиссабонский договор (2009 г.) коммунитаризировал механизм принятия решений в области легальной миграции и усилил роль наднациональных институтов (Комиссии, Европарламента и Суда ЕС) в процессе принятия решений по вопросам регулирования миграции. Предложения Комиссии в области легальной миграции также стали предметом «обычной законодательной процедуры». В соответствии со ст. 79 ДФЕС в сферу общей иммиграционной политики (компетенцию институтов ЕС) входят следующие вопросы: легальная иммиграция (условия въезда и проживания, определение прав граждан третьих стран, законно проживающих в государствах-члена), нелегальная иммиграция, а также борьба с торговлей людьми, заключение соглашений о реадмиссии с третьими странами. В то же время согласно ст. 79 ДФЕС на уровне ЕС исключается обязательная гармонизация национальных политик в области интеграции иммигрантов: интеграция иммигрантов по-прежнему остается в компетенции государств-членов. Кроме этого, государства-члены сохраняют за собой права на установление квот на въезд иммигрантов, прибывающих с целью поиска работы. То есть за рамками наднационального регулирования остаются два важных вопроса, непосредственно относящихся к легальной миграции (интеграция и квоты иммигрантов). Таким образом, процесс коммунитаризации иммиграционной политики нельзя считать и сегодня завершенным, поскольку в управлении иммиграцией до сих пор сохраняются элементы межправительственного подхода. Лиссабонский договор стал самым продвинутым этапом в коммунитаризации иммиграционной политики, по сравнению с предыдущими, но отнюдь не финальным.

«Кризис с беженцами» стал настоящим испытанием для иммиграционной политики ЕС. Подъем праворадикальных движений и партий на волне антиисламских и антииммигрантских протестов в 2014–2015 гг. в странах ЕС как реакция на наплыв беженцев и серия террористических актов в Европе (Париж — ноябрь 2015 г., Брюссель — март 2016 г.) определили весьма негативный национальный контекст, который вряд ли будет способствовать желанию государств-членов передавать новые полномочия наднациональным институтам. На таком фоне перспективы перехода иммиграционной политики к полной коммунитаризации выглядят туманными. Продвижение в данном направлении будет зависеть в большей степени от позиций государств-членов, нежели от институтов ЕС. С одной стороны, миграция

² Council Decision 2004/927/EC of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty.

тесно связана с вопросами внутренней безопасности, а представители силовых министерств и ведомств, как правило, выступают против ограничения суверенитета государства в этой сфере. С другой стороны, процесс принятия решений в области миграционной политики на национальном уровне часто носит субъективный характер, так как подвержен влиянию общественного мнения, особенно в тех странах, где уровень национализма достаточно высок. Национальные политики, в отличие от еврочиновников, находятся под прямым контролем избирателей в собственных странах, а не европейских институтов, соответственно они не могут не учитывать антииммигрантские настроения граждан [3, с.108–120]. В данной ситуации скорее возможен откат к межправительственному подходу в регулировании миграции. Кроме этого, нельзя не отметить, что прогресс ЕС в коммунитаризации миграционной политики не смог предотвратить миграционный кризис и его негативные последствия.

РЕСТРИКТИВНЫЙ VS ПРЕВЕНТИВНЫЙ ПОДХОДЫ В МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ ЕС

Чтобы лучше понять ответ ЕС на миграционный кризис и проанализировать его последствия для ЕС, имеет смысл посмотреть на миграционную политику ЕС через призму основных теорий и концепций, которые описывали логику ее развития до сегодняшнего момента. Ряд исследователей выделяют два подхода, или два вектора, в миграционной политике ЕС: рестриктивный (*remote control approach*) и превентивный (проактивный) (*root-causes approach*) подходы [9]. Рестриктивный подход возник в миграционной политике ЕС с самого начала ее становления как отдельной политики ЕС еще в начале 1990-х гг. Рестриктивная политика направлена на усиление контроля и ограничение внешней миграции и исходит из посылки о том, что проникновение нежелательных мигрантов легче предотвратить, чем потом возвращать назад. Данный подход доминирует в Совете ЕС в составе министров внутренних дел государств-членов, которые до настоящего времени во многом определяют миграционную политику ЕС. В отличие от рестриктивного, превентивный подход (*root-causes approach*) направлен не на усиление контроля миграционных потоков, а прежде всего на устранение факторов, вызывающих миграцию в странах происхождения (бедность, безработица, экономический и политический кризис, войны и т. д.), и создание легальных альтернативных каналов миграции [8, с. 1–36]. Второй подход получил развитие несколько позже, во многом под влиянием нового дискурса о миграции (*migration-development nexus*), который с начала 2000 гг. стали активно продвигать международные гуманитарные и правозащитные организации, такие как ООН, МОМ, МОТ, ОЭСР, Всемирный банк и т. д. [7, с. 439–457]. В 2007 г. ОЭСР опубликовала исследование «Миграция и развивающиеся страны» с призывом посмотреть на миграционную политику как на инструмент развития как для развитых, так и для развивающихся стран³. Данный взгляд противопоставлялся прежнему восприятию миграции как проблемы для безопасности (*migration-security nexus*). Еще одной причиной обращения ЕС к проактивной политике стало переосмысление эффективности использования только рестриктивных мер в борьбе с нелегальной миграцией.

Необходимо отметить существование различных институциональных контекстов, в которых разрабатывается миграционная политика. Авторами и сторонниками первого рестриктивного подхода традиционно являются руководители силового блока, заседающие в Совете ЕС. Главным инициатором и проводником превентивного подхода является прежде всего Комиссия. Однако до 1999 г. (вступления в силу Амстердамского договора) полномочия Комиссии в иммиграционной политике были ограничены. На саммите ЕС в Тампере в 1999 г. Совет ЕС дал Комиссии задание разработать предложения по развитию «внешнего измерения» миграционной политики как способа предотвращения нелегальной миграции в ЕС. В соответствии с превентивным подходом в 2000-е гг. Комиссия выступила с рядом инициатив. В Сообщении «Глобальный подход к миграции: на пути к всесторонней европейской миграционной политике» (2006 г.) подчеркивалась необходимость усиления диалога и сотрудничества со странами Африки⁴. В декабре 2007 г. на саммите ЕС – Африка в Лисса-

³ OECD. 2007. Policy Coherence for Development 2007: Migration and Developing Countries. – OECD Development Center. DOI:10.1787/9789264026100-en

⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Global Approach to

боне была принята новая программа Стратегического партнерства ЕС и Африки. Одним из приоритетных направлений нового партнерства было определено развитие сотрудничества в области миграции, мобильности и занятости⁵.

В 2007 г. Комиссия подготовила Сообщение, посвященное развитию круговой (циркулярной) миграции и «мобильным партнерствам» со странами происхождения и транзита⁶. «Мобильные партнерства» представляют собой соглашения об облегчении легальной миграции из третьих стран и заключаются между странами ЕС и третьими странами-партнерами при координирующей роли Комиссии. В подписании соглашений о «мобильном партнерстве» могут участвовать как отдельные заинтересованные государства-члены, так и группа стран ЕС. Впоследствии к ним могут присоединяться другие страны ЕС. В настоящее время ЕС подписал ряд соглашений о партнерстве для мобильности: в частности, с Молдавией — в 2008 г., Кабо-Верде — в 2009 г., Грузией — в 2009 г., Арменией — в 2011 г., Азербайджаном — в 2013 г., Марокко — в 2013 г., — Тунисом в 2014 г. и Иорданией — в 2014 г. Самыми многочисленными по числу участников являются соглашения с Грузией (подписали 16 стран ЕС) и Молдавией (подписали 15 стран ЕС). Больше всего проектов предусмотрены в соглашениях с Молдавией (64 проекта), Кабо-Верде (31 проект) и Грузией (17 проектов) [4, с. 92–105].

Несмотря на открытость и гибкость, «мобильные партнерства» имеют ряд ограничений и недостатков. Во-первых, соглашения о мобильных партнерствах носят декларативный характер и не имеют обязывающей юридической силы. Ответственность за соблюдение договоренностей и исполнение обязательств по проектам в рамках этих соглашений по сути носит добровольный характер. Во-вторых, сама природа заключения соглашений (результат двустороннего или многостороннего межгосударственного сотрудничества) выводит их за рамки наднационального регулирования: за рамки компетенций Европарламента и Суда ЕС. Роль Комиссии ограничена. В-третьих, государства-члены могут в одностороннем порядке ограничивать квоты приема и доступ на рынок труда для трудовых мигрантов, в зависимости от потребностей в рабочей силе, уровня безработицы и других факторов. Наконец, в-четвертых, эффективность партнерств зависит в первую очередь от степени соблюдения интересов ЕС. Соглашения о реадмиссии являются обязательным пунктом в «мобильных партнерствах». Налицо асимметричность этих партнерств. Для ЕС мобильные партнерства — это прежде всего инструмент предотвращения нежелательной миграции и возвращения нелегальных мигрантов, в то время как для стран-партнеров «мобильные партнерства» — это канал доступа на рынок труда ЕС. Таким образом, степень либерализации миграционного режима, на которую готовы пойти страны ЕС, будет зависеть от политических и технических возможностей третьих стран обеспечить защиту внешних границ ЕС от нелегальных мигрантов.

Стоит отметить, что разделение на рестриктивный и превентивный подходы часто оказывается на практике условным, так как во все программы и партнерства о мобильности ЕС, направленные на оказание помощи развитию стран происхождения нелегальных мигрантов, Европейский союз закладывает существенный компонент рестриктивной политики, или принцип обусловленности, — обязательное согласие третьих стран на реадмиссию мигрантов и активное участие в совместной борьбе против нелегальной миграции. Таким образом, есть основания предполагать, что «внешнее измерение» миграционной политики реализуется преимущественно через рестриктивный подход, в то время как превентивный подход постепенно маргинализируется [6, с. 619–683].

ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ ЕС НА «КРИЗИС С БЕЖЕНЦАМИ»

Рассмотрим ответные меры ЕС по урегулированию «кризиса с беженцами» через призму рестриктивного и превентивного подходов. 2015 г. стал рекордным по интенсивности потоков нелегальных мигрантов и соискателей убежища в ЕС. Число нелегальных мигрантов в

Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy. Brussels, 30.11.2006 COM (2006) 735 final.

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 27 June 2007 - From Cairo to Lisbon — The EU-Africa Strategic Partnership. COM (2007) 357 final.

⁶ Communication from the Commission on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries. COM (2007) 248 final. 15.05.2007.

Европейский союз из третьих стран превысило 1 млн человек. По данным МОМ, в 2015 г. по морю было зафиксировано 1,01 млн случаев нелегальных пересечений внешних границ, по суше — 34 900 нелегальных пересечений (для сравнения в 2014 г. около 280 тыс. мигрантов нелегально пересекли сухопутные и морские границы ЕС)⁷. Фронтекс зафиксировал в 2015 г. 1,8 млн случаев, в том числе 1,04 млн из них приходится на Грецию и Италию. Однако эти две страны являются лишь «перевалочным пунктом», так как большинство нелегальных мигрантов стремятся дальше, в более развитые страны — Германию, Великобританию, Францию, скандинавские страны.

2015 г. стал рекордным и по числу заявлений об убежище. По данным Евростат, в 2015 г. в странах ЕС было зарегистрировано 1,2 млн первичных ходатайств об убежище. Главные страны происхождения соискателей в 2015 г. — Сирия, Афганистан, Ирак, западно-балканские страны. По числу полученных ходатайств в 2015 г. лидером стала Германия. На втором месте — Венгрия, на третьем — Швеция (подробнее см. *Таблицу*)⁸. Если посмотреть на распределение заявлений по странам в соотношении к населению (на 100 000 жителей), то пятерка лидеров будет другая: на первом месте — Венгрия, на втором — Швеция, на третьем — Австрия, Германия — на шестом, после Норвегии и Финляндии⁹.

Таблица

**Число соискателей убежища — неграждан ЕС
в странах ЕС и ЕАСТ, 2014 и 2015¹⁰**

Первичные заявления (в тыс.)			
№	Страна ЕС / ЕАСТ	2014	2015
1.	Германия	172,9	441,8
2.	Венгрия	41,2	174,4
3.	Швеция	75,0	156,1
4.	Австрия	25,7	85,5
5.	Италия	63,7	83,2
6.	Франция	58,8	70,6
7.	Нидерланды	21,8	43,0
8.	Бельгия	14,0	39,0
9.	Великобритания	32,1	38,4
10.	Финляндия	3,5	32,2
11.	Дания	14,5	20,8
12.	Болгария	10,8	20,2
13.	Испания	5,5	14,6
14.	Греция	7,6	11,4
15.	Польша	5,6	10,3
16.	Ирландия	1,4	3,3
17.	Люксембург	1,0	2,4
18.	Кипр	1,5	2,1
19.	Мальта	1,3	1,7
20.	Чехия	0,9	1,2

⁷ Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts. URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

⁸ Eurostat. 2016. Number of (non-EU) asylum seekers in the EU and EFTA Member States, 2014 and 2015.

⁹ Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts. URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

¹⁰ Eurostat. 2016. Number of (non-EU) asylum seekers in the EU and EFTA Member States, 2014 and 2015.

21.	Румыния	1,5	1,2
22.	Португалия	0,4	0,8
23.	Латвия	0,4	0,3
24.	Литва	0,4	0,3
25.	Словакия	0,2	0,3
26.	Словения	0,4	0,3
27.	Эстония	0,1	0,2
28.	Хорватия	0,4	0,1
29.	<i>Швейцария</i>	21,9	38,1
30.	<i>Норвегия</i>	10,9	30,5
Итого		584,5	1293,8

Источник: Евростат 2016

В 2015 г. ситуация с беженцами в Средиземном море характеризовалась как критическая также потому, что уже к апрелю число жертв, погибших в лодках на пути Европу, достигло 1 500 человек. Операция «Тритон», инициированная Фронтекс после того, как в конце 2014 г. была свернута гуманитарная операция итальянского флота Mare Nostrum (в ходе которой было спасено более 166 000 человек), не смогла предотвратить очередную гуманитарную катастрофу. 13 мая 2015 г. Комиссия опубликовала сообщение «Европейская повестка по миграции»¹¹, в котором наметила план краткосрочных и долгосрочных мер действий ЕС по решению «кризиса с беженцами». С августа по ноябрь 2015 г. институты ЕС разработали и отчасти уже начали реализовывать ряд правовых новаций и практических мер для преодоления кризиса, в том числе: 1) создание двух временных схем перемещения мигрантов; 2) создание постоянного «механизма кризисного перемещения», включая систему квот; 3) разработка общего списка «безопасных стран происхождения»; 4) практические меры содействия государствам-членам в вопросе дифференциации экономической и вынужденной иммиграции; 5) создание Европейского агентства пограничной и береговой охраны; 6) пакт между ЕС и Турцией об урегулировании кризиса с беженцами; 7) учреждение целевых фондов ЕС для борьбы с миграционным кризисом.

ВРЕМЕННАЯ СХЕМА ПЕРЕМЕЩЕНИЯ 160 000 СОИСКАТЕЛЕЙ ПРАВА НА УБЕЖИЩЕ ИЗ ИТАЛИИ И ГРЕЦИИ

Комиссия внесла Предложение о Решении Совета, устанавливающее переходные / временные меры в области предоставления международной защиты в интересах Италии и Греции. Данное предложение вводило в действие «систему экстренного реагирования», согласно ст. 78 (3) ДФЕС. 20 июля 2015 г. Совет ЕС предварительно одобрил Предложение Комиссии. Официальное утверждение данного Решения Советом состоялось после его согласования с Европарламентом 14 сентября 2015 г. Как отмечалось в Решении, меры по перераспределению мигрантов, изложенные в Решении, влекут за собой временное отступление от Дублинского Регламента ЕС 604/2013 в отношении ст. 13 (1), в соответствии с которой Италия и Греция должны быть ответственными за рассмотрение заявлений о предоставлении международной защиты.

В соответствии с Решением 40 000 соискателей, находящихся в Италии и Греции, должны быть перераспределены в другие государства-члены в течение двух лет (24 000 человек — из Италии и 16 000 человек — из Греции). Перераспределению подлежат только те соискатели, чьи отпечатки пальцев были переданы в Центральную систему Евродак в соответствии со ст. 9 Регламента Евродак 603/2013. Государство, которое принимает мигрантов (*member state of relocation*), получает финансовую поддержку в размере 6 000 евро на каждого мигранта. Великобритания, Ирландия и Дания не принимают участие в исполнении данного Реше-

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda On Migration. COM (2015) 240 Final, 13.05.2015.

ния, согласно ст. 1, 2 Протоколов №№ 21, 22 к Договору о ЕС и Договору о функционировании ЕС. Летом 2015 г. миграционное давление на южные морские и сухопутные границы ЕС продолжало нарастать сразу на трех направлениях — на Центрально-средиземноморском, Южно-средиземноморском и Западно-балканском маршрутах. 9 сентября 2015 г. Комиссия подготовила новое Предложение Решения Совета о принятии дополнительных мер по оказанию помощи Италии и Греции. 22 сентября 2015 г. Совет ЕС одобрил Решение о перераспределении еще 120 000 лиц, нуждающихся в международной защите.

По состоянию на декабрь 2015 г. из 160 000 лиц, нуждающихся в международной защите, между государствами-членами было перераспределено 266 человек. По состоянию на март 2016 г. между государствами было перераспределено 629 человека: 328 — из Италии и 301 — из Греции. При этом по факту в данном механизме участвуют только 17 государств-членов, предоставивших 6 202 места для перемещения. С сентября по декабрь 2015 г. в рамках операций Фронтекс по возврату мигрантов было депортировано 638 человека. Основные страны назначения — Нигерия и Косово¹².

ПОСТОЯННЫЙ «МЕХАНИЗМ КРИЗИСНОГО ПЕРЕМЕЩЕНИЯ»

9 сентября 2015 г. Комиссия внесла Предложение Регламента ЕП и Совета ЕС, устанавливающее «механизм кризисного перемещения / перераспределения», вносящее изменения в Дублинский регламент № 604/2013¹³. В частности, вводился «механизм кризисного перемещения» (“a crisis relocation mechanism”) как постоянная правовая основа для реализации мер по перемещению / перераспределению мигрантов между странами ЕС. Механизм был основан на системе квот. Его цель заключалась в том, чтобы обеспечить справедливое распределение лиц, нуждающихся в защите, между государствами-членами и таким образом способствовать эффективному функционированию Дублинской системы даже в условиях кризиса. Квоты на мигрантов рассчитываются для каждой страны на основе специальной формулы («распределительного ключа»), исходя из объективных измеряемых количественных показателей, которые отражают реальную способность стран принимать и интегрировать у себя беженцев. Формула «ключа» учитывает четыре количественных показателя, каждый из которых имеет свой вес (в %):

- а) население — 40 %;
- б) ВВП — 40 %;
- в) среднее количество обращений о предоставлении убежища в течение 5 предшествующих лет на 1 млн жителей (взвешенное / умноженное на 30 % общей величины показателей населения и ВВП) — 10 %;
- г) уровень безработицы (взвешенный / умноженный на 30 % общей величины показателей населения и ВВП) — 10 %.

В течение одного месяца после вступления в силу делегированного акта Комиссии о начале действия «механизма кризисного перемещения» государство-член вправе уведомить Комиссию о том, что оно временно не может в полной мере участвовать в механизме кризисного перемещения, предоставив убедительные основания, не противоречащие фундаментальным ценностям Союза, изложенным в ст. 2 Договора о ЕС. Комиссия оценивает обоснованность представленных причин. В случае положительной оценки государство освобождается от обязанности участвовать в «механизме кризисного перемещения» на один год. В качестве компенсации за свое неучастие государство обязано внести финансовый вклад в бюджет ЕС в размере 0,002 % от ВВП. Финансовые средства направляются на покрытие расходов других государств, принимающих перемещенных лиц (Регламент ЕС № 516/2014 ЕП и Совета ЕС от 16 апреля 2014 г. «Об учреждении фонда миграции, интеграции и беженцев»). В случае частичного участия государства в «механизме кризисного перемещения» размер финансового взноса должен быть уменьшен пропорционально фактическому участию государ-

¹² Orav Anita. Hotspots and emergency relocation State of play. Briefing March 2016. European Parliamentary Research Service (EPRS).

¹³ Proposal for A Regulation of the European Parliament and the Council, establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or stateless person. Brussels, 09.09.2015 COM (2015) 450 final. 2015/0208 (COD).

ства. Комиссия вносит соответствующие изменения в делегированный акт, упомянутый в ст. 33а (3), с учетом пересчета квот. Данный механизм был активирован в отношении Швеции. 15 декабря 2015 г. Комиссия согласилась временно освободить Швецию от участия в «механизме кризисного перемещения»¹⁴.

ОБЩИЙ СПИСОК ЕС «БЕЗОПАСНЫХ СТРАН ПРОИСХОЖДЕНИЯ»

Согласно Директиве 2013/32 государства ЕС вправе самостоятельно определять свои списки «безопасных стран происхождения» на основе конкретных критериев. В частности, страна считается безопасной страной происхождения, если «на основании правовой ситуации, применения права в рамках демократической системы и базовых политических обстоятельств может быть доказано, что в целом отсутствуют какие-либо преследования (в значении статьи 9 Директивы 2011/95), пытки, бесчеловечное или унижающее обращение или наказание, а также нет угрозы неизбирательного насилия в связи с международными и внутренними вооруженными конфликтами. В настоящее время на основе данных критериев только 12 стран ЕС определили свои национальные списки безопасных стран происхождения (Австрия, Бельгия, Болгария, Чехия, Франция, Германия, Ирландия, Латвия, Люксембург, Мальта, Словакия, Великобритания). Данные списки не согласованы между собой, существуют различия в применяемых системах оценки и в перечнях стран.

В «Европейской повестке по миграции»¹⁵ Комиссия обнародовала свое намерение усовершенствовать положения о «безопасных странах происхождения» с целью ускорения процедуры рассмотрения обращений об убежище от граждан тех стран, которые, по мнению стран ЕС, являются безопасными. 20 июля 2015 г. Совет поддержал инициативу Комиссии разработать общий для всех стран ЕС список «безопасных стран происхождения»¹⁶. 9 сентября 2015 г. Комиссия опубликовала Предложение об общем списке третьих «безопасных стран происхождения»¹⁷.

На основе критериев, изложенных в Приложении I Директивы 2013/32/ЕС, Комиссия отобрала в общий список семь стран: Албанию, Боснию и Герцеговину, Македонию, Косово, Черногорию, Сербию и Турцию. При оценке этих стран Комиссия опиралась на данные отчетов Европейской внешнеполитической службы, Европейского бюро по вопросам предоставления убежища и доступную информацию Совета Европы и Верховного комиссара по делам беженцев ООН.

Принятие общего списка не лишает государство ЕС права сохранить или ввести национальный список безопасных стран происхождения, помимо общего списка ЕС. В будущем общий список может пересматриваться с учетом изменения ситуации в странах, которые уже включены в список, и расширяться на основе новых данных отчетов агентств ЕС и других международных организаций о положении дел и обстановки в мире и в конкретных странах. Изменения в общем списке ЕС безопасных стран происхождения осуществляются в соответствии с обычной законодательной процедурой. Граждане стран из списка «безопасных стран происхождения» не будут рассматриваться в ЕС как лица, нуждающиеся в международной защите, кроме исключительных случаев (при предоставлении серьезных доказательств о наличии фактов ущемления прав, опасности применения насилия в их адрес в стране происхождения).

¹⁴ Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Sweden in accordance with Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1523 and Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. Strasbourg, 15.12.2015 COM (2015) 677 final.

¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda On Migration. Com (2015) 240 Final, 13.05.2015.

¹⁶ 11097/15 Outcome of Council Meeting. Justice and Home Affairs. Brussels, 20 July 2015.

¹⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU. COM (2015) 452 final. 09.09.2015.

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В ЕС

В одном массовом миграционном потоке из Африки и Ближнего Востока смешались вынужденные и экономические беженцы. Первые бегут в Европу от войн, преследований, насилия, гуманитарных катастроф, вторые — в поисках работы и достойной жизни. Евросоюз стремится вернуть всех экономических мигрантов в страны, которые, по мнению ЕС, являются «безопасными странами происхождения». Дифференциация между беженцами¹⁸ и экономическими мигрантами осуществляется национальными органами государств ЕС на основе базовых принципов и критериев, сформулированных в Директиве 2011/95¹⁹. Из-за массовости и стихийности потоков возникают объективные технические трудности по дифференциации потоков. Особенно остро эта проблема стоит в странах ЕС, имеющих внешнюю границу, в которые прибывает основная часть мигрантов (Греция, Италия, Венгрия и т. п.). Для решения этой проблемы — разделения смешанных массовых потоков мигрантов на вынужденных мигрантов и экономических мигрантов — в пограничных государствах-членах ЕС разворачивает «точки приема» (*hotspots*). В «точках приема» создаются Команды поддержки управления миграцией (*Migration Management Support Team*), в состав которых входят европейские агентства: ЕАСО (Европейское бюро по вопросам предоставления убежища), Фронтекс, Европол и Евроюст. Их задача состоит в оказании содействия национальным ведомствам по регистрации, снятию отпечатков пальцев, рассмотрению ходатайств об убежище и возврату мигрантов в случае отсутствия оснований для предоставления защиты. К февралю 2016 г. 11 точек приема были установлены на самых проблемных пограничных участках ЕС: 6 «точек приема» в Италии и 5 — в Греции. Однако реально функционируют пока только 3 точки приема.

ЕВРОПЕЙСКОЕ АГЕНТСТВО ПОГРАНИЧНОЙ И БЕРЕГОВОЙ ОХРАНЫ, ВВЕДЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПРОВЕРОК ДОКУМЕНТОВ ГРАЖДАН ЕС ПРИ ВЪЕЗДЕ И ВЫЕЗДЕ ИЗ ШЕНГЕНА

После хаоса на «Балканском маршруте» (октябрь 2015 г.) 15 декабря 2015 г. Комиссия выступила с рядом предложений, которые должны обеспечить более эффективный контроль внешних границ ЕС²⁰. Так, одним из самых амбициозных инициатив Комиссии является предложение о введении Европейской пограничной и береговой охраны (*European Border and Coast Guard*)²¹. Институциональная основа Европейской пограничной и береговой охраны будет состоять из Европейского агентства пограничной и береговой охраны, образованного на базе ФРОНТЕКС, а также пограничных и береговых служб государств-членов. Новое агентство, по замыслу Комиссии, должно, наконец, реализовать на деле идею интегрированного управления границами. При этом данный подход не должен сводиться только к контролю внешних границ ЕС, он должен включать в себя также активное взаимодействие с третьими странами, включая сотрудничество по возвращению нелегальных мигрантов.

В функции Агентства будут входить постоянный мониторинг, анализ и оценка рисков на границах ЕС. Данная работа проводится в настоящее время ФРОНТЕКС. Однако по срав-

¹⁸ Беженец — это «гражданин третьей страны, который в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений» (ст. 2(d) Директивы 2011/95, дословно повторяет положение Женевской конвенции о статусе беженца 1951 г.).

¹⁹ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted.

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders. Strasbourg, 15.12.2015 COM (2015) 673 final.

²¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC. Strasbourg, 15.12.2015 COM (2015) 671 final.

нению с ФРОНТЕКС полномочия нового агентства будут существенно расширены и усилены. Если ФРОНТЕКС может инициировать операции в чрезвычайных ситуациях только по запросу государств-членов, то Европейское агентство пограничной и береговой охраны получит от Комиссии мандат на проведение операций в случае возникновения чрезмерного миграционного давления на каком-либо участке внешних границ ЕС, даже если такого запроса не поступало от государства-члена, отвечающего за данный участок границы ЕС.

С целью предотвращения возможной кризисной ситуации Агентство также получит право на проведение необходимых операций («право на вмешательство») без согласия государства-члена при выявлении на его границах дефектов (уязвимых мест). В рамках нового агентства на постоянной основе будет создана «экспертная резервная группа быстрого реагирования» (*Rapid reserve pool of experts*), которая будет собираться в максимально короткие сроки в чрезвычайных ситуациях, требующих немедленного вмешательства. В подобных экстренных случаях для проведения «операций вмешательства» государства-члены должны будут в течение нескольких дней направить до 1 500 пограничников. Введение в действие Европейского пограничного агентства планируется к лету 2016 г.

В Сообщении Комиссии отмечается, что одной из ключевых задач Агентства будет дальнейшее развитие подхода “hotspot” – развертывание «точек приема» в пограничных государствах-членах и/или соседних третьих странах с помощью специальных Групп Европейской пограничной и береговой охраны. Данный механизм планировалось задействовать в ближайшее время в западно-балканских странах (Сербии и Македонии).

В задачи Агентства будет также входить координация и проведение операций по возвращению нелегальных мигрантов в страны происхождения. С этой целью в рамках его структуры будут созданы Офис по возвращению (*Return Office*) и Европейские группы по возвращению (*European Return Intervention Teams*). Деятельность офиса по возвращению будет направлена на взаимодействие и сотрудничество с третьими странами по вопросам процедур идентификации и возвращения мигрантов, деятельность Европейских групп по возвращению (включающих эскорты, наблюдателей и специалистов по возвращению) будет сконцентрирована в основном в государствах-членах с целью оказания им необходимой поддержки в операциях по возвращению. Причем развертывание данных групп может осуществляться как по запросу государств-членов, так и по инициативе Агентства.

Еще одним предложением Комиссии, направленным на обеспечение безопасности внешних границ стало введение углубленных проверок паспортов граждан ЕС в Шенгенской информационной системе (хранит данные о разыскиваемых преступниках, нарушителях визового режима, лиц, пропавших без вести и украденных вещах) и других соответствующих информационных базах данных²². Данное предложение предполагает внесение изменений в Шенгенский кодекс о границах. Главная цель вносимых изменений – усилить контроль с целью недопуска на территорию ЕС лиц, которые могут представлять угрозу общественному порядку и внутренней безопасности. Проверки будут проводиться систематически на всех внешних границах (земля – воздух – море) как при въезде в Шенгенскую зону, так и при выезде из нее. В то же время с целью предотвращения больших заторов на границах в ситуациях увеличенных потоков предусмотрены элементы гибкости: государствам-членам разрешается проводить адресные проверки.

СДЕЛКА ИЛИ ТОРГ С ТУРЦИЕЙ?

На протяжении всего периода борьбы ЕС с «миграционным кризисом» Меркель, Туск и Юнкер призывали государства-члены к поиску общего европейского решения и воздержанию от односторонних действий²³. В то же время после провала системы перераспределения беженцев на основе квот кризис усиливался. Становилась очевидной необходимость привлечения внешнего сильного актора, который смог бы блокировать поток мигрантов в ЕС. С 7 марта 2016 г. ЕС начал переговоры с Турцией. 9 марта 2016 г. Хорватия, Сербия и Македо-

²² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders. Strasbourg, 15.12.2015 COM (2015) 670 final.

²³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Back to Schengen – A Roadmap. Brussels, 04.03.2016 COM (2016) 120 final.

ния закрыли свои границы и перекрыли Балканский маршрут. 18 марта 2016 г. на саммите в Брюсселе ЕС и Турция официально заключили «Пакт по беженцам» (20 марта 2016 г. вступил в силу). По факту данный пакт является сделкой, успех которой напрямую зависит от выполнения взаимных условий обеих сторон.

В соответствии с пактом вводится механизм обмена беженцами («карусель беженцев»). С 20 марта все нерегулярные мигранты, прибывающие на лодках по Эгейскому морю из Турции в Грецию, перенаправляются обратно в Турцию. За каждого возвращенного таким образом нелегального мигранта из Сирии ЕС будет принимать одного сирийского беженца, который проживает в Турции. То есть первого лишают доступа к процедуре подачи ходатайств об убежище в Греции. При этом ЕС готов принять по обмену только 72 тыс. сирийцев.

Турция обещает ЕС перекрыть возможные пути по морю и по суше в Европу. Из сухопутных границ наиболее проблемный участок — это сухопутная граница между Турцией и Грецией. Ее длина составляет 209 км. В 2012 г. Греция построила стену 10 км для предотвращения потоков нелегальных мигрантов. Однако заграждение Греции покрывает лишь небольшой участок границы. В то время как основная часть границы проходит вдоль реки Эврос (Марица). Эту реку можно легко пересечь на лодках или летом пройти вброд. Граница между Турцией и Болгарией составляет 271 км. После того как Греция построила стену, Болгария стала альтернативным маршрутом для нелегальных мигрантов. В 2013 г. Болгария начала строить свою стену с Турцией. В 2014 г. было построено 30-километровое ограждение с колючей проволокой и усиленное видеонаблюдением на самом сложном участке. После этого число нелегальных пересечений существенно сократилось, но строительство забора продолжается и запланировано на 160 км.

В ответ ЕС обещает Турции, хотя и с некоторыми оговорками, ряд уступок, а именно: введение безвизового режима для граждан Турции к июню 2016 г. (правда, подчеркивается, что для отмены виз Турции предстоит еще выполнить 72 требования); выделение Турции 6 млрд евро на сирийских беженцев (первый транш в 3 млрд евро рассчитан до 2018 г.), открытие еще нескольких глав переговорного досье о вступлении Турции в ЕС (в то же время, Меркель подчеркивает, что вопрос о присоединении Турции к ЕС еще не стоит).

Реализации плана ЕС может помешать ряд факторов. Во-первых, распределение принимаемых беженцев по обмену по новой схеме будет осуществляться на добровольной основе и поэтому вряд ли будет работать эффективно. Тем более что даже система обязательных квот уже провалилась. Во-вторых, большую роль играет фактор недоверия к Турции²⁴. Министр иностранных дел Австрии открыто выразил недоверие Турции. Многие страны выступают против введения безвизового режима с Турцией. Кипр заявил о том, что будет блокировать продвижение переговоров о вступлении Турции в ЕС. Общественность в ЕС считает, что цена сделки слишком высока и что ЕС не должен сотрудничать с государством, которое «постепенно сползает к деспотизму».

Верховный комиссар ООН по делам беженцев в Европе назвал сделку с Турцией по массовой высылке незаконной, так как она нарушает права беженцев на защиту, гарантированные Женевской конвенцией и Европейской конвенцией о правах человека. «Human Rights Watch» отмечает, что Турция не может рассматриваться как «безопасная страна для беженцев». Согласно европейскому праву, возврат беженцев возможен только в ту страну, которая уважает принцип невысылки; не возвращает соискателей убежища в другую страну, где им угрожают пытки, жестокое, негуманное обращение; где соискатель убежища не окажется в ситуации, угрожающей его жизни и свободе и где он может подать заявление об убежище и получить полноценную защиту в соответствии Женевской конвенцией.

Согласно Директиве 2013/32/ЕС, ст. 39 2 (а), третья страна может рассматриваться как безопасная, только если она ратифицировала Женевскую конвенцию полностью без каких-либо «географических ограничений». Турция ратифицировала Конвенцию о статусе беженцев 1951 г. и Нью-Йоркский протокол 1967 г., однако при этом сохранила «географическое

²⁴ Österreich will Grenzen entlang der Mittelmeerroute schließen. URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/oesterreichs-aussenminister-fordert-weitere-grenzschliessungen-in-europa-14121395.html#GEPC;s6>

Wien: “Grenzen müssen geschlossen bleiben”. URL: <http://www.heute.de/wenig-vertrauen-in-tuerkei-oesterreichs-aussenminister-kurz-fordert-weitere-grenzschliessungen-42661100.html>

ограничение» (*geographical limitation*), которое исключает их права на полноценную защиту соискателей из неевропейских стран. Это означает, что ищущие убежища неевропейцы не могут претендовать в Турции на статус беженцев. Большинство мигрантов в Греции бегут из стран Ближнего Востока и Азии (Сирия, Афганистан, Ирак)²⁵. В соответствии с этим «изъятием» они могут получить в Турции только временную защиту, которая затрудняет доступ к рынку труда и образованию, определяя дополнительные условия и требования. «Amnesty International» заявила, что «нарушение права ходатайствовать о предоставлении убежища не смягчается фиктивным признанием Турции страной, «безопасной» для беженцев. Турция предоставила «временную защиту» более чем 2 млн сирийцев, но на практике она по-прежнему отказывает в эффективной защите неевропейцам, включая афганцев, иракцев и прочих лиц, обращающихся за ней. Турция также неоднократно выталкивала сирийцев обратно в зону боевых действий и закрывала границы для пытающихся спастись»²⁶.

Некоторые европейские эксперты отмечают, что Турция в принципе заинтересована не в скорейшем урегулировании миграционного кризиса, а в его сохранении как рычага давления на ЕС, средстве шантажа. Министр обороны ФРГ Урсула фон дер Ляйен, тем не менее настаивает, что ЕС нуждается в Турции для решения миграционного кризиса. Она объясняет смысл и целесообразность возврата тем, что это разрушит бизнес-схему контрабандистов и торговцев людьми. Однако необходимо отметить обстоятельства, заставляющие усомниться в словах Ляйен. Контрабандисты будут искать и находить альтернативные пути, более опасные для жизни мигрантов. Очевидно также, что Турция будет не в состоянии заблокировать все пути.

ЦЕЛЕВЫЕ ФОНДЫ ЕС ПОМОЩИ ТРЕТЬИМ СТРАНАМ ДЛЯ БОРЬБЫ С НЕРЕГУЛЯРНОЙ МИГРАЦИЕЙ

В декабре 2014 г. Евросоюз учредил Региональный фонд вложений ЕС в связи с кризисом в Сирии (фонд Madad). Главная цель создания фонда состояла в слиянии (консолидации) различных финансовых инструментов Евросоюза и взносов государств-членов в единый гибкий и оперативный механизм оказания помощи сирийским беженцам. При этом получателями финансовой помощи являются соседние с Сирией государства (на уровне коммун и администраций, принимающих сирийских беженцев): Ирак, Ливан, Иордания, Турция и Египет. В 2015 г. мандат фонда был распространен на западно-балканские страны (Сербию и Македонию) на цели, связанные с приемом и размещением беженцев в этих странах. С 2011 г. Евросоюз прекратил сотрудничество с правительством Сирии напрямую в рамках Европейской политики соседства в знак протеста против режима Асада. Как отмечает Евросоюз, в будущем фонд может стать основным финансовым инструментом восстановления экономики и строительства в Сирии после урегулирования политического кризиса. В настоящее время объем фонда составляет 645 млн евро, в 2016 г. планируется его увеличение²⁷.

На саммите в Валлетте в ноябре 2015 г. Евросоюз учредил Целевой чрезвычайный фонд помощи странам Африки в размере 1,8 млрд евро, которые были выделены из нескольких источников: бюджета ЕС, фонда развития ЕС, средств государств-членов и других стран-доноров (Норвегии и Швейцарии). Главная цель создания фонда — устранение причин, вызывающих нерегулярную миграцию в ЕС (*root causes approach*). ЕС определил достаточно широкий круг вопросов / направлений для финансирования африканских стран: создание рабочих мест для молодежи; реинтеграция возвращающихся мигрантов; улучшение качества услуг в сфере продовольственной и экологической безопасности, здравоохранения, образования, социальной защиты; повышение качества управления миграцией, включая политику реадмиссии, международную защиту, легальную миграцию и мобильность, синергию между миграцией и развитием; обеспечение правопорядка, усиление границ, борьба с контрабандистами и преступностью; предотвращение конфликтов, экстремизма и радикализма. Помощь развитию в рамках данного механизма рассчитана прежде всего на афри-

²⁵ Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees. URL: <https://www.hrw.org/news/2016/03/03/qa-eu-turkey-deal-migration-and-refugees>

²⁶ «Скажем нет порочному соглашению с Турцией!». URL: <https://amnesty.org.ru/ru/2016-03-18-turcija/>

²⁷ EU support in response to the Syrian crisis. Brussels, 5 February 2016. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-222_en.htm

канские страны, по которым проходят маршруты массовой нелегальной миграции в Европу, так как именно они, согласно ЕС, находятся в наиболее тяжелом экономическом положении и уязвимы с точки зрения безопасности: регион Сахеля и бассейн озера Чад (Буркина Фасо, Камерун, Чад, Гамбия, Мали, Мавритания, Нигер, Нигерия и Сенегал); регион Африканского Рога (Джибути, Эритрея, Эфиопия, Кения, Сомали, Южный Судан, Судан, Танзания и Уганда); Северная Африка (Марокко, Алжир, Тунис, Ливия и Египет)²⁸. Целевой фонд является дополнением к общей помощи ЕС и государств-членов странам Африки, которая оценивается в более 10 млрд евро до 2020 г. На саммите председатель Еврокомиссии Юнкер подчеркнул, что выделенных 1,8 млрд евро будет недостаточно для реализации обширной программы действий для эффективной борьбы с миграционным кризисом и причинами нерегулярной миграции и призвал государства-члены удвоить объем фонда.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из проведенного анализа ответных мер ЕС по урегулированию «кризиса с беженцами», можно сделать ряд выводов относительно эффективности миграционной политики ЕС в кризисных ситуациях, вызванных массовыми потоками мигрантов. Европейские институты не смогли предложить быстрого и эффективного «Европейского решения» кризиса. ЕС действительно «запаздывает» как с реализацией принимаемых мер, так и с донесением их до европейской общественности²⁹. Миграционный кризис стал причиной «кризиса солидарности» в ЕС. Наблюдается разрыв между европейскими ценностями (защита права на убежище и запрет на высылку в соответствии с европейским правом) и готовностью ЕС, или реальными возможностями, придерживаться их на практике (*gap between values and capacities*)³⁰. В результате вместо стратегии разделения ответственности (*burden sharing*) между государствами-членами ЕС реализует стратегию перекладывания ответственности на Турцию (*burden shifting*). Тем самым ЕС показал, что он нуждается в Турции больше, чем она в нем. В 2016 г. ЕС снова воздвигает вокруг себя стену. Такие шаги, как строительство заборов, блокирование маршрутов для беженцев, усиление внешних границ как дополнительная мера от проникновения беженцев, служат ничем иным, как манифестом «Европы-крепости».

Прогресс, достигнутый ЕС в области коммунитаризации миграционной политики, не смог предотвратить ни обострение миграционного кризиса, ни его негативные последствия. В данной ситуации в ряде направлений миграционной политики ЕС вполне возможен возврат к межправительственному подходу.

В последние годы «внешнее измерение» миграционной политики реализовалось больше через рестриктивный подход, в то время как превентивный подход постепенно маргинализировался. Под влиянием миграционного кризиса необходимость усиления превентивных мер снова вошла в повестку Евросоюза. Учреждение чрезвычайных фондов помощи развитию третьим странам в борьбе с нелегальной миграцией из африканских стран и Сирии (в 2014 и 2015 гг.) являются примерами превентивного подхода, однако об эффективности этих мер еще рано говорить, учитывая ограниченность ресурсов государств-членов и времени, прошедшего с момента создания фондов. Кроме этого, многое будет зависеть от влияния такого фактора, как уровень солидарности между государствами-членами, то есть их готовности регулярно выделять финансовые средства на развитие третьих стран в будущем.

²⁸ Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration in Africa'. — URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_en.pdf

²⁹ Искендеров П. ЕС и беженцы: между Турцией и стеной // Сайт журнала «Международная жизнь». 2016. 21 марта. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/14905>

³⁰ Кавешников Н.Ю. Европейский союз — варианты будущего // Сайт МГИМО. 2016. 18 января. URL: <http://mgimo.ru/about/news/experts/evropeyskiy-soyuz-varianty-budushchego/>

THE EU RESPONSE TO THE «REFUGEE CRISIS» OF 2015 Г. AND PROSPECTS FOR A COMMON EU MIGRATION POLICY

*Natalia Bolshova, PhD (Political Science), Leading Researcher, Center of Regional Political Studies,
Institute of International Studies, MGIMO-University Associate Professor,
Department of Integration Processes, MGIMO-University. E-mail: varioukhina@gmail.com*

Summary

The paper reviews the EU response to the recent «refugee crisis» through the theoretical lens of restrictive and preventive approaches and the concept of the «external dimension» in EU migration policy. The author examines the EU's response as an indicator of the effectiveness of current EU migration policy under crisis situations caused by massive flows of migrants. According to the author, the European institutions have not been able to offer quick and effective «European solution». EU is late with the development, implementation of the policy measures as well as with bringing of them to the European public in an appropriate way, allowing to prevent social protests against asylum seekers. As a result the refugee crisis has caused «the crisis of solidarity» in the EU. There is a gap to state between the European values and real readiness of the EU to adhere to them. Instead the strategy of burden sharing between member-states EU implements the strategy of burden shifting on Turkey. The progress made by the EU in the field of communitarisation of migration policy could prevent neither the escalation of migration crisis, nor its negative consequences regarding the interim collapse of Schengen and Dublin systems. In this situation, the return to the intergovernmental approach in regulation of certain sensitive domains of EU migration policy is possible. The nature of the EU response confirms that the «external dimension» of migration policy has been implemented mostly through a restrictive approach, while a preventive approach has been marginalizing.

Keywords: *refugee crisis, the EU, migration policy, asylum, asylum seeker, Turkey, Schengen.*

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Кавешников Н. Ю. Методы управления в европейском союзе // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 8.
2. Орлов А. А. Иммиграционный бум. Где решение проблемы? // Международная жизнь. 2002. № 12.
3. Орлов А. А. Национализм в Каталонии — фактор риска для Испании // Обозреватель. 2010. № 11.
4. Пасякина Л. С. ЕС и трудовая миграция // Современная Европа. 2011. № 3.
5. Потемкина О. Ю. «Европейская повестка дня по миграции» — новый поворот в иммиграционной политике ЕС? // Современная Европа. 2015. № 4.
6. Boswell Ch. The External Dimension of EU Immigration and Asylum Policy // International Affairs, vol. 79. 2003. № 3.
7. Lavenex S., Kunz R. The Migration — Development Nexus in EU External Relations // Journal of European Integration. 2008. 30:3. DOI: 10.1080/07036330802142152
8. Zapata-Barrero R. The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises For Normative Debate // Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2013. № 2.
9. Zolberg A. The Archaeology of “Remote Control” // Fahrmeir A., Faron O., and Weil P. (eds.) Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period. — New York: Berghahn Books, 2003.

«ЖЕСТКАЯ СИЛА»: ВНОВЬ НА ПОВЕСТКЕ ДНЯ

А. И. НИКИТИН

УСИЛЕНИЕ НАТО НА ВОСТОЧНЫХ ГРАНИЦАХ АЛЬЯНСА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАСШИРЕНИЯ НАТО НА СЕВЕР

*Никитин Александр Иванович, д-р. полит. наук,
директор Центра евро-атлантической безопасности
Института международных исследований МГИМО МИД России,
проф. кафедры политической теории МГИМО МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: an@inno.mgimo.ru*

Аннотация:

В контексте кризиса в отношениях Россия — Запад и реакции на события на Украине НАТО производит существенное и разноплановое наращивание своих военных arsenалов и контингентов на восточных границах Альянса. Мероприятия по усилению затрагивают балтийские страны, Польшу, Румынию, Болгарию. Дебатируется необходимость окончательного отказа НАТО от соблюдения ограничений на arsenалы, оговоренных в Основополагающем Акте об отношениях Россия — НАТО. Одновременно активизируется вовлечение северных нейтральных стран (Швеции и Финляндии) в Альянс. В то же время анализ политических заявлений и позиций руководства этих стран пока не подтверждает перспектив их скорого отказа от внеблокового статуса.

Ключевые слова: НАТО, Центральная и Восточная Европа, военные расходы, расширение НАТО, нейтральные страны.

Современный период характеризуется динамичными геополитическими процессами в Европе. Они связаны с реакцией стран НАТО и ЕС на кризис вокруг Украины, а косвенно и на события в Сирии, в Ливии, других странах близ европейских границ, породившие беспрецедентные потоки беженцев и мигрантов. В серьезном кризисе находятся и отношения России и НАТО, что вызывает не только политические последствия, но и сдвиги в стратегии и военной инфраструктуре Альянса.

В 2014–2016 гг. руководством НАТО и США был осуществлен целый ряд шагов по усилению военного потенциала на восточных границах Альянса, в странах Центральной и Восточной Европы, от Польши и Балтии до Румынии и Болгарии. Эти шаги производились со

ссылками на необходимость реагирования на украинский кризис и проявление «военной угрозы» со стороны России, однако целый ряд мер рассматривается в самих странах ЦВЕ как реализация долгосрочной стратегии более глубокой интеграции стран ЦВЕ в НАТО.

РАСШИРЕНИЕ ПРИСУТСТВИЯ ВОЕННЫХ СИЛ НА ВОСТОЧНЫХ ГРАНИЦАХ АЛЬЯНСА

Еще 6 марта 2014 г., до принятия каких-либо коллективных решений НАТО по реакции на украинский кризис, США направили двенадцать базировавшихся в Великобритании истребителей F-15 и авиатанкер (дозаправка в воздухе) для осуществления регулярных облетов восточных границ Альянса в рамках так называемой Миссии НАТО по патрулированию балтийского воздушного пространства (NATO Baltic Air Policing (BAP) mission).

Через несколько дней последовало решение НАТО о переброске самолетов с радиолокационными комплексами AWACS в регион восточных границ. Одновременно США усилили военно-морское присутствие в Черном море.

14–15 марта 2014 г. еще двенадцать истребителей F-16 были переброшены из Италии в Польшу¹.

Специальное коллективное решение НАТО об усилении военного присутствия в ЦВЕ последовало 16 апреля 2014 г.² Небольшие контингенты (до 150 американских военных) прибыли в Польшу и каждую из балтийских стран НАТО (Эстонию, Латвию, Литву) в конце апреля 2014 г. Было объявлено, что это четыре роты из 173-й воздушно-десантной бригады, базировавшейся в Италии, и прибыли они для обучения местных военных.

Далее шаги по наращиванию военного присутствия сил НАТО и США в ЦВЕ были объединены в рамках операции «Атлантическое решение» (Operation Atlantic Resolve) и включали усиление как наземного, так и морского, а также воздушного компонентов³.

ИНИЦИАТИВА ПО ПОДТВЕРЖДЕНИЮ ЕВРОПЕЙСКИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ (ERI)

Президент США Б. Обама огласил 3 июня 2014 г. специальную инициативу, получившую название Инициативы по подтверждению европейских обязательств (European Reassurance Initiative — ERI). На нее у Конгресса было запрошено на 2015 финансовый год 985 млн долл., и Конгресс в декабре 2014 г. утвердил эти ассигнования. Из них 175 млн было выделено на прямую военную помощь Украине и государствам Балтии, а еще 13,7 млн — на мероприятия по укреплению связей Украины, Грузии и Молдавии с НАТО. На 2016-й финансовый год Пентагон запросил на усиление военного присутствия в Европе (которое практически полностью приходится на Восточную Европу) еще 800 млн долл.⁴

В рамках инициативы ERI не только усилилось военное присутствие американских сил в Польше и балтийских государствах, но впервые появилось, хотя и на ротационной основе и в периодическом непостоянном режиме, американское военное присутствие в Болгарии и Румынии.

В ЦВЕ перебазировались 10 самолетов A-10 и еще 10 истребителей F-15, а с баз в Великобритании несколько раз совершали вылеты в воздушное пространство ЦВЕ стратегические бомбардировщики B-52 и B-2, потенциально способные нести ядерное оружие. Одна батарея ракет Patriot была переведена в Польшу в марте 2015 г. Был совершен показательный марш 60 бронетранспортеров НАТО через территорию нескольких стран ЦВЕ, который широко освещался в СМИ.

Инициатива ERI также включила начавшийся в январе 2015 г. предварительный осмотр и подготовку площадок в Центральной и Восточной Европе (включая аэродромы в ряде стран,

¹ Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other U/S/Efforts in Support of NATO Allies and Partners / The White House, 3 June 2014. URL: www.whitehouse.gov

² Rasmussen: NATO to Deploy More Forces in Eastern Europe. Defense News, 156 April 2014. URL: www.defensenews.com

³ Подробное перечисление мер по усилению присутствия в ЦВЕ в рамках операции «Атлантическое решение» может быть найдено на сайте Европейского командования США в разделе “Operation Atlantic Resolve, US European Command”. URL: www.eucom.mil/operation-atlantic-resolve

⁴ U.S. Spending \$1 Billion to Reassure European Allies // Stars and Stripes, 17 April 2015. URL: www.stripes.com

новый центр воздушного транзита и морские военно-портовые сооружения в Румынии) для переброски резервного вооружения и военного оборудования из ФРГ и США для дополнительной американской бригады, которая постепенно и частями прибывает в ЦВЕ в 2016 г.

ПЛАН НАТО ПО ПОВЫШЕНИЮ БОЕГОТОВНОСТИ И ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ИНТЕГРИРОВАННЫХ СИЛ НАТО

План НАТО по повышению боеготовности (NATO Readiness Action Plan — RAP) был также впервые объявлен 3 июня 2014 г., а в окончательной форме утвержден на Уэльском саммите НАТО в сентябре 2014 г.⁵ Если инициатива ERI является в большей мере американской и реализуется за счет сил и средств США, то план RAP является общенатовским мероприятием с участием всех стран Альянса.

В рамках этого плана в Эстонии, Латвии, Литве, Болгарии, Польше и Румынии с января 2015 г. были созданы так называемые Подразделения по интеграции сил НАТО (NATO Force Integration Units — NFIUs) с целью более тесного «сращивания» военных возможностей «старых» и «новых» стран НАТО. За деятельность NFIUs Польши, Эстонии, Латвии, Литвы отвечает Штаб многонациональных сил НАТО в Щецине (Польша), который к 2018 г. должен принять на себя командование потенциальными военными операциями на Восточном фланге НАТО.

В 2015 г. было принято решение расширить масштаб и состав Сил ответного реагирования НАТО (NATO Response Forces — NRF), которые создавались в 2004–2007 гг. и сегодня насчитывают 13 000 военных. Это силы кризисного реагирования с повышенной мобильностью и боеготовностью (развертывание в любом регионе в течение не более 30 дней). Теперь принято решение о расширении сил NRF до масштаба в 40 000 человек. При этом ставится цель повышения боеготовности отдельных подразделений до способности прореагировать на кризисную ситуацию в любом географическом регионе в течение не более чем 18 часов.

Наконец, в июне 2015 г. в ходе визита министра обороны США Э. Картера в Европу было объявлено о новых решениях в том же направлении. 250 единиц бронетехники (танки М1 «Абрамс», бронетранспортеры и самоходные гаубицы) и связанные с ними снаряжение и боеприпасы будут размещены в Центральной и Восточной Европе на территории Эстонии, Латвии, Литвы, Польши, Румынии и Болгарии, а также частично в Германии. Эта техника будет резервом на случай необходимости быстрой переброски в ЦВЕ базирующейся пока в США мотострелковой бригады (так называемой АВСТ) численностью в 5 000 бойцов. Решение о создании «механизированных резервов» американской военной техники в ЦВЕ было в общих чертах принято еще на саммите НАТО в сентябре 2014 г., но летом 2015 г. оно материализовалось в практических действиях.

ПРОБЛЕМА СОБЛЮДЕНИЯ ИЛИ ПЕРЕСМОТРА ПОЛОЖЕНИЙ ОСНОВОПОЛАГАЮЩЕГО АКТА ОБ ОТНОШЕНИЯХ РОССИЯ — НАТО

Определенным «камнем преткновения», вызывающим противоречия между «старыми» и «новыми» странами — членами НАТО, является вопрос соблюдения (или пересмотра) Основопологающего Акта об отношениях России и НАТО. На саммите НАТО в Уэльсе (сентябрь 2014 г.) после определенных дебатов было принято решение о продолжении следования базовым положениям этого документа, несмотря на обострение отношений с Россией. Одним из таких базовых положений является пункт Акта, который гласит, что Альянс не будет размещать на постоянной основе «существенные боеготовые силы» на территории новых стран — членов Альянса.

После начала кризиса в отношениях с Россией, наступившего в порядке реакции на воссоединение Крыма с Россией и последующие события в Восточной Украине, ряд политических деятелей стран ЦВЕ выступил с призывами к руководству НАТО формально отказаться от следования положениям Основопологающего Акта в связи с общим изменением геополитической ситуации. В частности, президент Польши Анджей Дуда предложил сделать вопрос о возможности (и, с его точки зрения, необходимости) постоянного базирования дополнительных и относительно крупных сил НАТО и США на территории стран ЦВЕ одним из основных вопросов в повестке дня предстоящего в 2016 г. в Варшаве саммита НАТО. На

⁵ NATO Narrows Military Gap on Eastern Flank // PISM Strategic File, no. 20 (55), September 2014. URL: www.pism.pl

варшавском саммите он как президент принимающей страны будет иметь особое влияние на формирование повестки дня.

Между Россией и НАТО нет согласия в вопросе о трактовке термина «существенные силы». Западные участники дебатов ссылаются на то, что ранее российская сторона контекстуально признавала «существенными» силы, начиная с размера бригады, а любые контингенты размером менее бригады не считала «существенным» повышением военного присутствия [6]. Это, как утверждается, позволяет НАТО еще некоторое время повышать военное присутствие в ЦВЕ, не нарушая положений Основополагающего Акта, даже если не будет достигнут консенсус в НАТО о прекращении следования принципам этого документа.

Второй «маневр» заключается в трактовке понятия «постоянное военное присутствие». В настоящее время присутствие сил других стран НАТО (США, Великобритании, Италии и др.) на территории военных объектов стран ЦВЕ осуществляется либо «на ротационной основе», либо как «регулярное, но непостоянное». Руководство стран Балтии и Польши официально выступает за введение «постоянного военного присутствия»⁶. Но представители ряда «старых» стран НАТО не поддерживают такой подход, считают его слишком провокационным в отношении России и предпочитают статус «ротационного присутствия»; в ходу словесная формула «малые силы с большим влиянием» (“small forces, high impact”). Аналитики из Польского института международных отношений (PISM), констатируя «отсутствие консенсуса в НАТО относительно постоянного военного присутствия [в ЦВЕ]», даже делают вывод, что «США рады использовать раскол мнений среди европейских стран — членов НАТО как оправдание бездействию, позволяющее избежать трудных и недешевых решений» [7, р. 5].

ВОПРОСЫ МАСШТАБОВ ВОЕННЫХ РАСХОДОВ СТРАН НАТО

В связи с мероприятиями и шагами по наращиванию военного присутствия НАТО в Восточной и Центральной Европе с новой силой активизируются дебаты о соотношении ответственности и финансового вклада различных стран НАТО в военные расходы Альянса. Как известно, руководством НАТО на Уэльском саммите была поставлена цель обеспечить военные расходы в странах Альянса на уровне не менее 2 % ВВП. Кризис на Украине и в отношениях с Россией был использован консервативными силами для мотивирования призывов к существенной милитаризации государственных бюджетов стран Альянса.

В настоящее время США вносят до 70 % средств в коллективный военный бюджет НАТО, и только четыре европейские страны — члена НАТО вышли на уровень 2 % военных расходов в бюджете страны. Но 18 европейских стран — членов НАТО под давлением данной кампании произвели или пообещали некоторое увеличение военных бюджетов в реальных ценах. В то же время даже Германия, одна из ключевых европейских стран НАТО, пока не заявила конкретного плана выхода на 2-процентный рубеж, которого настойчиво требуют Брюссель и Вашингтон. Более того, хотя в текущих ценах средний уровень военных расходов стран НАТО как был в среднем по Европе около 1,5 % бюджета страны, так и остается на этом уровне, при пересчете в стабильных ценах он даже несколько уменьшился до (в среднем) 1,4 % бюджета страны.

Проявляются отдельные тенденции не только к наращиванию, но и к сокращению военного присутствия. В результате секвестирования ряда типов военных ассигнований и планируемого сокращения американских вооруженных сил в целом к 2017 г. с 490 000 до 450 000 человек, планируется вывод из Европы 1 700 солдат и офицеров США в течение трех лет. Поэтому вопросы наращивания военного присутствия в ЦВЕ не являются однозначно предрешенными во всех деталях и существенно зависят от общего состояния геополитической обстановки и тенденций в отношениях Россия — Запад. Остаются и различия в подходах разных стран НАТО и разных политических сил в Европе к данным вопросам, в том числе учитывая иные возникающие приоритеты, такие как кризис в отношениях Греция — ЕС, разногласия в подходах к приему в европейских странах неконтролируемых потоков беженцев из Северной Африки и с Ближнего Востока и др. У целого ряда «старых» европейских держав линейка приоритетов не совпадает с нагнетаемыми «восточными» страхами,

⁶ См., например, заявление эстонского президента: “Estonian President Calls for Permanent NATO Base in Country” // The Wall Street Journal, 2 September 2014. URL: www.wsj.com

подогреваемыми руководством некоторых стран ЦВЕ⁷.

В то же время в руководстве самих стран ЦВЕ продолжает господствовать линия, которая в весьма открытой форме высказана в докладе польских аналитиков: «Идеальным результатом дипломатических усилий стран ЦВЕ был бы окончательный выход из Основополагающего Акта Россия — НАТО и размещение более крупных военных подразделений (НАТО) в регионе на постоянной основе» [7, р. 18]. Следует учитывать эту линию как пока доминирующую тенденцию.

ПЕРСПЕКТИВЫ ОТКАЗА НЕЙТРАЛЬНЫХ СЕВЕРНЫХ СТРАН ОТ НЕЙТРАЛИТЕТА И ВСТУПЛЕНИЯ В НАТО

Развитие военной инфраструктуры НАТО на восточном фланге не могло не активизировать обсуждение вопроса о возможностях НАТО на северо-восточном направлении — конкретно, о взаимодействии НАТО со Швецией и Финляндией, чьи нейтральные территории служат своеобразной «буферной зоной» между Россией и основным массивом натовских стран.

На протяжении 2014–2016 гг. в контексте общего кризиса в отношениях Россия — Запад в Швеции и Финляндии активизировались политические и общественные дебаты о потенциальной возможности отказа от политики нейтралитета и неприсоединения и вступления в НАТО⁸.

Дебаты в Швеции о членстве в НАТО начались задолго до украинского кризиса и не могут рассматриваться только как ответ на него — определенная часть шведской элиты встала на позиции сближения с НАТО еще в годы «холодной войны» и последовательно вела политику адаптации шведских военных стандартов в сторону стандартов натовских. В Швеции сложился «союз консервативных сил» в поддержку потенциального вступления страны в НАТО, однако есть и политические силы, противостоящие такому повороту.

Отношение шведских властей к членству в НАТО заметно зависит от различий в партийной политике. Бывший министр обороны Швеции Карин Энстрём (ныне зампреда Комитета по международным делам Парламента Швеции) считает, что «единственный путь к укреплению безопасности и обороны Швеции в долгосрочной перспективе лежит через шведское членство в НАТО». К. Энстрём заказала исследование послу Томасу Бертельману, который впоследствии опубликовал доклад, содержащий следующий вывод: «Различные формы оборонного сотрудничества в формате нордических (северных) стран не должны рассматриваться как альтернатива шведскому членству в НАТО». Сама К. Энстрём применяла следующую аргументацию: «Сотрудничество Швеции с НАТО, которое продолжается уже более 20 лет, превращается в обузу для Швеции, если оно не сопровождается гарантиями в сфере безопасности со стороны НАТО, а это возможно только в случае превращения сотрудничества в членство».

НАТО — НОРДЕФКО — АЛЬТЕРНАТИВА ИЛИ ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТЬ?

Между тем правительство Швеции, сформированное Социал-демократической партией 3 октября 2014 г., в первый же день своей работы сделало заявления, закрывающие перспективу членства в НАТО, и обозначило НОРДЕФКО (Оборонное сотрудничество нордических стран) и двустороннее военное сотрудничество с Финляндией как рабочую альтернативу вступлению в НАТО. В заявлениях нового министра иностранных дел Швеции Марго Вальстрём не раз звучала жесткая формулировка «Швеция не участвует ни в каком военном альянсе». На съезде Социал-демократической партии в сентябре 2015 г. вопрос о потенциальном членстве стал объектом острых дебатов и был изложен в новых формулировках, допускающих такое членство, но не в настоящее время.

Экс-министр обороны Швеции К. Энстрём сетовала в связи с этим, что Норвегия, Дания и Исландия отдают явный приоритет военному сотрудничеству в рамках НАТО, а сотрудни-

⁷ Сравнительный анализ различающихся приоритетов разных групп стран в сфере безопасности приведен в [4].

⁸ О роли политики нейтралитета и неприсоединения в современной системе глобальной безопасности подробнее см. [1; 5].

чество в рамках НОРДЕФКО осуществляют «по остаточному принципу». А шведскую официальную позицию в отношении НАТО она называет непростительно «дуалистической». И подчеркивает: если на НАТО будет совершено нападение, атакующей стороне будет весьма трудно «отделить» Швецию от стран НАТО на основе ее политической позиции нейтралитета. Тогда уж Швеции лучше защищаться в составе НАТО.

Швеция принимала участие во всех операциях, которые по мандатам ООН проводила НАТО (в Боснии, в Косово, в Афганистане). Социал-демократическое правительство С. Лёвена провозгласило принцип «никакой конфликт в нашем регионе не может рассматриваться как затрагивающий только одну страну», а это значит, что любой конфликт в регионе вовлечет НАТО.

Финские политические элиты в существенно большей степени расколоты по вопросу потенциального членства в НАТО, чем правящие круги Швеции. Такое мнение подтверждает директор Финского института международных отношений Тейя Тиликайнен: Финляндия довольно тесно сотрудничает со структурами Евросоюза в военном отношении; в Финляндии менее склонны противопоставлять сотрудничество в рамках НОРДЕФКО, ЕС и НАТО как альтернативы друг другу. Скорее рассматривают их как взаимодополняющие компонент общей прозападной военной стратегии.

ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ СЕВЕРНЫХ И БАЛТИЙСКИХ СТРАН

Профессор Стратегического института Датского королевского оборонного колледжа П. Вигго утверждает, что формальное членство Швеции и Финляндии в НАТО весьма маловероятно из-за того, что «стратегическая культура обеих этих стран несет на себе слишком большое влияние багажа нейтральности и неприсоединения». Более того, продолжает он, с точки зрения НАТО, «если принимать в свой состав Финляндию и Швецию, это мало что добавит к существующему положению, когда обе страны применяют натовские процедуры и участвуют в учениях и миссиях НАТО». Обе страны уже и так тратят на оборону больше, чем в среднем другие страны Европы, и обе уже прореагировали на кризис вокруг Украины и Крыма дальнейшим увеличением своих военных бюджетов. «Сохранение статус-кво в вопросах отношений с НАТО, — делает вывод датский аналитик, — является ситуацией взаимного выигрыша и для НАТО, и для двух нейтральных северных стран».

Ряд эстонских политиков и экспертов критикует правящие круги Финляндии и Швеции за то, что те де неправильно интерпретируют результаты опросов общественного мнения в своих странах. Они исходят из того, что лишь примерно треть населения в обеих странах поддерживает прямой призыв вступления в НАТО. Однако, настаивает П. Ярвенпаа из Центра оборонных исследований Эстонии, по-другому поставленные в анкетах вопросы показывают, что до двух третей населения поддержит инициативные действия своих правительств, если правительства вступят в практический диалог о членстве с руководством НАТО. Другими словами, население расколото, но, как бывает со многими политическими вопросами, готово последовать за правительствами, если те займут какую-либо решительную позицию и проявят инициативу.

Директор Федеральной академии политики безопасности (ФРГ) К.-Х. Камп констатирует, что де-факто Швеция и Финляндия уже сотрудничают с НАТО в чем-то даже больше, чем некоторые из формальных стран — членов Альянса. И в силу геополитического положения решения НАТО влияют на Швецию и Финляндию больше, чем, опять же, на некоторых «отдаленных от передовой» членов НАТО, типа Исландии, Португалии или даже Дании [см.: 2].

СПЕЦИФИКА ШВЕДСКОГО И ФИНСКОГО ВОЕННО-ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМПЛЕКСОВ

Следует учесть некоторые объективные статистические и организационные параметры и факторы. Население 22 стран — членов ЕС, которые одновременно являются и членами НАТО, составляет 95 % населения Евросоюза. Другими словами, нейтральные члены ЕС составляют по населению менее 5 % от общего населения зоны Евросоюза.

Между Швецией и Финляндией существуют объективные различия в характере организации военной сферы. Шведские вооруженные силы пропорционально к размерам населения невелики, но в основном составлены на профессиональной (контрактной) основе и хорошо технически экипированы. В Швеции действует достаточно развитый военно-про-

мышленный комплекс, выпускаются многие образцы собственных вооружений и военной техники. Шведские частные военные компании действуют далеко за пределами зоны «северных стран»⁹.

В 2014 г. Швеция впервые со времен «холодной войны» подняла по тревоге свои вооруженные силы в результате ошибочного (как потом оказалось) сигнала о появлении российской подводной лодки в шведских территориальных водах.

Швецию связывает со странами НАТО ряд двусторонних соглашений о военном сотрудничестве. В частности, было заключено такое двустороннее соглашение о военном сотрудничестве с Польшей. Швеция заявила о своем одностороннем обязательстве увеличить военные расходы на 11 % за 5 лет в абсолютных величинах (примерно на 26 млрд долл.)¹⁰

Финские же вооруженные силы, в противоположность Швеции, достаточно велики пропорционально к размерам населения, но гораздо слабее технически и основаны на использовании регулярного призыва новобранцев. Финляндии в случае продвижения в направлении вступления в НАТО придется более существенно реформировать свои военные структуры.

ЭВОЛЮЦИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАСТРОЕНИЙ

Следует признать, что современная политика Швеции и Финляндии в отношении НАТО носит скорее реактивный, чем инициативный характер. Существовавший два десятилетия «баланс мнений» в нейтральных странах был сдвинут с места, пришел в движение после действий России в отношении Крыма и Восточной Украины в порядке реакции на обострившиеся в целом отношения по линии Россия — Запад.

Авторитетная шведская компания по проведению опросов общественного мнения Sifo отметила в 2014–2015 гг. существенный и однозначный сдвиг в традиционной расстановке общественных настроений по вопросу о членстве Швеции в НАТО. 41 % из 1 000 опрошенных респондентов (общенациональная выборка) заявили в конце 2015 г., что поддерживали бы членство страны в НАТО, 39 % выступили против, а около 20 % выразили нерешительность. Такое соотношение показывает, что раскол в общественном мнении глубок, балансирует на грани 50 на 50 и может быть преодолен изменением настроения совсем небольшого меньшинства. Эти цифры заметно отличаются от результатов, проводившихся той же фирмой опросов в прежние годы, когда, например, в 2012 г. идею членства в НАТО поддерживали только 17 % шведов, в 2013 г. — 29 % и в 2014 г. — около 34 %. Тренд изменения настроений достаточно очевиден.

При этом экспертное агентство «Стратфор» в одном из своих недавних докладов «подсказывает» руководству Швеции, что «формирование Плана действий по вступлению в НАТО со стороны правительства формально не требует публичного или общественного одобрения» и может быть проведено как регулярная бюрократическая процедура, независимо от состояния общественного мнения.

Примерно в тот же период, когда в Швеции был проведен опрос, показавший согласие 41 % шведов на членство страны в НАТО, в Финляндии национальная телерадиокорпорация Yle провела опрос среди финнов, показавший, что только 22 % населения страны поддерживают вступление в НАТО, тогда как большинство в 55 % против этого. По сравнению с предыдущим 2014 г., когда количество сторонников членства в НАТО было на уровне 26 %, произошло снижение поддержки и увеличение числа неопределившихся. Одновременно с 56 % до 51 % снизилось число опрошенных финнов, которые воспринимают Россию как угрозу. Налицо взаимовлияние этих двух параметров.

Известный финский политик, ныне президент Парламентской ассамблеи ОБСЕ Илка Канерва утверждает, что большое количество неопределившихся по вопросу о членстве в НАТО напоминает ситуацию с таким же большим числом неопределившихся граждан перед референдумом 1994 г. по вступлению в ЕС. Тогда артикуляция позиции руководства страны оказала решающее воздействие на исход референдума. И делает вывод, что, если правящие круги страны займут ясную позицию за вступление в Альянс, это может существенно увлечь в поддержку такой позиции неопределившийся «центр». Показательно, что нынешний ми-

⁹ Сравнительный анализ по этому вопросу [см.: 3].

¹⁰ Эти цифры закреплены в проголосованном шведским парламентом в 2015 г. законе Swedish Defense Bill 2016–2020.

нистр иностранных дел Финляндии Тимо Сойни в недавнем интервью «Финскому журналу по внешней политике» заявил, что не знает, какую позицию занять по вопросу НАТО.

Поэтому вопрос о «неопределившихся» как в Финляндии, так и в Швеции (причем не только в населении, но и в элитах) действительно играет существенную роль. Опросы также показывают, что если респондентам предложить гипотетически принимать решение в ситуации, если бы Швеция уже вступила в НАТО, тогда происходит рост поддержки среди финнов на 6 %. Впрочем, даже такой рост не даст в Финляндии большинства в поддержку вступления в НАТО.

ЗАЯВЛЕНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ВЫСШЕГО ПОЛИТИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА СЕВЕРНЫХ СТРАН

В апреле 2015 г. после встречи в формате нордической министерской «пятерки» министры обороны Швеции, Норвегии, Финляндии, Исландии и Дании подготовили совместную статью по вопросам перспектив оборонного сотрудничества, которая по договоренности одновременно была опубликована в национальных газетах каждой страны. В тексте говорится, что, «сохраняя разную организационную принадлежность, мы тесно сотрудничаем в рамках ЕС и НАТО». Отмечаются совместное участие миротворцев северных стран в операциях по мандатам ООН в Афганистане, Мали и Ираке, Соглашение о военно-техническом сотрудничестве северных стран, планы совместного участия в учениях НАТО в Норвегии в 2018 г. и военно-воздушных учениях «Северный флаг», совместная трансграничная программа обучения военных. В целом же статья относительно сбалансирована и не показывает существенного сдвига в направлении изменения нейтрального статуса Швеции и Финляндии.

10 января 2016 г. премьер-министр Швеции С. Лёвен и премьер-министр Финляндии Ю. Сипиле опубликовали в ведущих газетах обеих стран совместную статью¹¹. В ней констатируется: «Обе страны — Швеция и Финляндия — не являются членами военных союзов. Мы убеждены, что военное неприсоединение хорошо служит нам... Военное неприсоединение вносит свой вклад в стабильность и безопасность во всей Северной Европе в целом. Однако это не означает, что мы утвердили политику изоляции... Хотя мы не являемся членами НАТО, мы работаем в тесном сотрудничестве с альянсом. Мы также поддерживаем сильную трансатлантическую связь».

Министр иностранных дел Швеции М. Вальстрём в своем выступлении 13 января 2016 г. сделала важное поясняющее позицию нынешнего шведского правительства заявление: «Шведское членство в НАТО не поможет облегчить напряженную ситуацию, в которой мы находимся. Неучастие в военных альянсах базируется на двух краеугольных камнях: сотрудничестве и развитии собственных уверенных военных возможностей. Наше правительство остается верным обоим принципам»¹².

Еще более однозначно эта политическая позиция была сформулирована в выступлении шведского министра иностранных дел в Университете Хельсинки 27 ноября 2015 г.: «Пять партий Риксдага — от правительства до оппозиции — пришли к согласию относительно политики Швеции в сфере обороны и безопасности ранее в этом году. Швеция остается верна своему курсу. Мы ясно заявляем это. Мы не участвуем в военных альянсах и не будем обращаться за членством в НАТО»¹³.

Швеция претендует в настоящее время на место непостоянного члена Совета безопасности ООН. Среди прочего, страна мотивирует это тем, что является уникальным нейтральным государством и находится на шестом месте среди доноров, вкладывающих средства в бюджет ООН. Эта линия шведской внешней политики может быть одним из факторов, пре-

¹¹ *Lofven S., Sipila J.* Long-term perspective in foreign and security policy creates stability // *Dasgens Nyheter / Lannen Media*, January 10, 2016.

¹² Speech by Minister for Foreign Affairs Margot Wallström at the Folk och Försvar Annual National Conference, 13 January, 2016. URL: <http://www.government.se/speeches/2016/01/speech-by-minister-for-foreign-affairs-margot-wallstrom-at-at-the-folk-och-forsvar-annual-national-conference/>

¹³ Speech by Margot Wallström at the University of Helsinki, 27 November 2015. URL: <http://www.government.se/speeches/2015/11/speech-by-margot-wallstrom-at-university-of-helsinki/>

пятствующих отказу от статуса нейтральной неприсоединившейся страны, поскольку именно в этих качествах — специфика Швеции, на которую страна «нажимает» в ходе кампании в пользу своего включения по ротации в СБ ООН.

При этом следует констатировать, что дебаты в Финляндии за последние два года существенно изменили свою направленность: вместо вопроса «Следует ли начать обсуждать вопрос о членстве Финляндии в НАТО?» в центре дебатов стоит прямой вопрос «Следует ли Финляндии вступить в НАТО?». Ряд влиятельных политиков, в частности Марти Ахтисаари, однозначно высказались в поддержку потенциального вступления Финляндии в НАТО.

Одним из активных проponentов вступления Финляндии в НАТО выступает видный политик, ныне министр финансов, Александр Стубб. Он считает, что ни участие в коллективной внешней политике ЕС, ни участие в Нордическом оборонном сотрудничестве не заменит потенциального членства в НАТО. Стубб, в отличие от многих других членов финской правящей элиты, утверждает, что Финляндия не должна пытаться достичь консенсуса со Швецией в этом вопросе, а должна действовать самостоятельно, не оглядываясь на результаты затянувшихся шведских дебатов.

Вместе с тем эксперты полагают, что общий уровень фактического знания о НАТО среди финского населения пока весьма низок. Мало кто реалистично понимает, какие финансовые и административные обязательства могут последовать вслед за потенциальным вступлением в НАТО. Финское Министерство обороны опубликовало оценку, согласно которой в случае вступления в НАТО потребуются дополнительные военные расходы в размере 40–70 млн евро ежегодно, что составит менее 1 % нынешнего оборонного бюджета страны. При этом министерство «успокаивает» население, что достижение 2-процентного размера военных расходов от ВВП не является обязательным требованием при вступлении в НАТО, поскольку сегодня только 4 из 28 стран — членов Альянса соответствуют подобному критерию.

В целом же ведущие финские политики сейчас пока едины в том, что сейчас «не подходящее время» для вступления Финляндии в НАТО. Подобное вступление может закончиться ненужным обострением ситуации вокруг Финляндии. Однако «в порядке компенсации» Финляндия может продолжать и продолжит наращивание военного сотрудничества как с НАТО, так и в пятистороннем формате северных стран.

ОТКАЗ ОТ НЕЙТРАЛИТЕТА ПОКА МАЛОВЕРОЯТЕН

Неопределенность относительно перспектив отказа Швеции и Финляндии от политики нейтралитета сохраняется. Изменения настроений общественности и элит носят преимущественно реактивный характер. России логично бороться за достаточно широкий «неопределенный центр» как в элитных, так и в общественных кругах этих стран.

Взаимодействие России с нейтральными северными странами не может строиться только на критике НАТО, скорее оно должно строиться на восстановлении доверия на российском направлении, совместных стабилизационных мероприятиях по границам, мерах доверия на морях и в воздухе. Необходимо целенаправленное восстановление доверия населения и правящих кругов этих стран к России.

В отличие от ряда государств НАТО, внутренние общественные настроения в Швеции и Финляндии хоть и сдвинулись в направлении милитаризации, но остаются ниже «пороговых», которые могли бы привести к обращению за вступлением в НАТО. Такой баланс настроений важно не нарушить. Нельзя относиться к нейтральным странам Северной Европы как к субрегиону, который уже неизбежно «дрейфует» в сторону НАТО, контрпродуктивно ставить жесткие условия правящим кругам этих стран. Можно и нужно использовать позитивное наследие «хельсинского процесса», «стокгольмских мер доверия» и других связанных с нейтральными Швецией и Финляндией инициатив времен разрядки.

В современной ситуации перспективно не прерывать, а налаживать военное сотрудничество между Россией и нейтральными Швецией и Финляндией, в том числе пограничное сотрудничество с Финляндией, прежде всего в формате мер доверия, снижая риски непредсказуемых действий и балансируя тем самым диалог этих стран с НАТО.

THE REINFORCEMENT OF NATO AT THE EASTERN BORDERS
OF THE ALLIANCE AND PROSPECTS FOR ITS EXPANSION NORTHWARD

*Alexander Nikitin, Dr. of Sci. (Political Science), Director,
Center of Euro-Atlantic Security, Institute for International Studies
Professor, Department of Political theory, MGIMO-Un. E-mail: an@inno.mgimo.ru*

Summary

In the context of developing crisis in Russian-Western relations and as a reaction towards events in Ukraine the NATO undertakes significant and multi-dimensional increase of its military arsenals and contingents on the eastern borders of the Alliance. Measures of strengthening the military potential involve Baltic states, Poland, Romania, Bulgaria. Necessity to finally withdraw from limitations imposed by Russia-NATO Founding Act are under debates. Simultaneously involvement of northern neutral states (Sweden, Finland) into the Alliance is activated. At the same time, analysis of political statements of the leadership of northern neutral countries does not yet confirm their intention to refuse from neutral status.

Keywords: NATO, Central and Eastern Europe, military expenditures, NATO enlargement, neutral states.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Воронков Л. С. Международные организации: основные причины их возникновения и развития // Вестник МГИМО-Университета. — М.: МГИМО-Университет, 2015. № 4 (43). С. 102–110.
2. Мизин В.И. Германский фактор в европейской политике // Ежегодник ИМИ. — М.: МГИМО-Университет, 2014. № 3–4 (9–10). С. 117–134.
3. Небольсина М. А. Феномен частных военных и охранных компаний: проблемы легитимности // Ежегодник ИМИ. — М.: МГИМО-Университет, 2014. № 3–4 (9–10). С. 195–205.
4. Никитин А. И. Новая система отношений великих держав XXI века: «концерт» или конфронтация? // Полис. Политические исследования. — М., 2016. № 1. С. 44–59.
5. Орлов А. А. ООН и проблемы глобальной безопасности // Ежегодник ИМИ — 2010. — М.: МГИМО, 2011. С. 20–27.
6. Durkalec J. The Russian Approach towards Revival of Conventional Arms Control Regime in Europe // PISM Bulletin, № 134 (210), 22 November 2010.
7. Kacprzyk A. U.S. Military Presence in Central and Eastern Europe: Consequences for NATO Strategic Adaptation, Deterrence and Allied Solidarity. — Warsaw: PISM, 2015.

К. Е. ПЕТРОВ

РАЗВИТИЕ ОТНОШЕНИЙ РОССИЯ – НАТО В 2014–2015 ГГ. И В КРАТКОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

*Петров Кирилл Евгеньевич, канд. полит. наук,
науч. сотр. Центра глобальных проблем
Института международных исследований МГИМО МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: orkir@mail.ru*

Аннотация

Статья посвящена анализу развития отношений Россия – НАТО в текущей и краткосрочной перспективе в условиях напряженной международной обстановки. Подробно анализируются последствия решений, принятых на саммите в Уэльсе в 2014 г., в частности тренд на увеличение затрат на национальную оборону.

Двойственность в подходе НАТО по отношению к России сохраняется. Часть стран НАТО хочет возобновления политического диалога с Россией, так как считает, что это будет способствовать делу миру и безопасности в Европе. Другая часть стран, в основном представленная новыми членами НАТО из Восточной Европы, напротив, настаивает на полной заморозке диалога с Россией и перестройке структуры НАТО для единственной цели – сдерживания России. Окончательный выбор вектора развития будет, как представляется, зависеть от выполнения Минских соглашений, призванных остановить кровопролитие на Востоке Украины.

Ключевые слова: *европейская безопасность, НАТО, саммит НАТО, отношения Россия – НАТО.*

В 2014–2015 гг. состоялось несколько важных встреч представителей стран, входящих в НАТО. В сентябре 2014 г. в Уэльсе прошел саммит НАТО на высшем уровне: свои позиции приехали согласовать главы государств, входящих в военно-политический Альянс. В 2015 г. саммит НАТО не проводился. Ключевыми событиями 2015 г. можно назвать созыв Турцией внеочередного Североатлантического совета, встречу министров обороны стран НАТО, которая состоялась в Брюсселе 24–25 июня этого года, а также официальное приглашение войти в состав Североатлантического альянса, которое было сделано Черногории в декабре 2015 г. Очевидно, что уровень саммита 2014 г. гораздо выше уровня встреч, состоявшихся в 2015 г. Поэтому рассмотреть его итоги следует подробнее. Более того, все формальные мероприятия НАТО в 2015 г. уступили по своей значимости кризису, разгоревшемуся после того, как российский бомбардировщик Су-24 был сбит самолетом турецких ВВС.

САММИТ В УЭЛЬСЕ И ЕГО ФОН

Саммит в Уэльсе сопровождали повышенные ожидания. Он проходил в непростой международной обстановке. Фоном для него стали вооруженный конфликт на востоке Украины и военные успехи Исламского государства на Ближнем Востоке. Однако встреча лидеров Североатлантического альянса не принесла политических сенсаций и организационных решений, которые определяли бы будущее мировой системы безопасности [1].

Изначальная повестка встречи лидеров НАТО включала в себя три главных пункта:

- 1) повышение готовности союзников и укрепление коллективной обороны в ответ на агрессивные (с точки зрения НАТО) действия России¹;
- 2) согласование окончательного плана действий по планируемому выводу Международных сил НАТО (ISAF) из Афганистана и содействию безопасности в Афганистане, в том числе запуск тренировочной небоевой миссии в стране;
- 3) усиление поддержки стран — партнеров НАТО за пределами Альянса, в том числе с помощью новой «инициативы по наращиванию обороны» (Defense Building Capacity Initiative).

Усиливающаяся конфронтация между военным блоком западных государств и Россией выразилась исключительно в риторических выражениях в рамках распространенных по итогам саммита коммюнике². Эпохальных решений, институционализирующих новый этап в развитии НАТО, принято не было. Фактически никакого развития не получила одобренная главами государств и правительств стран-членов в Лиссабоне в ноябре 2010 г. новая Стратегическая концепция НАТО в области обороны и безопасности. Постоянной и фундаментальной целью Альянса остается обеспечение свободы и безопасности всех государств-членов политическими и военными средствами³.

Стратегия дальнейшего развития НАТО остается достаточно туманной, предложенные меры не могут быть рассмотрены как полноценный стратегический план. Так Джон Хербст (John Herbst), бывший посол США на Украине и директор Евразийского Центра Атлантического Совета (Atlantic Council's Eurasia Center), сказал, что «саммит НАТО был полным провалом с точки зрения видения концепции и лидерства» [5].

Да, разумеется, официальные лица НАТО озвучили планы по созданию шести новых баз от Балтийского до Черного моря, которые будут принимать солдат НАТО по системе ротации, и проведению маневров в Черном море и на Западной Украине. Но в целом это — не стратегические элементы или новый контур безопасности, а скорее успокоительная мера для новых членов и недружественный сигнал Москве.

Как считает директор Центра общественно-политических исследований В.В. Евсеев, «на фоне чрезвычайно громких заявлений и принятия внушительной декларации из 113 пунктов⁴ реальные итоги саммита НАТО в Уэльсе оказались достаточно скромными» [6].

Ключевая причина этого — финансовая. Содержание НАТО — дорогое удовольствие, а страны Альянса в последнее время постоянно снижали свои военные расходы. Поэтому ключевым решением, принятым на саммите в Уэльсе, следует считать план действий по повышению боеготовности НАТО. Данный план подтвердил утвержденную ранее норму, согласно которой страны — члены Альянса должны тратить на военные расходы не менее 2 % своего ВВП. Многие эксперты считают, что «возможно, ключевой задачей, стоящей перед НАТО, является нахождение союзниками политической воли, чтобы сделать инвестиции в оборону, необходимые для выполнения обязательств, которые они берут на саммите» [7].

В опубликованном по итогам саммита коммюнике отмечается, что члены НАТО обязались, во-первых, не снижать свои военные расходы, во-вторых, в течение десяти лет довести их до нормы в 2 % ВВП и увеличивать параллельно росту последнего. Это было ожидаемо, ведь еще в мае 2014 г. глава Пентагона Чак Хейгл (ушел в отставку 17 февраля 2015 г.) заявлял, что «поведение» России в отношении ситуации на Украине вынуждает страны НАТО пересмотреть свои оборонные бюджеты в сторону увеличения. Показательно, что среди первоначальных задач Пентагона были вывод американских войск из Афганистана и общее смещение активности США на азиатский регион. Видимо, смена лиц на посту министра обороны

¹ Данная доктрина все более становится ключевым элементом изменения стратегии, что особенно заметно в высказываниях представителей НАТО в ответ на новую военную доктрину России (см., напр.: [2]).

² Деятельность Совета «Россия — НАТО» по состоянию на первый квартал 2016 г. По-прежнему заморожена.

³ Более подробно об отношениях Россия — НАТО после Саммита 2010 г. (см. [3]). О сложностях в формировании конкретных подходов НАТО к проблемным вопросам, например вопросу безопасности в Арктике (см. [4]).

⁴ С полной версией декларации можно ознакомиться на официальной странице НАТО. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_112964.htm

США в 2015 г. означает и некоторое изменение ключевых задач Пентагона, а значит и НАТО.

Можно констатировать, что избранная скорость исполнения плана увеличения ассигнований на оборону стран – членов НАТО говорит о серьезных трудностях при согласовании общей позиции. Этот процесс не будет ни легким, ни безболезненным.

Из всех 28 стран НАТО, согласно данным Всемирного Банка, в 2013 г. условия выполнили лишь Франция, Греция, Португалия, Турция, Великобритания и США. Близко к согласованному союзниками порогу стоит Эстония. В 2014 г. норматив соблюли только Польша и Эстония.

По данным того же Всемирного Банка, тренд военных затрат в сторону снижения наблюдается в странах НАТО повсеместно, кроме Хорватии (уровень 1,7 % ВВП), Дании (1,4 % ВВП), Эстонии (1,9 % ВВП), Латвии (1 % ВВП), Польши (1,8 % ВВП), Португалии (2,1 % ВВП), Турции (2,3 % ВВП) и Румынии (1,3 % ВВП).

Кроме того, согласно более консервативному анализу европейского агентства лидерской сети (ELN) [8]:

- только одна страна, если не брать США, потратит 2 % ВВП на оборону в 2015 г. Это – Эстония;
- шесть стран НАТО сократят затраты на оборону в 2015 г., причем две страны из данного списка являются крупнейшими с точки зрения затрат на оборону: Великобритания и Германия. Сокращения запланированы также в Канаде, Италии, Венгрии и Болгарии;
- Франция – страна большой европейской тройки НАТО, скорее всего, не будет увеличивать по сравнению с 2014 г. свой военный бюджет, и он останется на прежнем уровне;
- Оборонные расходы Польши приближаются к 2 % ВВП, но до уровня крупных игроков в составе группы из шести стран, которые пытаются увеличить расходы до необходимого уровня, она все еще не дотягивает. Речь идет о следующих странах: Латвия, Литва, Норвегия, Голландия и Румыния.

Нижеприведенный расчет постранных затрат на оборону и сопровождающая его Таблица составлены на основе данных Всемирного Банка⁵ и Стокгольмского института исследования проблем мира (SIPRI) с учетом определений военных расходов, принятых НАТО⁶. В них входят все текущие и капитальные затраты на вооруженные силы, включая миротворческие силы, на содержание министерств обороны и других государственных агентств, вовлеченных в оборонительные проекты, а также на дополнительные военные силы, если они тренируются и экипированы для военных операций. Кроме того, в список затрат входят средства, выделяемые государствами на военное освоение космоса.

Таблица

Затраты стран НАТО на оборону

Страна	Затраты на оборону в 2014 г.		Тренд 2010–2014 гг.
	млн долл. США 2014 г.	% от ВВП 2014 г. (2013 г.)	
Албания	133	1 (1,3)	Снижение
Бельгия	5 191	1 (1)	Снижение
Болгария	855	1,6 (1,6)	Сохранение
Канада	18 446	1 (1)	Снижение
Хорватия	894	1,5 (1,7)	Снижение
Чехия	2 251	1 (1)	Снижение
Дания	4 489	1,3 (1,4)	Снижение

⁵ См.: URL: <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>

⁶ См.: URL: <http://www.sipri.org/yearbook/2014/files/SIPRIYBSummary14.pdf>
и URL: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database

Эстония	496	2 (1,9)	Повышение
Франция	63 022	2,2 (2,2)	Снижение
Германия	46 590	1,2 (1,3)	Снижение
Греция	5 585	2,2 (2,5)	Снижение
Венгрия	1 249	0,9 (0,9)	Снижение
Италия	31 020	1,5 (1,6)	Снижение
Латвия	307	0,9	Сохранение
Литва	378	0,8	Сохранение
Люксембург	295	0,5	Сохранение
Нидерланды	10 011	1,2 (1,3)	Снижение
Норвегия	7 261	1,4	Сохранение
Польша	10 673	1,9 (1,8)	Повышение
Португалия	4 269	1,9 (2,1)	Снижение
Румыния	2 562	1,3 (1,3)	Сохранение
Словакия	984	1 (1)	Снижение
Словения	489	1 (1,1)	Снижение
Испания	12844	0,9 (0,9)	Снижение
Турция	17 964	2,2 (2,3)	Снижение
Великобритания	54 914	2,2 (2,2)	Снижение
США	577 511	3,5 (3,8)	Снижение

Ждать от своих европейских партнеров резкого и быстрого роста расходов на оборону США не приходится. Процесс увеличения, как считается, будет идти не один год и, несомненно, будет способствовать возникновению разногласий среди членов НАТО. Новые страны – члены НАТО, скорее всего, будут активнее старых исполнять поставленные задачи по увеличению военных бюджетов. Эти тренды были озвучены в прогнозах экспертов конца 2014 г. На деле же происходит повсеместное сокращение бюджетов, реальные шаги по доведению военных расходов до 2 % из числа «отстающих» стран предпринимают только Польша и Эстония⁷.

Странам «старой» и особенно Южной Европы даже в условиях неприкрытого американского давления ввязываться в новую гонку вооружений на фоне сокращения социальных расходов не хочется. При этом с точки зрения абсолютных размеров вложений в обороноспособность новые страны-члены не смогут серьезно повлиять на ситуацию, даже если доведут свои военные расходы до 10 и более процентов ВВП. Таким образом, уйти от доминирования в организации США, которые финансируют три четверти всех затрат, по-прежнему невозможно. Хотя снижение собственного финансового бремени по отношению к НАТО является несомненной целью Госдепартамента [7].

Другим обсуждаемым решением саммита в Уэльсе стало согласование создания новых сил быстрого реагирования. Однако эти подразделения, несмотря на лоббистские усилия стран Балтии, не станут размещаться на постоянной основе – предусмотрена ротация военнослужащих [6]. В состав сил быстрого реагирования войдут порядка 4 тыс. солдат из Великобритании и стран Восточной Европы, которые регулярно будут проводить внезапные военные учения. США выделяют на подготовку таких сил около 1 млрд долл. США. Основным местом их базирования станет, вероятно, Польша. О размещении дополнительного контингента американских военнослужащих речи по-прежнему не идет.

⁷ Более подробно о стратегии стран Балтии (см.: [9]).

ВОСПРИЯТИЕ НА ЗАПАДЕ

У саммита НАТО 2014 г. была на Западе очень большая пресса, однако почти все публикации носили подчеркнуто пропагандистский характер. Характерным примером является редакционная статья в газете *The New York Times* [10], в которой о саммите говорилось следующим образом: «Владимир Путин больше, чем кто-либо другой, задал повестку 65-го саммита НАТО, который состоится на этой неделе и вполне может стать самым судьбоносным с момента окончания холодной войны». Обратила на себя внимание публикация в британской газете *The Independent* [11]. В ней, с одной стороны, было отмечено, что «внезапно мы оказались в опасной ситуации, при которой западные демократии обескровили свои вооруженные силы и, по всей видимости, отказались от воли к борьбе, пока на Востоке неистовствует хорошо вооруженное централизованное государство». Но, с другой стороны, газета признала, что происходившее ранее бесконтрольное расширение НАТО было безумием: «Теперь кажется невероятным, что на саммите в Бухаресте бездумно рассуждали о приеме в Альянс Украины и Грузии, не учитывая возможную реакцию в Москве».

КРАТКИЙ ОБЗОР КЛЮЧЕВЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ

Пространный текст официального документа «Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Уэльсе» [12] начинается с пункта, в котором прямо говорится, что «агрессивные действия России против Украины поставили фундаментальным образом под вопрос наше видение целой, свободной и мирной Европы. Растущая нестабильность в соседнем с нами регионе на юге, от Ближнего Востока до Северной Африки, а также транснациональные и многомерные угрозы также бросают вызов нашей безопасности. Все они могут возыметь долгосрочные последствия для мира и безопасности евроатлантического региона и стабильности во всем мире».

Таким образом, Россия представлена как первостепенная угроза, все остальные вызовы безопасности перечислены только после нее. Пункт номер 5 «Заявления по итогам встречи на высшем уровне в Уэльсе» [12] призван ответить на вызовы, якобы брошенные Россией, и на их стратегические последствия. Он также отвечает на факторы риска и угрозы, исходящие из регионов Ближнего Востока и Северной Африки. В нем говорится следующее: «Для того, чтобы Североатлантический союз был готов быстро и решительно реагировать на новые вызовы безопасности, мы приняли сегодня План действий НАТО по обеспечению готовности. Он представляет собой сбалансированный и всеобъемлющий пакет мер, необходимых для реагирования на изменения в условиях безопасности на границах НАТО и за их пределами, что вызывает озабоченность у стран НАТО. Он отвечает на вызовы, брошенные Россией, и на их стратегические последствия. Он также отвечает на факторы риска и угрозы, исходящие из соседнего с нами района на юге — Ближнего Востока и Северной Африки. План укрепляет коллективную оборону НАТО. Он также укрепляет наш потенциал кризисного регулирования. План будет способствовать тому, чтобы НАТО и впредь оставалась сильной, готовой, крепкой союзнической организацией, способной реагировать и способной преодолевать нынешние и будущие вызовы безопасности, откуда бы они ни исходили».

Очерченные действия НАТО подводят к заключению, что дальнейшего расширения Альянса на восток, судя по всему, ожидать — во всяком случае, в ближайшей перспективе — не следует, данная тема серьезно понизила свой приоритет. Однако это не означает, что НАТО не будет продвигать новые форматы расширенного партнерства для таких стран, как Грузия, Молдавия и Украина.

Подробно обсуждавшееся выше решение о необходимости повышения затрат на оборону максимально подробно расписано в пункте 14: «Мы приняли решение изменить тенденцию сокращения оборонных бюджетов, чтобы наиболее эффективно использовать наши средства и обеспечить дальнейшее более сбалансированное распределение финансовых затрат и обязанностей. Наша общая безопасность и оборона зависят от того, сколько мы тратим средств и как мы их тратим».

Саммит НАТО 2014 г. уточнил меры, которые необходимо предпринять тем странам НАТО, чья доля ВВП, выделяемая на оборону в настоящий момент, ниже уровня в 2 % от ВВП. Во-первых, им было рекомендовано остановить любое снижение расходов на оборону. Во-вторых, повышать расходы на оборону в реальном выражении по мере роста ВВП. В-тре-

тых, показатель в 2 % военных расходов от ВВП рекомендуется достичь за 10 лет. Нетрудно видеть, что последний пункт прямо говорит о недостатке текущих сил и средства НАТО.

Согласно пункту 15 страны НАТО будут ежегодно анализировать достигнутый ими прогресс. Этот прогресс будет обсуждаться на будущих встречах министров обороны и станет рассматриваться главами государств и правительств на будущих встречах на высшем уровне. Однако в 2015 г. внятного разбора достигнутого прогресса не последовало. Таким образом, уверенности в том, что желаемые уровни затрат на оборону будут достигнуты исключительно на основе решений саммита, у партнеров нет. В настоящее время те страны НАТО, которые выполняют руководящее указание НАТО о выделении минимум 2 % их внутреннего валового продукта (ВВП) на оборону, будут стремиться к тому, чтобы продолжать это делать. Аналогичным образом будут поступать те страны НАТО, которые тратят более 20 % своих оборонных бюджетов на основную технику, в том числе на связанные с ней научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

НАТО продолжит занимать жесткую позицию по поводу конфликта на Украине, возлагая всю меру ответственности за его продолжение исключительно на Россию. Более того, данная односторонняя интерпретация будет тиражироваться даже при условии соблюдения сторонами Минских соглашений, что сделает выравнивание отношений РФ – НАТО в ближайшей перспективе маловероятным. Интеграционные проекты будут свернуты, наблюдательные – заморожены.

Обновленная стратегия национальной безопасности России, которую 31 декабря 2015 г. подписал президент России Владимир Путин⁸, создает, надо признать, новые основания для осуществления последнего сценария. «Противодействие проведению Российской Федерацией самостоятельной внешней и внутренней политики со стороны США и их союзников» (далее в документе появляется и прямое указание на блок НАТО) в ней представлена ключевой проблемой.

Часть стран в лице новых членов НАТО будут использовать сложившуюся ситуацию, чтобы переориентировать политику Альянса исключительно на сдерживание России. Если же главный негативный тренд в российско-натовских отношениях, подпитываемый ростом алармистских и русофобских настроений в новых странах – членах НАТО, сохранится длительное время, то можно ожидать – в виде крайне нежелательного сценария, во-первых, превращения всей структуры НАТО в контур сдерживания РФ на восточных границах ЕС, и во-вторых – закрепления конфронтации с Россией, отвечающей устремлениям ряда стран – членов НАТО, в качестве абсолютной и долговременной реальности европейской политики.

Однако некоторая гибкость в вопросах сотрудничества с РФ будет сохранена благодаря позиции ряда стран – в первую очередь Германии и Франции, отчасти Италии и Греции. Стоит подчеркнуть, что сохранен подписанный в мае 1997 г. «Основополагающий акт Россия – НАТО о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности». Работа Совета Россия – НАТО заморожена, но сам формат не отменен. Более того, в декабре 2015 г. Генсек Альянса Йенс Столтенберг заявил, что хочет возобновить работу Совета Россия – НАТО, объяснив это необходимостью сохранять политический диалог в отсутствии практического сотрудничества. Очевидно, что с точки зрения политических деклараций и публичных выступлений Россия будет оставаться главным объектом атак и осуждения, однако на деле стратегические и тактические решения по реорганизации НАТО в краткосрочной перспективе не будут абсолютно антироссийскими.

Нельзя не отметить, что за фасадом единства НАТО скрываются различия в восприятии угроз со стороны союзников, что, в свою очередь, отражается в их расходящихся подходах к бюджетным решениям. Принятые на саммите решения по увеличению финансирования не являются принципиально меняющими правила игры для европейской безопасности, так как обязательства по увеличению своих расходов взяли на себя небольшие державы. В то же время крупные страны оставляют свои оборонные бюджеты на прежнем уровне. Более того, заявления и решения, сделанные в Уэльсе, практически никак не затрагивают и не меняют оборонную политику крупнейших европейских стран (Великобритании, Франции и Германии) [8].

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683.

Фактически можно говорить о том, что ни одна из стран НАТО не имеет ни финансирования, ни программной политики, которые позволяли бы полностью модернизировать свои вооруженные силы и всесторонне развивать свой индивидуальный оборонный потенциал. Это означает, что военно-техническое сотрудничество, в первую очередь трансатлантическое между союзниками по НАТО, является единственным реальным способом сохранения обороноспособности, как бы Германия или Франция не пытались риторически уйти от безальтернативности НАТО и предложить реализацию длительного времени дебатированной, муссируемой идеи вооруженных сил ЕС (Synchronised Armed Forces Europe или SAFE). России необходимо учитывать это обстоятельство при выстраивании своей внешней политики. Полагаться на создание альтернативного атлантизму вектора европейской политики в плане обороны и безопасности не представляется оправданным ни в краткосрочной, ни в среднесрочной перспективе.

Пока на Ближнем Востоке сохраняется угроза дальнейшей экспансии Исламского государства, сценарий исключительной «приоритизации» российской угрозы для политики НАТО исключен. Б. Обама и Д. Кэмерон более других лидеров стран НАТО пытаются выработать стратегию по борьбе с Исламским государством.

Очевидно, что конфликт между Москвой и Западом мешает борьбе с радикальными фундаменталистами и салафитами на Ближнем Востоке, не дает сосредоточить все силы на южном направлении⁹. Однако, повторимся, в среднесрочной перспективе нельзя исключать превращения НАТО в организацию одной задачи, которая будет состоять в установлении новых линий разделов и сфер влияния в Восточной Европе от лица западных стран. Вероятность подобного развития событий во многом будет определяться на глобальном уровне успехами Исламского государства, а на региональном — «эффективностью» лоббистских усилий новых стран — членов НАТО. И, естественно, детонатором негативных тенденций в отношениях Россия — НАТО по-прежнему остается кризис на Украине, от разрешения которого в решающей степени будут зависеть уже не только отношения Россия НАТО, но и — шире — стабильность и безопасность в Европе. Эта ситуация сохраняется уже длительное время, и функционеры НАТО все более открыто связывают возобновление отношений с Россией с усилиями Москвы по деэскалации ситуации на востоке Украины [2, с. 39–61]. Ранее такие заявления были завуалированы и, как правило, декларировали временные трудности в диалоге, а не бескомпромиссный разрыв отношений. Двойственность в подходе НАТО по отношению к России сохраняется.

THE EVOLUTION OF RUSSIA–NATO RELATIONS IN 2014-2015 AND IN SHORT-TERM PROSPECT

*Kirill Petrov, PhD (Political Science), Research Associate, Global Problems Center, Institute of International Studies, MGIMO-University.
119454, 76 Vernadsky Ave, Moscow. E-mail: orkir@mail.ru*

Summary

The article focuses on the relations between Russia and NATO against the background of a tense international situation. We pay attention to the consequences of the decisions taken at the summit in Wales in 2014, in particular, increasing of national defense expenditures. The duality in NATO's approach towards Russia is maintained. Some NATO countries want to resume political dialogue with Russia, as they believe that this will contribute to the peace and security in Europe. By contrast, another group of NATO members, mainly the new ones from Eastern Europe, insist on a full freeze of the dialogue. They want NATO to serve the only goal - to contain and deter Russia. The final choice of the vector will depend on the implementation of the Minsk agreements designed to stop the bloodshed in the East of Ukraine.

Keywords: *European security, NATO, NATO summit, NATO – Russia relation.*

⁹ По словам источников Reuters, в 2017 финансовом году бюджет Пентагона потребует более 7 млрд долл. для борьбы с ИГ.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. *Вершбоу А.* Перспективы отношений между НАТО и Россией. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/opinions_117055.htm
2. *Воронков Л.* Эволюция роли НАТО в современной Арктике // Ежегодник ИМИ. — М.: МГИМО-Университет, 2013. № 3—4.
3. *Воротников В. В.* Страны Балтии в НАТО: итоги десятилетия // Вестник МГИМО-Университета. — М.: МГИМО-Университет, 2014. № 6. С. 9—17.
4. *Евсеев В.* Сомнительный успех саммита НАТО в Уэльсе. URL: <http://ria.ru/analytics/20140907/1023113654.html>
5. *Надточей Ю.* Результаты Саммита НАТО в Уэльсе: Альянс возвращается в Европу. URL: <http://www.foreignpolicy.ru/analyses/rezultaty-sammita-nato-v-uelse-alyans-vozvrashaetsya-v-evropu>
6. НАТО. Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Уэльсе. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_112964.htm?Selected+Locale=ru
7. *Орлов А. А.* Отношения России с НАТО в контексте Стратегической концепции-2010 Североатлантического альянса // Международная жизнь. 2011. № 3. С. 85—93.
8. *Belkin P.* NATO's Wales Summit: Expected Outcomes and Key Challenges. URL: <http://fas.org/sgp/crs/row/R43698.pdf>
9. NATO awakes to the crisis in Ukraine. URL: <http://www.independent.co.uk/voices/editorials/nato-awakes-to-the-crisis-in-ukraine-9707437.html>
10. NATO's Urgent Challenges. URL: <http://www.nytimes.com/2014/09/03/opinion/natos-urgent-challenges.html>
11. *Rupert J.* NATO's Summit: Transformation for the Future, 'Serious Failure' in the Moment. URL: <http://www.atlanticcouncil.org/events/past-events/nato-s-summit-transformation-for-the-future-serious-failure-in-the-moment>
12. *Raynova D., Kearns I.* The Wales Pledge Revisited: A Preliminary Analysis of 2015 Budget Decisions in NATO Member States. URL: http://www.europeanleadershipnetwork.org/the-wales-pledge-revisited-a-preliminary-analysis-of-2015-budget-decisions-in-nato-member-states_2472.html

Е. К. ЗВЕДРЕ

НЕСЕТ ЛИ УГРОЗУ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ АМЕРИКАНСКАЯ ПРОГРАММА «МОЛНИЕНОСНОГО ГЛОБАЛЬНОГО УДАРА»?

*Зведре Евгений Константинович, ст. науч. сотр.
Центра евро-атлантической безопасности
Института международных исследований МГИМО МИД России,
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: e.zvedre@inno.mgimo.ru*

Аннотация

В статье рассматривается концепция «неядерного быстрого глобального удара» (НГБУ), основанная на точечном применении неядерных средств дальнего радиуса действия в любой точке земного шара в течение 60 минут. С окончанием «холодной войны» руководство США взяло курс на создание систем оружия, дающих возможность реагировать на новые угрозы точечно, без применения ядерного оружия, уменьшая опору на «традиционную» триаду стратегических ядерных сил. Работая над конкретными проектами в данной области, Пентагон продвигается по двум основным направлениям: использование для целей НГБУ стратегических баллистических ракет наземного и морского базирования в неядерном оснащении и создание новых, гиперзвуковых носителей, обладающих способностью маневрировать в атмосфере. В России серьезно воспринимаются планы США по созданию потенциала НГБУ, относят их к числу основных внешних военных угроз, имеющих целью нарушить стратегический баланс, поскольку их реализация ведет к созданию систем, по своим ударным возможностям приближающихся к стратегическим наступательным вооружениям и способных нанести обезоруживающий удар по СЯС РФ. Продолжение работ по созданию средств НГБУ, категорическое нежелание США идти на юридические договоренности, снимающие озабоченности России, здесь рассматривается в качестве одного из главных препятствий дальнейшему взаимодействию с США в стратегической области, подготовке новых шагов по сокращению СНВ.

Ключевые слова: *неядерный быстрый глобальный удар, новые угрозы международной безопасности, межконтинентальные баллистические ракеты, гиперзвуковые планирующие боеголовки, угроза ядерному потенциалу России, поддержание стратегического баланса.*

В середине 1970-х гг. министерство обороны США приступило к изучению возможностей высокоточного оружия в неядерном оснащении как средства подавления отдельных стратегических целей на территории СССР, удар по которым традиционно связывался с применением ядерных сил. Пентагоновские аналитики предсказывали, что быстрое развитие вычислительной техники, средств космической навигации и наведения позволит в недалеком будущем резко нарастить точность средств доставки и тем самым частично ослабить «ядерную зависимость» в деле выполнения ряда стратегических задач [2].

С окончанием «холодной войны» глобальная расстановка сил коренным образом изменилась, резко снизилась вероятность развязывания мирового конфликта с применением ядерного оружия, мощный импульс получил процесс ограничения ядерных вооружений. В но-

вых условиях само содержание стратегического баланса стало иным за счет появления ряда новых факторов, неизвестных во времена советско-американского противостояния.

В США пришли к выводу о том, что в условиях снижения накала противоборства за доминирование в мире изменился и облик основных угроз национальной и международной безопасности: на передний план выдвинулись антиамерикански настроенные государства-«изгои», стремившиеся к обладанию оружием массового уничтожения и ракетными средствами доставки, а также международный терроризм. Мощным дополнительным стимулом для развития военной мысли в данном направлении стали теракты 11 сентября 2001 г.

Формирование новых геополитических реалий в совокупности с растущими возможностями бурно развивавшихся неядерных вооружений высокой точности дали мощный толчок дискуссии в американском экспертном сообществе по поводу модернизации существовавшей военной доктрины, в которой опора на традиционную ядерную «триаду» рассматривалась как ключевое условие достижения США глобального военного превосходства. Разумеется, вопрос об отказе от ядерных средств как инструмента сдерживания не ставился, но все громче идёт разговор о создании новых сверхэффективных неядерных вооружений, способных наносить молниеносные (в течение одного часа) удары высокой точности в любую точку земного шара.

Новые подходы в области обеспечения национальной безопасности нашли свое отражение в вышедшем в начале 2002 г. «Обзоре состояния ядерного потенциала США» («Nuclear Posture Review») — основном документе, посвященном детальному анализу политики и стратегии в области ядерных вооружений. Речь шла о «коренном изменении видения роли наступательных ядерных вооружений в стратегии сдерживания», интеграции высокоточного оружия в неядерном оснащении со стратегическими ядерными силами.

В контекст американских стратегических сил вводилось понятие «новой триады возможностей», включающей в себя:

- Ударные наступательные системы (в дополнение к ядерным включались неядерные системы высокоточного оружия дальнего радиуса действия).
- Оборонительные системы (главным образом, противоракетные пассивные и активные системы, предназначенные для защиты от ударов со стороны государств — «изгоев»).
- Обновленную инфраструктуру, обеспечивающую эффективное функционирование и модернизацию ударных и оборонительных систем.

По мысли стратегов минобороны, объединение стратегических ядерных сил и высокоточных обычных вооружений в единую категорию «ударных наступательных систем» или вооружений означала бы уменьшение зависимости от ядерного оружия как ключевого фактора сдерживания и обеспечила бы военно-политическому руководству расширенные возможности и повышенную гибкость для реагирования на новые вызовы по всему миру [4].

Тем самым в новых геополитических условиях высокоточному оружию отводилась отдельная «ниша» как наиболее эффективному средству борьбы с единичными критически важными целями, к которым причислялись мобильные и стационарные пусковые установки баллистических ракет, командные пункты, ядерные объекты и, наконец, некая террористическая инфраструктура.

Концепция неядерного «упреждающе-превентивного» глобального удара как наиболее эффективного ответа на возникшие вызовы и разработка соответствующих ударных средств быстро обрела государственный статус, став при президенте Дж. Буше-мл. важным элементом стратегии национальной безопасности США. В официальных доктринальных документах был введен в оборот термин «быстрый глобальный удар» (БГУ), превратившийся за счет позднейшего уточнения в «неядерный быстрый глобальный удар (НГБУ)». А в 2003 г. Белый дом официально утвердил разработанную минобороны концепцию БГУ, придав ей форму полноценной военной доктрины, согласно которой ставилась новая, доселе не свойственная вооруженным силам США задача — обеспечить возможность нанесения в течение часа, не полагаясь на силы передового базирования, удара с применением неядерных средств по целям в любой точке земного шара.

Так, в Обзоре оборонной политики США, вышедшем буквально через три недели после террористической атаки на американские города, акцентировалась необходимость скорей-

шего создания военно-технического потенциала, предназначенного для борьбы с новыми угрозами, где бы они ни появлялись [6].

В аналогичном документе, появившемся на свет в начале 2006 г., рассуждения о способности средств, предназначенных для быстрого глобального удара в кратчайшие сроки поражать как укрепленные стационарные, так и мобильные цели, где бы они ни находились, сопровождалась постановкой конкретной задачи: в течение двух-четырех лет обеспечить возможность использования для этих целей баллистические ракеты подводных лодок (БРПЛ) «Трайдент» в неядерном оснащении» [7, р. 49–50].

В Обзоре образца 2010 г., выпущенном уже при президенте Б. Обаме, прямо отмечалось, что неядерные системы большой дальности являются важной составляющей эффективной региональной архитектуры сдерживания и вновь подтверждался тезис о том, что такие системы позволяют сократить роль ядерного оружия в стратегии безопасности США. В документе также говорилось о работах по данной тематике, к которым уже приступили американские ВМС и ВВС. Речь, в частности, шла об использовании потенциала многоцелевых атомных подводных лодок класса «Вирджиния» и беспилотных летательных аппаратов [8]. Отметим, что за все, почти уже восемь лет президентства Обамы военная политика США на данном направлении практически не изменилась.

В структуре командования вооруженными силами США были проведены соответствующие новой военной доктрине изменения: в 2005 г. в рамках Стратегического командования («Стратком») было создано Объединенное функциональное командование по космосу и глобальному удару (с июля 2006 г. — Объединенное функциональное командование по глобальному удару, Joint Functional Component Command for Global Strike — JFCC-GS), среди задач которого значилось «обеспечение интегрированных возможностей для нанесения глобальных ударов с целью сдерживания и/или ликвидации угроз».

Работа по созданию сил и средств БГУ интенсифицировалась после прихода в Белый дом в 2009 г. администрации Б. Обамы. Важность неядерных средств БГУ в достижении военно-политических целей Вашингтона была в очередной раз акцентирована в новой редакции «Обзора состояния ядерного потенциала США» 2010 г. Одновременно в документе было отмечено снижение важности ядерного оружия в стратегии безопасности страны [5].

Перед военными стратегами с первых шагов встала задача определить, какие из имеющихся и перспективных систем вооружений могут использоваться для нанесения сверхдальних ударов. С точки зрения Пентагона достаточно быструю реализацию программы НБГУ в самые сжатые сроки могли бы обеспечивать существующие стратегические средства: ведь межконтинентальные баллистические ракеты (МБР) и баллистические ракеты подводных лодок (БРПЛ), оснащенные высокоточными неядерными боевыми блоками, вполне могут справиться с ролью ударных средств дальнего радиуса действия и атаковать любые цели в любой точке мира в пределах часа после принятия решения. Также активно рассматривалась перспектива использования для этих целей крылатых ракет и дальних бомбардировщиков. Отсюда и упомянутые первые конкретные предложения военных по применению «Трайден-тов» и «Томагавков».

Параллельно работам по модификации стоящих на вооружении систем научно-исследовательские структуры различных видов вооруженных сил активно приступают к НИОКР над перспективными средствами доставки, способными летать в атмосфере с гиперзвуковой скоростью (в десять и более раз быстрее скорости звука).

Здесь представляется целесообразным кратко остановиться на основных системах оружия, как существующих в виде прототипов, так и находящихся в проектно-экспериментальной стадии, предназначенных для использования в программе НБГУ:

Неядерная модификация ракеты «Трайдент» (Conventional Trident Modification). Программа рассматривала смешанное оснащение всех 12 подводных лодок с БРПЛ на борту, патрулирующих в Мировом океане: по две из 24 БРПЛ «Трайдент-II (D5)¹, которыми вооружены суб-

¹ «Трайдент» II (D5) — баллистическая ракета, оснащенная разделяющейся головной частью с блоками индивидуального наведения (РГЧ ИН), — единственная БРПЛ, оставшаяся на вооружении ПЛАРБ ВМС США и ВМФ Великобритании. Боезаряды, развернутые на «Трайдент II», составляют 52 % от всех СЯС США и 100 % — СЯС Великобритании.

марины, выполнялись бы в неядерном оснащении, тогда как оставшиеся 22 БРПЛ по-прежнему несли бы ядерные боезаряды. При этом лодки оставались бы в традиционных районах патрулирования, и лишь четыре из них находились бы в районах, пребывание в которых соответствовало бы задачам БГУ (две лодки в Атлантическом океане и две — в Тихом).

Среди разработок ВМС США следует выделить программу «Повышенная эффективность» (**Enhanced Effectiveness, или E2**) по разработке принципиально нового типа сверхточной маневрирующей неядерной боеголовки для «Трайдента», которая могла бы частично заменить развернутые ядерные боеголовки и существенно повысить эффективность размещаемых на подводных лодках ракет с точки зрения точности (с круговым вероятным отклонением порядка 10 метров) и поражающей силы [9, р. 12].

Отметим, что к идее использования атомных подводных лодок для выполнения задач НБГУ Пентагон вновь обратился в 2012 г., обозначив в запросе на бюджетные ассигнования в числе перспективных технологий разработку вариантов применения субмарин для неядерного удара. Причем, помимо атомных ракетоносцев с «Трайдентами», речь здесь шла и об использовании крылатых ракет «Томагавк», запускаемых с многоцелевых АПЛ класса «Вирджиния». Однако, хотя эти субмарины и открывают достаточно широкие возможности нанесения ударов по потенциальным целям, все же данное средство ограничено как дальностью (2,4 тыс. км), так и относительно невысокой (до 880 км/час) скоростью полета «Томагавка» [9].

В 2003 г. Агентство перспективных исследовательских проектов минобороны (Defense Advanced Research Projects Agency) приступило совместно с BBC к реализации программы, получившей название «Применение силы и запуск с континентальной территории США» (**Force Application and Launch from Continental United States – FALCON**), целью которой было обозначено создание ракеты, сходной по своим характеристикам с баллистической, а также гиперзвуковой боеголовки под нее, получившей название «**Common Aero Vehicle – CAV**». Речь шла о разработке ракетно-планирующей системы, которая развертывалась бы на континентальной территории США и в своем окончательном варианте обладала бы дальностью порядка 17 тыс. км [1, с. 55–57].

Согласно расчетам, после запуска с помощью МБР или другого средства доставки CAV будет способна развить скорость М5 и поразить мобильную цель с точностью до 3 м. А для того, чтобы средства обнаружения ракетных пусков других ядерных держав не приняли старт ракеты с CAV за запуск ядерной МБР, авторы концепции предложили «простое» решение: разместить их позиции подальше от баз МБР, скажем, на базе BBC Ванденберг в Калифорнии и на космодроме на мысе Канаверал во Флориде.

Годом позднее появился план модификации под неядерные боеголовки списанных стратегических ракет «Минитмен II» (находились на боевом дежурстве почти 30 лет, были сняты с вооружения в начале 1990-х гг.) и «Пискипер-МХ» (стояли на вооружении СЯС США в 1986–2005 гг.), получивших в «новой жизни» общее название «**Минотавр**» (некоторое количество этих МБР переделали под ракеты-мишени для программы ПРО и для вывода в космос полезных нагрузок).

Для целей же НБГУ предназначался вариант носителя «Минотавр-4», унаследовавший первые три ступени от «Пискипера» и специально разработанную четвертую. Как подчеркивали авторы проекта, главное достоинство «Минотавра-4» помимо значительно большей, по сравнению с «Трайдентом», полезной нагрузки — низкая стоимость, обеспечиваемая использованием наработанных технологий и наличием значительного (несколько сотен) запаса неиспользованных ступеней МБР².

В 2008 г. BBC США предложили план по созданию «ракеты обычного (неядерного) удара» (**Conventional Strike Missile – CSM**), в которой предполагалось использовать ракету «Минотавр-4» в сочетании с отделяемой головной частью, способной двигаться в атмосфере с гиперзвуковой скоростью. На роль полезной нагрузки для CSM рассматривалась гиперзвуковая боеголовка (**Hypersonic Technology Vehicle – HTV-2**), созданная на основе технологий, наработанных в рамках программы E2. В качестве альтернативного варианта рассматривалась возможность использования боеголовки, разрабатываемой в рамках проекта «Передового гиперзвукового оружия» (**Advanced Hypersonic Weapon или АНВ**). Состоялось два испытательных

² Minotaur V Launch Vehicle. URL: <http://spaceflight101.com/spacerockets/minotaur-v>

запуска HTV-2 (22 апреля 2010 г. и 10 августа 2011 г.). Первый был неудачным, второй рассматривается как частично удачный: боеголовка отделилась от «Минотавра-4» и продолжила полет в атмосфере. Однако из-за потери контроля над аппаратом полет был прекращен, и HTV-2 упала в океан. Впоследствии проект признан малоперспективным и на сегодняшний день ограничен проведением малозатратных проектно-исследовательских работ [1, с. 61–62].

Гораздо успешнее дела идут в рамках проекта «Передового гиперзвукового оружия» (**Advanced Hypersonic Weapon, или АНВ**), также рассчитанного на создание гиперзвуковой (несколько более легкой) боеголовки. Успешно проведенное 11 ноября 2011 г. первое испытание АНВ дало возможность проекту претендовать на приоритетность (и соответствующее финансирование) перед HTV-2. В качестве бустера в нем была использована экспериментальная ракета-носитель STARS (Strategic TArget System), созданная в начале 1990-х гг. на базе первых двух ступеней БРПЛ «Поларис-А3» и применявшаяся в качестве мишени для стратегических ракет-перехватчиков в рамках программы ПРО. Однако второй запуск 25 августа 2014 г. был неудачным. Тем не менее очередные испытания АНВ с усовершенствованной планирующей боеголовкой Пентагон предполагает провести в 2017 и 2020 гг.³

Специалисты научно-исследовательского центра ВМС совместно с ВВС, НАСА и Агентством DARPA работают над созданием семейства гиперзвуковых управляемых ракет классов «воздух — земля» и «корабль — берег», предназначенных для поражения критичных по времени целей. Предполагается, что ракетой класса «воздух — земля» будут оснащены тактические истребители и стратегические бомбардировщики. Одна из наиболее продвинутых разработок такого рода — гиперзвуковая крылатая ракета X-51A WaveRider. Во время летных испытаний 1 мая 2013 г. X-51A достигла скорости М5,1 (5,4 тыс. км/час)⁴.

Заслуживает упоминания еще один аналогичный проект, разрабатываемый DARPA и получивший название АРКЛАЙТ (ArcLight), который по дальности запуска (до 3,5 тыс. км) занимает «промежуточное» положение между проектами E2 и CSM. Еще одна его особенность состоит в том, что в качестве бустера намечается использовать маршевые ступени усовершенствованной противоракеты «Стандарт-3» модификации Блок 2, а пусковой установкой будет служить широко используемая на надводных кораблях и подводных лодках МК41⁵.

Отметим, что, начиная с 2008 г., работы над вышеперечисленными проектами проходят в рамках единой программы НБГУ Минобороны, объединившей отдельные, зачастую дублировавшие и конкурировавшие инициативы разных видов вооруженных сил.

Своего пика финансирование единой программы НБГУ достигло в 2012 и 2013 фин. годах, когда сумма ассигнований составляла порядка 180 млн долл. ежегодно. Несмотря на примерно двойное снижение ассигнований в 2015 и 2016 гг., Пентагон планирует увеличить запрос на 2020 финансовый год до 221 млн долл. Причем львиная доля финансирования НИОКР (до 90 %) достанется проекту АНВ, предусматривающему дальнейшую активизацию работ над «альтернативным» гиперзвуковым «планером» и проведение упомянутых испытаний. В целом в течение следующих пяти лет под дальнейшие работы по созданию неядерных средств глобального удара запрашивается порядка 890 млн долл. [9, р. 21–29].

Очевидно, что военно-политическое руководство США взяло последовательный, долгосрочный курс на создание мощных обычных высокоточных средств среднего и дальнего радиуса действия, используя для этого новейшие достижения в области военных технологий, оптимизировав усилия и распределив ресурсы по ряду направлений. Как отмечалось выше, большинство этих программ объединяет опора на использование стратегических и нестратегических баллистических ракет наземного и морского базирования, вооруженных как неядерными боеголовками, способными двигаться в атмосфере по характерной для ядерных ракет баллистической траектории, так и гиперзвуковыми, летающими по настильной траектории и маневрирующими для точного наведения на цель.

Иными словами, речь идет о создании потенциала высокоточного неядерного стратегического оружия, способного представлять реальную опасность для ядерных сил, в частности,

³ Malik T. US Military Blows Up Hypersonic Weapon After Failed Test Launch. URL: <http://www.space.com/26944-us-military-hypersonic-weapon-test-explodes.html>

⁴ X-51 WaveRider Unmanned Scramjet Aircraft, United States of America. URL: <http://www.airforce-technology.com/projects/x51-wave-rider>

⁵ ArchLight. URL: <http://www.globalsecurity.org/military/systems/munitions/arclight.htm>

России и Китая и напрямую не подпадающего под действующие международные соглашения в области контроля над вооружениями.

Разумеется, в Вашингтоне не могут не учитывать серьезные издержки от создания и развертывания такого оружия. Возможность «неверной интерпретации» запуска стратегических ракет с неядерной начинкой другими государствами, прежде всего Россией, и, соответственно, опасность провоцирования глобального ядерного конфликта по-прежнему остается для США одним из сдерживающих факторов в том, что касается определения сроков и масштабов развертывания средств НГБУ.

Так, авторы исследования, проведенного под эгидой Национальных академий США, пришли к выводу, с которым трудно не согласиться: никакие из известных мер предосторожности не в состоянии свести риски «неверной интерпретации» пусков неядерных МБР или БРПЛ к нулю и уж тем более полностью снять озабоченность других ядерных держав, в первую очередь России. Ведь речь шла о развертывании средств, предназначенных для практически мгновенного удара в условиях, когда традиционные меры укрепления доверия, оповещения, обмена информацией и т. п. просто не успеют сработать [3, р. 70–72].

Эксперты отметили, что степень риска резко возрастает при использовании планирующих гиперзвуковых боеголовок, непрерывно меняющих траекторию полета, или же «традиционных» неядерных средств доставки таких, как, например, крылатые ракеты. Хорошо еще, что имеющиеся в распоряжении США и России технические средства обнаружения запусков и сопровождения полета МБР и БРПЛ и их боеголовок делают вероятность ошибки при их использовании для ударов по целям НБГУ [19] ничтожно малой [3, р. 70–72].

Критики концепции вполне резонно указывают, что коль скоро заявленные цели «молниеносных ударов» находятся, как правило, к югу от России и Китая, а поразить их, уложившись в 60 минут, можно только используя «традиционные» траектории полета стратегических ракет через Северный полюс, то вероятность такого рода «неверной интерпретации» становится угрожающей.

Несмотря на многочисленные заявления администрации Б. Обамы о том, что реализация концепции НГБУ не отразится негативно на стабильности отношений с Россией и Китаем в ядерной сфере, а в качестве возможных ее целей фигурируют «деструктивные государства», «региональные противники» или «террористическая инфраструктура», проводимая Пентагоном работа с первых шагов вызвала растущую озабоченность у российского руководства. Постепенно данная проблема приобрела черты нового серьезного раздражителя в отношениях между двумя странами в военно-политической сфере.

Возникает вопрос: способна ли НБГУ в перспективе представлять реальную угрозу для российских стратегических ядерных сил и могли бы Россия и США наладить политическое и дипломатическое взаимодействие для выработки мер по укреплению взаимной безопасности на данном направлении?

В целом утвердительный ответ на первый вопрос содержится в ряде достаточно негативных оценок высокопоставленных российских военных и дипломатических представителей, сделанных в последнее время.

Что касается второго вопроса, то, как показывает история с подготовкой и ратификацией нового Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений (ДСНВ-3), на фоне сложившегося состояния двусторонних отношений в стратегической области ответ пока что выглядит скорее отрицательным.

В Москве вполне резонно считают, что развертывание средств неядерного глобального быстрого удара в совокупности с такими высокотехнологичными системами вооружений, как система глобальной ПРО и космические ударные системы, могут в недалеком будущем стать *главным фактором, подкрепляющим претензии США на достижение глобального военного доминирования и подрывающим сложившееся стратегическое равновесие.*

В декабре 2013 г. в ежегодном послании Федеральному Собранию РФ президент России В. В. Путин отметил, что такие разработки США, как «стратегические ракеты в неядерном исполнении, гиперзвуковые неядерные высокоточные системы, предназначенные для нанесения ударов в короткий промежуток времени и на большую дальность», вызывают нашу озабоченность. «Мы внимательно следим за развитием так называемой концепции “обезоруживающего мгновенного глобального удара” <...> Реализация всех этих планов может

иметь крайне негативные последствия для региональной и глобальной стабильности, <...> свести на нет все ранее достигнутые договоренности в области ограничения и сокращения стратегических ядерных вооружений, привести к нарушению так называемого стратегического баланса сил»⁶.

О том, насколько серьезно воспринимаются в России планы создания потенциала НГБУ, можно также судить по новой редакции Военной доктрины Российской Федерации, одобренной в конце 2014 г., которая содержит оценки, аналогичные данным годом ранее в президентском послании. В документе реализация концепции НГБУ характеризуется как одна из «основных внешних военных опасностей» для России, наряду с созданием и развертыванием систем стратегической противоракетной обороны, подрывающих глобальную стабильность и нарушающих сложившееся соотношение сил в ракетно-ядерной сфере. Соответственно, перед политическим руководством страны ставится задача противодействовать попыткам других государств «добиться военного превосходства путем развертывания систем стратегической противоракетной обороны, размещения оружия в космическом пространстве, развертывания стратегических неядерных систем высокоточного оружия»⁷.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, принятой указом Президента РФ 31 декабря 2015 г., также отмечается, что в условиях практической реализации концепции «глобального удара», размещения в Европе, Азиатско-Тихоокеанском регионе и на Ближнем Востоке компонентов системы противоракетной обороны США существенно снижаются возможности поддержания глобальной и региональной стабильности⁸.

К сожалению, как это было с разработкой и созданием глобальной системы противоракетной обороны, в США предпочитают не слышать озабоченности и предостережения Москвы. Вместо рассмотрения возможных политико-правовых и военно-технических мер по снятию законных озабоченностей в связи с реализацией программы НГБУ, администрация Б. Обамы выступает за дальнейшее сокращение ядерных вооружений и провозглашает курс на достижение «безъядерного мира», вполне коррелирующий с концепцией НГБУ. Ведь в сочетании с надежной системой ПРО такой курс в отдаленной перспективе в принципе может позволить США обеспечить свои стратегические интересы и без большого ядерного потенциала.

Напомним, что в ходе многолетних переговоров по новому договору об ограничении стратегических наступательных вооружений, который пришел на смену Договору СНВ-1 1991 г., российская сторона настойчиво пыталась обусловить данное соглашение ограничениями на программы в области ПРО и стратегических неядерных систем. Американские планы по созданию и развертыванию соответствующих оружейных систем характеризовались не иначе, как подрывающие стратегическую стабильность и усиливающие риск ядерного конфликта.

Однако, несмотря на усилия российских переговорщиков, данная принципиальная позиция к моменту подписания ДСНВ-3 была юридически «размыта» до уровня общих формулировок, прописанных в преамбуле Договора. Так, в тексте лишь фиксировалось, что стороны будут учитывать «влияние МБР и БРПЛ в обычном оснащении на стратегическую стабильность», и были констатированы общепризнанная взаимосвязь между стратегическими наступательными вооружениями и стратегическими оборонительными вооружениями и возрастающая важность этой взаимосвязи в процессе сокращения стратегических ядерных вооружений⁹.

В ходе ратификационных слушаний Сенат США принял специальную резолюцию, которая, хотя и не вносит поправок в текст Договора или Протокола к нему, но ярко иллюстрирует отношение законодателей к принятому документу в виде условий, которые должны быть выполнены администрацией США после вступления ДСНВ-3 в силу. Помимо фиксации обязательства создать систему ПРО на континентальной части США и в Европе, сенаторы

⁶ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825>

⁷ URL: <http://www.rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html>

⁸ URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/4039>

⁹ Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений. URL: http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/F635006240021FB8C32576FF004195A9

недвусмысленно определили, что все перспективные системы вооружений стратегической дальности в неядерном оснащении не будут попадать под действие нового соглашения, регулирующего дальнейший процесс сокращений ядерных арсеналов России и США¹⁰.

В свою очередь в резолюции, принятой Государственной Думой ФС России при ратификации Договора, указывается, что «принятие США на вооружение систем стратегического назначения с неядерным оснащением», если эти решения не были пропущены через двустороннюю консультативную комиссию, относится к исключительным условиям, которые повлекут выход России из Договора¹¹.

История с ДСНВ-3 получила свое продолжение в начале февраля 2016 г., через пять лет после ратификации Договора (ДСВН-3 заключался сроком на 10 лет), когда Белый дом напомнил, что лимиты в 1 550 боеголовок и 700 мобильных средств доставки, предусмотренные ДСНВ-3, вступят в силу уже через два года, и призвал Россию к продолжению переговоров о дальнейшем сокращении ядерных арсеналов. Сам же ДСНВ-3, как считают в Вашингтоне, обеспечивает «критически важную прозрачность российских ядерных возможностей»¹².

Из Москвы прозвучал недвусмысленный ответ: как заявил замминистра иностранных дел РФ С. А. Рябков, «мы вышли на рубеж, за которым двусторонние российско-американские переговоры в этой сфере не представляются возможными», они делаются «лишенными политической логики и здравого смысла» в условиях, когда власти США стремятся к подрыву оборонного потенциала России. Их продление допустимо только в случае, если будут учтены «озабоченности и приоритеты» России¹³.

Дипломат обвинил США в дестабилизирующих действиях, назвав в числе причин, по которым на данном этапе Москва не готова возобновить переговорный процесс по СЯС, дальнейшее развитие США программы «глобального удара», разработку средств, способных «наносить обезоруживающие удары без использования ядерных боеголовок, но на дальность поражения, равную дальности стратегических средств»¹⁴.

В высказываниях ряда российских официальных лиц прямо говорится, что Россия от слов готова перейти к делу и приступить к подготовке ответов на американскую концепцию «глобального молниеносного удара», в частности в области гиперзвуковых летательных аппаратов. Известны слова вице-премьера РФ Д. О. Рогозина, указавшего, что Россия «не может себе позволить оказаться в другом научно-техническом укладе, учитывая активное развитие высокоточных средств и гиперзвуковых технологий, новых материалов», что «мы не собираемся сидеть сложа руки»¹⁵. Здесь, кстати, опыта у отечественных разработчиков не занимать: в СССР такие разработки активно велись начиная с 1970-х гг., однако в 1990-е гг. были свернуты.

Замминистра обороны России Ю. И. Борисов, выступая 10 сентября 2014 г. по итогам совещания по разработке госпрограммы вооружений на 2016–2025 гг., также заявил, что Россия может создать собственную систему глобального молниеносного удара, но будет исходить из оборонительной доктрины развития вооружений. «Россия может и будет вынуждена это сделать, но мы будем разрабатывать системы противодействия этим новым видам вооружения, потому что все-таки основная доктрина нашей страны — это оборонительная и мы не собираемся ее менять»¹⁶.

Необходимо ли России уже сегодня предпринимать такие активные шаги по противодействию потенциальным вызовам и угрозам, которые несет реализация Вашингтоном концепции НГБУ и не приведут ли ответные меры к разрастанию новой гонки вооружений? Однозначного ответа на этот вопрос пока нет. Ясно одно: Москва убеждена, что НГБУ в перспективе может реально угрожать ее потенциалу ядерного сдерживания и уже начинает принимать значимые практические решения в этой области. Тем самым можно констатировать, что новый этап гонки неядерных стратегических вооружений между США и Россией вполне реален.

¹⁰ URL: http://actualcomment.ru/senat_sshar_ratifitsiroval_dsnv.html

¹¹ Там же.

¹² URL: <http://www.rbc.ru/politics/06/02/2016/56b6139a9a79471fb8e06b6d?from=main>

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ URL: ria.ru/defense_safety/20131211/983402820.html

¹⁶ URL: <http://www.pravda.ru/politics/military/defence/11-09-2014/1225841-otvetnaudar-0>

Время для принятия решений еще есть. В случае, если в США окончательно победят сторонники развертывания нового оружия и практической реализации программы «неядерного быстрого глобального удара» будет дан зеленый свет, то, скорее всего, американские военные смогут приступить к ее реализации ближе к середине 2020-х гг.

Вместе с тем, даже если американские средства НГБУ и российские системы, предназначенные для их нейтрализации, будут развернуты, всегда сохраняется возможность уравновесить соперничество или, выражаясь правовым языком, прописать использование неядерного оружия большой дальности (в том числе небаллистических систем) в будущем соглашении, к которому, вероятно, смогли бы присоединиться и другие страны. Пока что «окно возможностей» по предотвращению нового витка стратегического соперничества до конца не закрыто, и России, и США не следовало бы упускать шанс им воспользоваться.

На данный момент говорить о каких-либо контактах между Москвой и Вашингтоном по вопросам контроля над вооружениями не приходится, и обеим сторонам потребуется проявить недюжинную политическую волю и вновь пройти трудной дорогой восстановления доверия, как это было сделано в 1960–1970-х гг., чтобы сосредоточить усилия на поиске взаимоприемлемых способов решения проблемы неядерного стратегического оружия.

DOES THE US PROGRAM OF CONVENTIONAL PROMPT GLOBAL STRIKE THREATEN RUSSIAN NATIONAL SECURITY?

*Evgeny Zvedre, Senior Researcher, Institute of International Studies, MGIMO-University.
119454, 76 Vernadsky Ave., Moscow. E-mail: e.zvedre@inno.mgimo.ru*

Summary

The article analyses a concept of Conventional Prompt Global Strike aimed at developing weapons systems that can deliver a conventional warhead anywhere in the world within an hour as a prioritized part of the US military strategy. The Pentagon planners believe that deployment of CPGS weapon would allow a selective and far more effective response to post-cold war threats, such as international terrorist networks, "rogue states" and other adversaries, thus drastically reducing reliance on nuclear deterrent in a number of situations. Over the years the Pentagon's R&D activities in this area encompassed numerous established and emerging weapon technologies, including use of surface-launched and sea-launched strategic missiles and hypersonic glide vehicles. The CPGS program is raising serious concerns in Moscow, where Russian officials consider it as a threat to Russia's strategic nuclear arsenals and national security interests alongside with the US plans to develop and deploy global ballistic missile defense capabilities and attack weapons in space. Moscow predicts it could undermine strategic balance and trigger a nonnuclear arms race.

Keywords: *Conventional Prompt Global Strike (CPGS), post Cold War international security, intercontinental ballistic missiles, sea-launched ballistic missiles, hypersonic boost-glide weapons, threat to Russian nuclear potential, maintaining strategic balance.*

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Эктон Дж.М. Серебряная пуля? Правильные вопросы о неядерном быстром глобальном ударе / Пер. с англ. [рус. версия доклада] под ред. Е. Мясникова. — М.: Московский центр Карнеги, 2014.
2. Ford Ch. A. Conventional 'Replacement' of Nuclear Weapons? URL: <http://www.newparadigmsforum.com/NPFtestsite/?p=546>
3. National Research Council of the National Academies. U.S. Conventional Prompt Global Strike: Issues for 2008 and Beyond. — Washington, DC, August 2008. URL: <http://www.nap.edu/read/12061/chapter/5#71>.
4. Rumsfeld D. Foreword // U.S. Department of Defense, Nuclear Posture Review Report 2002. URL: <http://fas.org/sdp/news/2002/01/npr-foreword.html>
5. U. S. Department of Defense, Nuclear Posture Review Report 2010. URL: http://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf

6. U. S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report. – Washington, DC, January 2002. URL: <http://www.comw.org/qdr/qdr2001.pdf>
7. U. S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report. Washington, DC, February 2006. <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/qdr-2006-report.pdf>.
8. U. S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report. Washington, DC, February 2010. URL: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/1002QDR2010.pdf>
9. *Woolf A. F.* Conventional Warheads for Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues for Congress. URL: <http://fpc.state.gov/documents/organization/81935.pdf>

И. И. КУЗНЕЦОВ

РАЗВИТИЕ ОТНОШЕНИЙ РОССИЯ – НАТО: ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ДЕСТАБИЛИЗИРУЮЩЕЙ ВОЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АЛЬЯНСА

*Кузнецов Игорь Иванович, канд. юрид. наук, ст. науч. сотр.
Центра глобальных проблем ИМИ МГИМО МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: igivkuznetsov@mail.ru*

Аннотация

Статья посвящена международно-правовым аспектам реализации долгосрочной стратегии «открытости» НАТО и реального взаимодействия Альянса с существующими универсальными и региональными институтами, а также с договорными и политическими режимами обеспечения безопасности и контроля над вооружениями. В исследовании особое внимание обращено на стратегию дистанцирования блоковых механизмов и структур Альянса от переговорных процессов в сфере контроля над вооружениями и ограничения дестабилизирующей военной деятельности. Собственно НАТО как организация постоянного типа не считает себя ответственной за результаты выполнения действующих режимов ограничений в этих сферах. Устранение таких искусственных барьеров требует реформатирования структуры переговорных процессов на общеевропейском пространстве с целью ответственного включения Альянса в процесс реального ограничения масштабной военной деятельности и контроля над вооружениями.

Ключевые слова: Устав ООН, Вашингтонский договор 1949 г., расширение НАТО, стратегическая доктрина НАТО, директивные документы Альянса, переговорный процесс, контроль над вооружениями, ограничение дестабилизирующей военной деятельности.

Перспективы ограничения военного потенциала НАТО и дестабилизирующей военной деятельности альянса, прежде всего на его восточной границе, необходимо рассматривать с учетом политических и военно-политических директивных установок, скорее доктринальных, чем концептуальных, которые содержатся в документах Альянса 1994, 1999 и 2010 гг.¹ Следует особо отметить, что такая долгосрочная стратегия «открытых дверей» проводилась и проводится последовательно, целеустремленно и настойчиво. Можно утверждать, что возник эффект ее «институционализации» в статусе фундаментальной основы деятельности Альянса на длительную перспективу как во внутриблоковых отношениях, так и во взаимодействии с международно-политической и военно-политической средами.

¹ См. такие документы, как Declaration of the Head of States and Governments Participating in the Meeting of the North Atlantic Council held at NATO HQ's 10-11 January 1994. URL: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c9401115a.htm>; Стратегическая концепция Северо-атлантического союза 24 апреля 1999 г. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_27433.htm?selectedLocale=ru; Активное участие, современная оборона. Стратегическая Концепция Обороны и Обеспечения Безопасности Членов Организации Североатлантического Договора. Утверждена Главами Государств и Правительств в Лиссабоне. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_68580.htm

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОТНОШЕНИЙ РОССИЯ – НАТО

Принципиально важным является то, что практическое наполнение такой стратегии охватывает не только восточные границы Альянса. Все большее значение приобретает «северное» скандинавское и «средиземноморское» балканское направления. И нельзя исключать, что в силу ряда обстоятельств, не зависящих от НАТО, эти направления могут в обозримом будущем оказаться главными, а восточное — второстепенным.

Представляется, что наиболее приоритетным критерием с точки зрения приема в Альянс новых членов является наличие в претендующей на членство стране устойчивого и необратимого евроатлантического вектора ведущих политических партий и их электората. От этого зависит длительность реализации индивидуального Плана действий по членству (от 2 до 10 лет) и его успешное завершение, что вовсе не гарантировано.

Второй по значимости критерий — это вклад нового члена в военно-экономическое измерение Альянса. Таким критериям восточноевропейские претенденты на членство в НАТО не соответствуют. Но даже в таком «оптимистичном» варианте обоснованные озабоченности РФ не могут быть устранены, поскольку приоритетность того или иного направления может кардинально и быстро измениться в зависимости от конъюнктуры внутри блоковых отношений.

В целом можно согласиться с мнением российского эксперта А. И. Никитина, который полагает, что «с точки зрения России НАТО не рассматривается как (реальная) угроза. Но, безусловно, тот факт, что Альянс продолжает следовать по пути расширения и размещает воинские контингенты в соседних странах, одновременно придавая организации глобальные функции, трактуется Москвой как источник опасности» [5, р. 59].

Следует также иметь в виду, что НАТО обладает достаточно широким и гибким набором процедур и средств «мягкой экспансии» в вариантах разнообразных партнерств, диалогов, инициатив и индивидуальных планов, предполагающих различные уровни координации и интегрированности. Также присутствует фактор скрытых и явных гарантий участникам таких мероприятий, оправдывающих тот или иной уровень политической или военно-политической вовлеченности НАТО за пределами государственных границ стран-членов.

Соответственно, в директивном документе Альянса «Активное участие. Современная оборона» (далее документ 2010 г.) отмечается, что спектр существующих вариантов взаимодействия не является исчерпывающим². По существу такие формы открытости и взаимодействия являются разновидностью скрытых форм военно-политического «расширения» или экспансии, прежде всего по всему европейскому периметру Альянса.

Другим, возможно более важным аспектом, вытекающим из упомянутого директивного документа НАТО, является особенности международно-политического и договорно-правового позиционирования Альянса в отношении других международно-правовых и международно-политических институтов, а также многосторонних договорных режимов. Например, во Введении к документу 2010 г. говорится о «партнерстве» НАТО с ООН и Евросоюзом, в то время как ООН является универсальной организацией, действующей на основе императивных норм международного права, содержащихся в Уставе ООН, а НАТО и ЕС созданы на основе межгосударственных договоров.

С учетом того, что договорно-правовое регулирование в любом случае должно подчиняться международно-правовому, то «равного партнерства» между ООН и НАТО по определению быть не может, хотя такое «партнерство» допустимо между НАТО и ЕС. В частности, в указанном директивном документе ОБСЕ вообще не упоминается, будучи отнесена к категории «другие международные организации». В параграфе 31 документа отмечается необходимость «развития диалога и сотрудничества с ООН», но только в сфере регулирования кризисов за пределами Альянса.

Параграф 19 документа предусматривает проведение НАТО объединенных масштабных военных операций и нескольких операций меньшего масштаба «на стратегическом расстоянии», в связи с чем должны быть созданы экспедиционные силы «регулирования конфлик-

² Активное участие, современная оборона. Стратегическая Концепция Обороны и Обеспечения Безопасности Членов Организации Североатлантического Договора. Утверждена Главами Государств и Правительств в Лиссабоне. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_68580.htm

тов». Представляется, что упоминание ООН в контексте «диалога и сотрудничества» носит формальный характер, поскольку три страны — члены НАТО: Великобритания, США и Франция, — являются Постоянными членами СБ ООН.

Совершенно очевидно, что такие виды военной деятельности выходят за пределы положений статьи 5 Вашингтонского договора 1949 г. и не связаны с реализацией права на индивидуальную и коллективную самооборону. Из содержания упомянутых положений и данного директивного документа в целом не следует, что такие операции потребуют получения соответствующего мандата СБ ООН. В свою очередь спектр причин и поводов для проведения таких силовых операций практически ничем не ограничен. Можно предположить, что НАТО постарается исключить из сферы действия мер доверия и безопасности (МДБ) подобные виды военной и квазивоенной деятельности.

Из этого следует, что Альянс продолжает придерживаться стратегии дистанцирования от ОБСЕ и процесса реального разоружения, наметившейся еще в начале 1990-х гг. Из документа «Исследование расширения НАТО» 1995 г., который является действующим, следует, что НАТО не подчиняется ни одной структуре европейской безопасности и не является участником Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) 1990 г., а страны — члены Альянса, подписавшие Договор, в том числе и его адаптированный вариант 1999 г., действовали как самостоятельные суверенные субъекты договорных отношений³.

Соответственно, НАТО не несет никакой ответственности за процесс его вступления в силу посредством ратификации или выполнения договорных обязательств сторонами. Такая же ситуация отсутствия важнейшего фактора существования «военно-политического блока» как ответственной стороны переговорного процесса наблюдается и в Венском документе ОБСЕ 2011 г. и, к сожалению, в разделе IV «Военно-политические вопросы» основополагающего акта о взаимных отношениях Россия — НАТО от 27 мая 1997 г.⁴

Не менее существенным является фактор отсутствия четкого разграничения в Стратегической концепции НАТО 2010 г. между «евроатлантическим пространством (регионом)» и «пространством общеевропейской безопасности» в понимании основополагающих документов СБСЕ/ОБСЕ. В связи с этим возникает проблема определения инклюзивности такого евроатлантического пространства в динамике. Включает ли такое пространство только страны — члены НАТО или внеблоковые страны — члены Евросоюза (с учетом адаптации последним внешнеполитических и оборонных функций, заимствованных из проекта Западно-европейского союза), страны — кандидаты на вступление в НАТО или участники тех или иных форматов партнерства.

Российский эксперт М. В. Александров на основе изучения документов Евросоюза в сфере военно-политического планирования приходит к обоснованному выводу о том, что «механизм планирования ЕС в области безопасности и обороны имеет многие общие черты с планированием НАТО. Это, в частности, касается направлений, его географического охвата и значительной пропагандистской составляющей в публичных документах» [1, с. 151]. К этому следует добавить и проходящий ныне многоэтапный процесс создания надгосударственных военно-штабных структур ЕС.

Соответственно, от таких уточнений зависит симметричность или асимметричность и сбалансированность действующих и вновь принимаемых мер ограничения вооружений, доверия и безопасности. И тот и другой варианты не являются простой суммой государств, вследствие их обязательств по участию в политико-экономических и военно-политических союзах. Существуют и другие объективные факторы асимметрий, в частности значимые с военной точки зрения политико-географические факторы.

Следует иметь в виду, что НАТО как организация (орган) постоянного типа может существовать только на основании положений статей 52 и 53 Устава ООН, поскольку на основании статьи 51 Устава ООН можно только заключить соглашение о военной взаимопомощи

³ Study on NATO Enlargement, 03 Sept. 1995. §§ 21, 27. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm

⁴ Венский документ 2011 г. о мерах укрепления доверия и безопасности. ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/ru/fsc/8660>; Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между РФ и Организацией североатлантического договора. 27 мая 1997 г. Раздел IV. Военно-политические вопросы. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohqofficial_texts_25468.htm

в случае очевидной угрозы вооруженного нападения или совершенного нападения. Соответственно, «коллективная самооборона» является международно-правовой категорией, а «коллективная оборона» — военно-политической, допускающей различные, в том числе «расширительные», произвольные толкования. В частности, СБ ООН может и не признать факта агрессии, а квалифицировать вооруженный конфликт как «нарушение мира» в соответствии со статьями 39 и 40 Устава ООН.

В свою очередь, статьи 52 и 53 отдают очевидный приоритет институту мирного разрешения споров, а категория «индивидуальная или коллективная самооборона» в главе VIII Устава ООН не упоминается⁵. Таким образом, приоритет в данном вопросе принадлежит СБ ООН, а не региональным или межрегиональным постоянно действующим военно-политическим союзам. Хотя статьи 52 и 53 Устава ООН и предусматривают использование СБ ООН региональных органов в операциях по поддержанию мира и принуждению к миру, из этого вовсе не следует, что такие органы могут иметь на постоянной основе объединенные вооруженные силы и командно-штабные структуры.

В соответствии со статьей 43 (3) Устава ООН СБ заключает соответствующие соглашения с «Членом Организации» или «группой Членов Организации» по использованию их «национальных» воинских контингентов (статья 45 Устава ООН), что также говорит совсем не в пользу «блокового» принципа построения региональных отношений. Характерно, что в Вашингтонском договоре 1949 г. (статья 1) упоминается положение о мирном разрешении споров, однако в последующих статьях это важнейшее международно-правовое основание существования НАТО как межрегиональной организации никак не детализируется⁶. В контексте постепенной трансформации стратегических директивных документов НАТО можно говорить о значительном отрыве НАТО от учреждающих Альянс международно-правовых и договорно-правовых оснований.

СЛОЖНОСТИ ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

Контроль над вооружениями и их сокращение, особенно применительно к военному механизму НАТО, представляется достаточно трудноразрешимой проблемой. Прежде всего, НАТО как организация не считает возможным выступать как коллективный участник переговоров, видимо исходя из того, что ОВС НАТО являются лишь незначительной частью совокупного военного потенциала стран-членов, который обеспечивает потребности их индивидуальной (национальной) самообороны. Соответственно, ограничения и сокращения ОВС НАТО могут быть произведены в той или иной пропорции к общим сокращениям.

В связи с этим перед значимыми в военном отношении странами Альянса встает или искусственно создается проблема выбора: ограничивать вклад в коллективную оборону или сокращать потенциал национальной обороны. В тоже время существующие мобилизационные планы НАТО на случай «чрезвычайных» обстоятельств со всей очевидностью делают такие разграничения более чем условными. Тем не менее такая ситуация вполне устраивает руководство НАТО и «ядро» НАТО — Великобританию, Германию, США, Францию и ряд других стран евроатлантической «орбиты».

Принципиально важным является то, что основные договорные обязательства стран НАТО перед организацией, в том числе и вытекающие из Стратегической концепции 2010 г., заключаются в сохранении или предпочтительном увеличении вклада в коллективную оборону, а не его сокращении вследствие необходимости обеспечения «защиты от всего спектра обычных и новых вызовов в сфере безопасности»⁷. Соответственно, кризисное регулирование и защиту от угроз предполагается, как уже было упомянуто, проводить «на стратегическом расстоянии». Высокий уровень расходов на такой вид военной деятельности гарантирован.

⁵ Устав ООН. Статьи 39, 40 43, 45, 52, 53. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter8.html>

⁶ Североатлантический договор. Вашингтон, Федеральный округ Колумбия, 4 апреля 1949 г. Статья 1. URL: http://www.nato.int/cps/natohq/official_texts_17120.htm

⁷ Активное участие, современная оборона. Стратегическая Концепция Обороны и Обеспечения Безопасности Членов Организации Североатлантического Договора. Утверждена Главами Государств и Правительств в Лиссабоне. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_68580.htm

Очевидно, что НАТО не может быть «гарантом» сокращения или ограничения вклада стран — членов организации в коллективную оборону по определению. Равным образом НАТО и не может быть гарантом выполнения обязательств по договорам в сфере ограничения и сокращения вооружений. Маловероятно и предоставление НАТО как надгосударственной структуре полномочий на ведение переговоров по сокращению или ограничению вооружений Альянса, тем более по особо «чувствительным» направлениям.

Если, например, НАТО выступает с инициативой сокращения ядерных средств малой дальности, то конкретные переговоры будут вести страны, обладающие такими вооружениями, а не структуры НАТО. Если НАТО выступает с инициативой сотрудничества с Россией в области ПРО, то конкретные решения принимаются американской стороной, и эти решения по размещению объектов ПРО реализуются в формате двусторонних договоров с отдельными странами, а не с НАТО как надгосударственной структурой.

Существуют также определенные системы вооружений и военной деятельности, которые не могут быть предметом переговоров или компромисса на переговорах, прежде всего с точки зрения США и Великобритании. К таким «чувствительным» сферам относятся системы ПРО и ПВО морского базирования, крылатые ракеты морского базирования, некоторые высокотехнологичные виды вооружений для сухопутных войск, военно-транспортные морские и воздушные перевозки. Такие перевозки, судя по директивным документам НАТО и глоболизирующей сфере «партнерств», перешли из категории «евроатлантических» в стратегические по всем азимутам. Представляется, что в этот спектр вооружений включены создаваемые объекты и структура ПРО в Германии, Польше и Румынии.

При осуществлении переговорного процесса в формате ОБСЕ без учета фактора «коллективной обороны» военный механизм НАТО перестанет присутствовать как предмет и объект договорно-правового регулирования. В связи с этим возникает проблема установления правосубъектности НАТО как обязательного и самостоятельного участника переговорного процесса. По существу НАТО является надгосударственным субъектом, обладающим значительным военным потенциалом и делегированными полномочиями по его применению, осуществляющим масштабную военную деятельность.

В связи с этим возникает проблема реформирования переговорного разоруженческого процесса, возможно, в варианте регулярной европейской конференции по разоружению. В рамках такой конференции могут заключаться договоры и соглашения не всеми, а заинтересованными участниками, в том числе «коллективными». Не исключено, что это поможет вывести общеевропейское пространство из разоруженческого тупика. Как показала практика, принцип принятия решений на основе консенсуса не дал значимых результатов или оказался контрпродуктивным.

ПЕРЕСМОТР ПРЕДМЕТА И ОБЪЕКТА ДОГОВОРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Не менее важным являлось бы решение вопроса относительно концептуального пересмотра предмета и объекта договорного регулирования, то есть определения «обычных вооруженных сил» (ОВС). Пятикомпонентное определение ОВС, содержащееся в ДОВСЕ 1991 г. и адаптированном варианте 1999 г.⁸, безнадежно устарело вследствие военно-технических достижений последних 25 лет и не соответствует, как полагает российский эксперт Е. П. Бужинский, реальным возможностям современных вооруженных сил [4, р. 2]. В свою очередь мировая практика показала, насколько разрушительными для многосторонних режимов контроля над вооружениями могут быть различного рода внепереговорные или иные внешние политические факторы.

Необходимо также прийти к единому мнению относительно того: являются ли оперативно-тактические ядерные средства неотъемлемой частью ОВС или переговорный процесс в этой сфере контроля над вооружениями должен носить самостоятельный статус. Без решения на многосторонней основе вышеизложенных проблем продвижение российских инициатив в этой сфере и их «мультипликация» не дадут ощутимых результатов. Если такие предпереговорные проблемы будут хотя бы отчасти решены, то могут быть найдены компромиссные приемлемые варианты сокращений и ограничений вооружений.

⁸ Соглашение об адаптации Договора об обычных вооружениях. Статья 1, Часть 1. Стамбульский документ ОБСЕ 1999 г. Встреча в верхах. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39573>

Как представляется, сфера ограничений военной деятельности как критически необходимый фактор обеспечения эскалационной стабильности хотя и зависит в значительной степени от характера, видов, количества и качества вооружений, но к тому же связана с их рутинным использованием в мирное время, а именно их перемещением, размещением, концентрацией, проведением военных учений, созданием военных объектов и иных элементов военной инфраструктуры и т. д.

Соответственно, такой вид ограничений предполагает и достаточно специфические меры контроля и верификации, отличные от тех, которые применяются в случае мер доверия и контроля над вооружениями. Принципиально важным является и то, что видов военной деятельности намного больше, чем видов вооружений, поэтому практически невозможно зафиксировать в договоре или соглашении об ограничении все значимые виды военной деятельности и их варианты.

Определенные виды военной деятельности не могут быть надежно верифицированы или требуют неприемлемого интрузивного контроля. В ряде случаев стороны прибегают к альтернативным вариантам военной деятельности, сводящим эффективность действующих ограничений к минимуму. При заключении подобного соглашения практически невозможно предугадать, к каким альтернативным вариантам обхода ограничений может прибегнуть участник такого соглашения, особенно если такое соглашение является многосторонним. В этой сфере ограничений неизбежно применение сложного сочетания оперативных многосторонних мер контроля и национальных средств верификации, работающих в непрерывном режиме, а также использование новых технических средств контроля и верификации.

Целесообразно рассматривать меры ограничения военной деятельности в качестве самостоятельной категории мер военной безопасности, значимость которых для обеспечения безопасности намного выше, чем мер доверия. Принципиально важным является достижение того, чтобы процесс обеспечения взаимной военной безопасности носил непрерывный характер с установленной периодичностью совершенствования действующих мер, расширения и обновления спектра ограничений военной деятельности. Поскольку для России критически важным является военная деятельность НАТО на восточном направлении, такой процесс развития мер военной безопасности должен носить непрерывный характер и учитывать сложную, в том числе военно-политическую специфику данного направления.

В качестве примера уже имеющейся договорной практики следовало бы сослаться на аналогию многократного пересмотра и расширения Венского документа по МДБ в формате ОБСЕ. В данном случае весьма уместно привести высказывание российского эксперта В. И. Мизина, который обоснованно убежден в том, что «важно не только не растерять накопленный политико-дипломатический потенциал в данной сфере, но и заявить о себе как об убежденном стороннике разоружения, нераспространения ОМУ, контроля над вооружениями» [2, с. 54].

В связи этим заключение подобного рода соглашений или подписание иных обязывающих документов в этой сфере требует тщательной предварительной экспертизы текста документа. Прежде всего, из него должны быть исключены положения, допускающие множественность толкований, в том числе расширительных, в противном случае необходимо добиться от другой стороны фиксации однозначного толкования спорного данного положения. Такие меры крайне важны при подписании обязывающих документов в сфере безопасности, прежде всего со структурами НАТО или странами — членами НАТО, имеющими «богатый опыт» составления таких неоднозначных документов.

В качестве примера можно привести положения Основополагающего акта об основах взаимных отношений между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора 1997 г. относительно обязательства Альянса не размещать «существенные» воинские контингенты в странах Восточной Европы. В тексте этого документа не был определен допустимый количественный порог такого размещения. 17 июня 2015 г. представитель командования НАТО, сославшись на устное взаимопонимание, достигнутое в ходе переговоров, заявил, что существенным является размещение, превышающее размещение одной бригады в каждой из восьми стран Восточной Европы. Летом 2015 г. одна бригада Альянса была распределена между восемью восточно-европейскими странами НАТО⁹.

⁹ США складировать в Германии тяжелое вооружение для бронетанковой бригады, переброшенной в

В тексте Основополагающего акта 1997 г. отсутствует упоминание о параметрах и допустимости «ротационного присутствия», а также определение «используемой адекватной инфраструктуры», то есть упоминание о складах тяжелых вооружений и штабных структурах, размещаемых в странах Восточной Европы. По существу, в указанном документе нет четких разграничений между разрешенной и запрещенной деятельностью. Такие сложные вопросы могут быть решены только посредством принятия сторонами детально разработанного дополнительного протокола.

Российской стороне будет предоставлена возможность отстаивать ограничения упомянутых и иных видов военной деятельности НАТО на восточном направлении только в том случае, если руководство Альянса согласится на переговоры по уточнению ряда положений Акта и расширение спектра ограничений на другие значимые виды военной деятельности. Например, было бы полезным распространение ограничений на создание взлетно-посадочных полос для тяжелых военно-транспортных самолетов, тактических систем ПВО и стационарных и мобильных РЛС с дальностью обнаружения, превышающей оперативно-тактические потребности, а также на размещение и перемещения модернизированных и новых видов вооружений.

Соответственно, следует иметь ввиду фактор как длительности, так и сложности процедуры согласования блоковой переговорной позиции, в том числе и с восемью заинтересованными восточноевропейскими странами НАТО, при том, что переговорная позиция вовсе не обязательно будет приемлемой или компромиссной. Руководство НАТО считает возможным взаимодействие с Россией только в соответствии с документом 1997 г.¹⁰, что свидетельствует о заинтересованности стран НАТО в продолжении срока его действия.

Маловероятно, что для российской стороны будет приемлем такой, по сути дела, непредсказуемый режим «ограничений», существующий длительное время. Как представляется, переговорные проблемы в целом, как и в данном случае, заключаются не в нехватке предложений и вариантов ограничений военной деятельности, а в создании условий и предпосылок начала переговорных процессов в приемлемых для сторон форматах. По крайней мере, по этим дестабилизирующим военно-политические отношения аспектам были бы необходимы предварительные переговорные интенсивные консультации экспертов.

БЛОКОВЫЙ ФАКТОР В СИСТЕМЕ МЕР ДОВЕРИЯ И БЕЗОПАСНОСТИ

Меры доверия в военной области, принятые в формате ОБСЕ, играют важную роль в достижении открытости и предсказуемости в военной деятельности государств, снижающих риски внезапного и массированного применения вооруженных сил или непредвиденных силовых действий в отношении какого-либо из государств или группы государств региона. Хотя такие меры не могут обеспечить условий эскалационной стабильности, поскольку указанный вид стабильности определяется конфликтным или компромиссным характером государственно-политических решений, тем не менее они создают первичный потенциал стабильности, необходимый для принятия дальнейших, более углубленных и последовательных мер взаимодействия в военно-политической и военной сферах на пространстве ОБСЕ.

Несмотря на то что в рамках ОБСЕ процесс реализации системы мер доверия и расширения их спектра пока сохранял в основном поступательный характер, данному форуму присущи существенные недостатки и ограничения, связанные со значительным количеством участников, правилом консенсуса при принятии решений, сложностью и многоступенчатостью структуры и разнообразием сфер компетенции.

Прежде всего, выработка приемлемого для всех 57 стран решения связана не только с процедурными трудностями, но и с эффектами «вымывания» и «сглаживания» первоначальной инициативы и перенасыщения ее второстепенными деталями. В свою очередь, разнообразие сфер компетенции может в силу изменения международной обстановки или конъюнктурных коалиционных соображений сместить военную тематику на периферию обсуждения в пользу тематики гуманитарной или экономической.

ЕС. 17 июня 2015 г. URL: <http://www.newsru.com/world/17jun2015/nato.html>

¹⁰ Североатлантический альянс сохраняет приверженность Акту Россия — НАТО. 1 сентября 2014 г. URL: <http://www.lenta.ru/news/2014/09/01/russianato>; Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Уэльсе 5 сентября 2014 г., §§ 21, 22. URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts/112964.htm

Достаточно сложной и проблемной является траектория трансформации конкретной инициативы государства или групп государств в проект для обсуждения и принятия окончательного решения на соответствующем Саммите ОБСЕ. При этом на каждом из уровней действует правило консенсуса. Соответственно, многие из инициатив не достигают уровня проекта для окончательного обсуждения и принятия главами государств и правительств.

Например, инициатива по конкретным мерам доверия должна пройти стадию обсуждения на Форуме сотрудничества в области безопасности, а также подготовку и редактирование в Постоянном совете ОБСЕ. Позиции представителей государств при завершающем обсуждении в ряде случаев существенно отличались от мнения их же собственных экспертов, поскольку первоначальная позиция национальных экспертов претерпевала значительные изменения в результате «консенсусной» трансформации.

При отсутствии «фактора военно-политического союза» как объекта особого внимания в рамках Венского документа 2011 г. взаимно-встречные проверочные мероприятия и инспекции проводятся на уровне государств-участников, а не «организаций». В связи с этим большая часть мероприятий проверочного характера представляет собой или «самопроверку» стран — членов НАТО или коллективное обследование российского оборонного пространства¹¹. Таким образом, военные структуры и военный механизм Альянса остаются на периферии действия комплекса мер доверия, которые оказываются малоэффективны с точки зрения достижения его прозрачности, а также предсказуемости его планов и действий.

НЕКОТОРЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Несмотря на малую вероятность продвижения и принятия в формате ОБСЕ специального, углубленного пакета мер доверия для такой военно-политических организаций как НАТО, что было бы крайне важно для обеспечения общеевропейской стабильности, Россия, тем не менее, могла бы выступить с такой инициативой. В качестве альтернативного «ограниченного» варианта следовало бы, с учетом существующей практики создания региональных систем мер доверия и в соответствии с Главой X Венского документа 2011 г., рассмотреть вопрос о выдвижении Россией или группой стран при принятии последующего варианта Венского документа инициативы о создании системы расширенного пакета «углубленных» мер доверия для стран Восточной Европы. Такой пакет мог бы включать и меры ограничения определенных видов военной деятельности, а также мог бы быть предложен непосредственно потенциальным участникам и обсужден вне сложной процедуры принятия решений ОБСЕ.

В контексте возможного реформирования Основопологающего акта о взаимных отношениях Россия — НАТО 1997 г., помимо первостепенных мер ограничения военной активности Альянса на Востоке, российской стороной может быть выдвинуто предложение о создании зоны (зон) открытости и доверия на восточном фланге НАТО и прилегающих территориях РФ. Одна из таких зон могла бы включать Польшу, страны Балтии, Калининградскую область, Республику Беларусь и прилегающие территории российских субъектов федерации.

Соответственно, территории Республики Беларусь и Республики Польша могли бы быть включены либо полностью, либо частично. Подобная субрегиональная зона, хотя и в более сложной конфигурации, возможно с участием нейтральных стран, могла бы быть создана в Восточной Балтике. Основной задачей образования такой зоны могло бы быть создание условий прозрачности и предсказуемости военно-морской деятельности прибрежных стран. Представляется целесообразным продвижение и проработка подобной инициативы на рабочем политико-дипломатическом и экспертных уровнях.

¹¹ Бужинский Е. Контроль над обычными вооружениями не должен увязываться с политическими вопросами // Наша Газета 17.03.2014.

DEVELOPING RUSSIA–NATO RELATIONS:
PROBLEMS OF ARMS CONTROL AND LIMITATIONS
ON DESTABILIZING MILITARY ACTIVITIES OF THE ALLIANCE

*Igor Kuznetsov, PhD (Law), Senior Researcher, Global Problems Center,
Institute of International Studies, MGIMO-University.
119454, 76 Vernadsky Ave, Moscow. E-mail: igivkuznetsov@mail.ru*

Summary

The article is devoted to some critical aspects of correspondence of the Alliance status to the basic norms of international law. It also centers on specific actual steps of the realization of the NATO long-term strategy of «openness» in interrelations with the existing universal and regional institutionalized regimes of limitations in the sphere of international security and arms control. Special attention is paid to the NATO strategy of abstention from the direct participation in critical processes of negotiations in the sphere of arms control and limitations on destabilizing military activities. The NATO, as an organization of permanent nature, stands for the position of non-responsibility for the compliance of obligations in this sphere by its member-states. Decomposition of these artificial obstacles is an unavoidable condition for the NATO responsible inclusions in processes of arms control and reduction of large-scale military activities within the OCSE competence.

Keywords: *the UN Charter, the Washington Treaty of 1949, the NATO Enlargement, the NATO strategic doctrine, directive documents of the Alliance, process of negotiations, arms control, limitations on destabilizing military activities.*

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Александров М. В. Методология планирования ЕС в области обороны и безопасности // Вестник МГИМО. — М.: МГИМО-Университет, 2015. № 5 (44).
2. Мизин В. И. Возможность развития стратегического диалога Россия — США // Ежегодник ИМИ. — М.: МГИМО-Университет, 2012.
3. Петров В. О некоторых аспектах расширения НАТО // Зарубежное военное обозрение, 2015. № 6.
4. Buzhinsky E. Conventional Arms Control in Europe: a New Agenda- the Russian Approach // Stenogram [Transcript] of the Joint Meeting of the Trialogue Club International and Centre russe d'études politiques. March 14, 2014. URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/12/14165607100.pdf>
5. Nikitin A. I. Russia: No Partner, still Counterpart // Shaping the Eastern Europe: Alternative Priorities and Outcomes. Rome, 2015. URL: <http://www.ndc-foundation.org/docs/NDCF-2015eastern%20europe%20web%20link.pdf>

В. И. МИЗИН

СИСТЕМА ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ США И ГЛОБАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

*Мизин Виктор Игоревич, канд. ист. наук, вед. науч. сотр.
Центра постсоветских исследований ИМИ МГИМО МИД России
119454 Москва, просп. Вернадского, 76, E-mail: vmizin@hotmail*

Аннотация

Проблематика противоракетной обороны является одной из ключевых тем контроля над вооружениями на современном этапе. Без ее решения невозможно дальнейшее продвижение по пути снижения военной угрозы в глобальном масштабе, взаимного сокращения потенциалов ядерных вооружений и решения задач по укреплению стратегической стабильности во всем их многообразии. Одновременно этот вопрос является серьезным раздражителем в отношениях России с западными партнерами, и прежде всего с военно-политическим альянсом НАТО во главе с США. Соответственно, нахождение взаимоприемлемых решений на данном направлении способствовало бы укреплению доверия между нами и нашими контрагентами и создавало бы предпосылки для продвижения к более безопасному и стабильному миру. В данной работе предлагается ряд конкретных первоочередных шагов, которые открывали бы пути к выходу из нынешнего переговорного тупика вокруг проблемы ПРО и принятию прагматических мер, не нарушающих национальную безопасность ни одного из государств.

Ключевые слова: баллистические ракеты, Б. Обама, ПРО, В. В. Путин., Россия, стратегическая стабильность, стратегическая триада, стратегические ядерные силы, США, ядерное оружие.

ЯДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

Ядерное оружие и стратегии ядерного сдерживания не уходят в прошлое. Полная ликвидация ядерных вооружений — задача весьма отдаленного будущего.

По мнению большинства российских экспертов, ядерное оружие, став результатом закономерного развития средств ведения войны, выполняет, в том числе, и позитивную функцию сдерживания. Для построения полностью безъядерного мира необходимо обеспечить совершенно новое качество международных отношений и международной безопасности, гарантировать равную и неделимую коллективную безопасность всех государств, ликвидировать рецидивы и стереотипы недоверия, взаимной подозрительности и враждебности, отказаться от попыток решения спорных вопросов силой и путем навязывания практики двойных стандартов.

Не вызывает сомнений, что сам факт наличия ядерного оружия, даже при самых надежных механизмах его контроля, не может не таить угрозу ядерного конфликта. Вместе с тем доступ к соответствующим средствам ведения войны (оружию, оружейным технологиям) носит весьма избирательный характер. Сегодня в его приобретении и обладании (после создания клуба «неформальных» обладателей — Индии, Пакистана и Израиля) заинтересовано

немного стран, главным образом — в характерной западной терминологии — «несистемных изгоев».

Соответственно, неизбежно модифицируясь с развитием технологий, сохраняются доктрины и стратегии применения ядерного оружия, а также весь понятийный аппарат обеспечения безопасности ведущих держав на основе ядерного сдерживания. В нынешней ситуации концепция стратегической стабильности отличается от своей «классической» трактовки периода «холодной войны». Тогда стратегическую стабильность определяли как устойчивость системы взаимных «сдержек и противовесов» в области «центрального» ядерного баланса между двумя антагонистическими военно-политическими блоками и противоборствующими военно-стратегическими потенциалами — то есть своего рода механизм, не допускавший стимулов к первому удару, а также непредсказуемого развития в случае кризисов или безудержного обострения гонки вооружения в области ядерных арсеналов.

В российской и зарубежной «безопасностной» политологии понятие стратегической стабильности и сегодня зачастую сводится к значительно более «узкому» пониманию, к «ядерной стабильности», к проблематике исключительно ядерного сдерживания. В то же время, в соответствии с новой редакцией Военной доктрины РФ, одной из основных задач Российской Федерации является «поддержание глобальной и региональной стабильности и потенциала ядерного сдерживания на достаточном уровне»¹, а одной из ключевых угроз являются попытки подорвать эту стратегическую стабильность. Упоминается стратегическая стабильность и в «Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.» — как один из «стратегических национальных приоритетов». Можно вспомнить и «классическое» определение из «Совместного заявления США и СССР относительно будущих переговоров по ядерным и космическим вооружениям и дальнейшему укреплению стратегической стабильности» от 1 июля 1990 г. И поныне стратегическая стабильность неизбежно — в силу ключевой роли ядерных вооружений в сфере безопасности — остается приоритетным вопросом российско-американского взаимодействия, независимо от «сезонных» колебаний в характере двусторонних отношений.

В этой связи контроль над вооружениями, равно как и возможные прорывы в деле ядерного разоружения, мыслятся, скорее, в качестве своего рода «менеджирования» процессов снижения уровней вооружений и, соответственно, военной угрозы.

Российской стороне сейчас важно не только не растерять накопленный политико-дипломатический «капитал» в данной сфере, но и сохранить традиционный авторитет убежденно-приверженца идеалов и задач всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем, «безъядерного мира», нераспространения ОМУ, снижения уровней военных потенциалов по всему спектру вооружений — разумеется, при поддержании стратегической стабильности по всему спектру, при обеспечении надежных мер доверия, транспарентности и проверки. Россия и в нынешних условиях кризисного противостояния со многими западными странами подтвердила готовность к ядерному разоружению².

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ В «ШИРОКОМ» СМЫСЛЕ

Однако сегодня стратегическая стабильность уже не привязана и не сводится исключительно к концепциям ядерного противостояния. Ее понимание не ограничивается отсутствием стимулов к нанесению первого удара в ситуации сохраняющегося ядерного противостояния, пусть и с учетом новых стратегических факторов, появления новых ядерных держав и угрозы нового распространения ОМУ (таково ее понимание в «узком» смысле).

Современное понимание многополярного мира существенно более комплексно и сопряжено с возникновением ряда новых вопросов: как избежать разноплановых угроз и вызовов национальной безопасности государства и его союзников, как купировать уязвимость страны к попыткам ущемить ее жизненные интересы, как, наконец, приводить всю систему международных отношений в состояние некоего динамического равновесия, демпфируя разбалансирующие ее последствия кризисов и конфликтов. Поддержание стратегической стабильности сегодня — это, скорее, выстраивание такой системы миропорядка, которая

¹ Военная доктрина РФ. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html>

² Выступление В. В. Путина на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай», 24 октября 2014 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/46860>

способна уберечь отдельные регионы (в нашем варианте — Россию и Евразию), а также мир в целом от крупных вооруженных конфликтов и стратегических вызовов, угрожающих интересам всех стран в случае возникновения политического кризиса [18].

Для России стратегическая стабильность означает некое желаемое состояние в системе и взаимоотношениях основных участников международных отношений, не позволяющее им в любых крупных международных конфликтах выходить за пределы «латентной» фазы развития конфликта. Соответственно, главная цель стратегического сдерживания состоит в предотвращении перерастания конфликта из «латентной» фазы в «демонстрационную» и, прежде всего, в военную, а в случае невозможности недопущения военной фазы — в купировании ее на самых нижних ступенях эскалации. При этом обеспечение кризисной стабильности по-прежнему означает отсутствие у потенциальных противников мотивов для нанесения упреждающего контрсилового удара уже на «демонстрационной» фазе конфликта: это — военно-политический императив государства.

В этой связи стратегическое сдерживание должно находиться в некоем метастабильном состоянии, отвечающем требованиям устойчивости его реализации на различных фазах конфликтов и нейтрализации дестабилизирующих возмущений системы стратегической стабильности, включая военно-технологические прорывы противника или фактор военно-стратегической внезапности. Эти критерии определяют и требования к рационализации характера и масштабов стратегического арсенала сдерживания как особого способа контроля над постоянно и быстро меняющейся военно-политической ситуацией в мире [13; 14].

Соответственно, стратегическая стабильность должна охватывать не только спектр ядерных вооружений, но и сферу новых стратегических инструментов силы — космических и высокоточных обычных вооружений, информационного и кибероружия — и даже, с учетом недавних событий, сферу так называемых гибридных войн.

От российских и западных военных и экспертов требуется разработка новой «философии войны», обновленной редакции «нового мышления во внешней политике», учитывающей нынешнюю фазу мирового развития, а также реагирующей на появление новых средств ведения войны, новые среды и методы противостояния (например, появление новых видов ОМУ, «сетевые» и информационно-оружейные угрозы, «кибервойны» и т. п.) [12]. Нынешнее же состояние политологического дискурса в области глобальной безопасности можно сравнить с ситуацией в физике 1920-х гг., когда для осмысления нового этапа в познании природы потребовалась разработка революционного по своей масштабности научного аппарата квантовой механики и введения «принципа неопределенности».

В идеале современный мир должен эволюционировать в сообщество миролюбивых и — при всем различии цивилизационных и национальных особенностей — демократических государств с действенной системой мирного разрешения возникающих споров между государствами, действительного укоренения принципа неприменения силы и угрозы ее применения. Жизненные интересы безопасности государств должны быть адекватно обеспечены с помощью обычных сил. Особое внимание следует уделить строгому контролю над мирными исследованиями в области ядерной энергетики, предотвращению обхода модальностей безъядерного мира через этот канал — для чего необходимо радикальное укрепление режима гарантий МАГАТЭ, совершенствование системы экспортного контроля над оборотом ядерных материалов и технологий.

Приходится учитывать и нынешнее обострение взаимоотношений России и блока НАТО. В принятой 25 декабря 2014 г. новой редакции *Военной доктрины Российской Федерации* в перечне внешних военных опасностей и угроз в качестве первоочередной указано наращивание силового потенциала НАТО и наделение его глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, приближение военной инфраструктуры стран — членов НАТО к границам Российской Федерации, в том числе путем дальнейшего расширения блока. Внешней военной угрозой в доктрине впервые именуются также установление в государствах, сопредельных с Российской Федерацией (в том числе, в результате свержения легитимных органов государственной власти), таких режимов, политика которых угрожает интересам Российской Федерации.

Как отмечают ведущие российские эксперты-политологи, «в настоящее время происходит существенное, а возможно, и кардинальное изменение геополитической картины

мира. Завершается четвертьвековой период партнерских отношений между Россией и Западом, начавшийся еще в последние годы перестройки в СССР. Разрушена основанная на перспективе долгосрочного партнерства парадигма мирового развития, которая долгое время представлялась безальтернативной. На смену приходит новая структура международного взаимодействия, построенная на гораздо более прагматичных началах» [9, с. 66].

РОЛЬ ПРО В ПЕРЕОСМЫСЛЕНИИ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

Особое значение в формировании характера и осмыслении стратегической стабильности и в прошлом, и на нынешнем этапе эволюции военно-стратегической ситуации принадлежит противоракетным вооружениям.

В настоящее время только США имеют продвинутые программы их развития. Потенциал России — даже с учетом наличия и модернизации Московского позиционного района ПРО (ОКР «Самолет-М»), возможностей таких систем, как С-400 и в перспективе — С-500, а также создаваемой комплексной структуры Воздушно-космической обороны на евразийском пространстве (хотя ее облик так и не прояснен!) — весьма ограничен. Это и определяет влияние фактора систем ПРО на глобальную стратегическую стабильность, стимулируя всеобщее традиционное соревнование «меча» и «щита».

Впервые о влиянии ПРО на стратегическую стабильность высказался министр обороны США Р. Макнамара в начале 1960-х гг., отметив дестабилизирующую роль этих вооружений. Г. Киссинджер также утверждал, что безопасность противостоящих друг другу сторон на уровне стратегических ядерных вооружений обеспечивается их совместной возможностью нанести друг другу «неприемлемый ущерб» в ответном ударе, даже пережив первый удар противника [20]. Достижение общего понимания по этому вопросу между США и СССР привело к разработке Договора по ПРО 1972 г., на долгие годы ограничившего развитие таких систем — в целях сохранения уязвимости сторон для ответного удара — и ставшего краеугольным камнем стратегической стабильности (до его уничтожения президентом США Дж. Бушем-мл. в 2002 г.).

В целом же концептуальные положения ядерного сдерживания (иерархическая цепочка «устрашение — угроза возмездия — неприемлемый ущерб») практически постоянны и сохранились до нашего времени. Именно «неприемлемый ущерб» (понятие и критерии которого видоизменялись со временем, особенно после окончания «холодной войны») является главным фактором убеждения потенциальных противников в высоком риске агрессии и таким образом поддерживает стратегическую стабильность.

Следует также напомнить, что в Советском Союзе эта логика продвигалась с трудом. Москва настояла в 1970-е гг. на включении в приложенный к Договору по ПРО документ «Согласованные заявления» пункта D о праве создавать противоракетные системы на так называемых новых физических принципах. Этим пунктом пыталась затем воспользоваться администрация Р. Рейгана для обоснования достопамятной программы СОИ, и сторонникам контроля над вооружениями в СССР и США стоило больших усилий нейтрализовать этот предлог в рамках пресловутого «расширенного толкования». В конечном счете прежде всего проблемы технологического характера не позволили этой пропагандистски разрекламированной программе ПРО выйти за пределы НИОКР.

До наших дней данная трактовка стратегической стабильности является основой стратегических взаимоотношений России и США и базой ключевых соглашений по ограничению стратегических вооружений, включая исторический Договор СНВ-1 от 1991 г., в преамбуле которого подчеркивалось, «что интересы Сторон и интересы международной безопасности требуют укрепления стратегической стабильности», а также содержалась ссылка на обязательство по ст. XI Договора по ПРО («стороны обязуются продолжить активные переговоры об ограничении стратегических наступательных вооружений»). Таким образом была юридически закреплена концепция диалектической или «органической» взаимосвязи оборонительных и наступательных стратегических вооружений в процессе контроля над вооружениями и разоружения, которая и сегодня лежит в основе российского подхода. Москва последовательно добивается юридического закрепления этого ключевого тезиса во всех документах, включая последний Договор по СНВ 2010 г. (где российские переговорщики доби-

лись включения ссылки на этот момент в преамбулу), а США, на словах иногда признавая такую взаимосвязь, на деле фактически игнорируют ее.

По разным причинам, но прежде всего из-за нарастания политических проблем в стратегическом диалоге РФ – США, не увенчались успехом и попытки совместной разработки противоракетных систем для защиты от гипотетических атак третьих стран (например, предложенной Б. Ельциным в 1992 г. так называемой Глобальной системы защиты от ограниченных ударов – в ответ на американскую концепцию GPALS). Не удалось согласовать и ограничения параметров систем ПРО в стратегических отношениях России и США в соглашении 1997 г. о разграничении стратегических систем ПРО и систем ПРО ТВД через лимиты на скоростные характеристики ракет-перехватчиков, а также дальность и скорость ракет-мишеней при испытаниях или же принять поправки к Договору по ПРО в конце 1990-х гг. Администрация Дж. Буша-мл., похоронив Договор по ПРО в 2002 г., инициировала новую противоракетную программу с развертыванием группировки стратегических систем на Аляске и в Калифорнии, а также – впервые – ее стратегических компонентов в Европе.

В Москве были уверены, что, создавая свою ПРО практически глобального охвата, США пытаются лишить Россию способности ответного удара в любой ситуации. Как заявил В. В. Путин в одном из посланий Федеральному Собранию: «Это представляет собой не только угрозу безопасности России, но и для всего мира – как раз в силу возможного нарушения этого самого стратегического баланса сил. Думаю, что это вредно и для самих США, поскольку создаёт опасную иллюзию неуязвимости, усиливает стремление к односторонним, часто, как мы видим, непродуманным решениям и к дополнительным рискам»³.

Еще 23 ноября 2011 г. Россия сделала специальное заявление о возможных своих мерах в ответ на развертывание американской системы ПРО в Европе, которые позволяли бы снизить ее дестабилизирующий эффект, а также напомнила о своем праве выхода из Договора о СНВ⁴.

В то же время президент В. В. Путин в последнее время неоднократно заявлял, что новые российские межконтинентальные ракеты преодолеют любые самые технически совершенные системы ПРО⁵. Таким образом, риторика, направленная против ПРО США, противоречива в своей основе и носит скорее идеологический, пропагандистски «заряженный» характер (как, скажем, лоббирование американскими республиканцами в 1980–1990 гг. противоракетного «астрокупола») и не отражает реальных опасностей для российского ответного удара.

ПЛАНЫ РАЗВЕРТЫВАНИЯ И «ЭФФЕКТИВНОСТЬ» АМЕРИКАНСКИХ СИСТЕМ ПРО

Планы и масштабы американской программы развертывания ПРО в Европе хорошо известны. Она уже видоизменялась [3] и будет видоизменяться впредь (см. [21] и другие доклады, прозвучавшие на конференции «Региональные подходы к противоракетной обороне в XXI веке» в феврале 2013 г. в Варшаве [24]). Ограничиваясь на сегодняшний день двумя районами для противоракетной обороны территории США – Аляской и Калифорнией, с выводением стратегических объектов ПРО на территорию Европы, а также расширением числа кораблей системы «Иджис» в акватории Мирового океана она примет уже не национальный, а глобальный характер (ср. [25]). У ВМС США к 2041 г. будет 84 корабля с такой системой в виде крейсеров и эсминцев определенных классов.

Вместе с тем важно, что администрация Б. Обамы не активизировала реализацию программы европейской ПРО, она отказалась – вследствие выявленной неэффективности – от четвертой фазы «Европейского поэтапного адаптивного подхода» (ЕПАП) и, соответственно, от развертывания вызывавшего у российских экспертов особую озабоченность перехватчика SM-3 ПБВ, способного сбивать боевые блоки МБР.

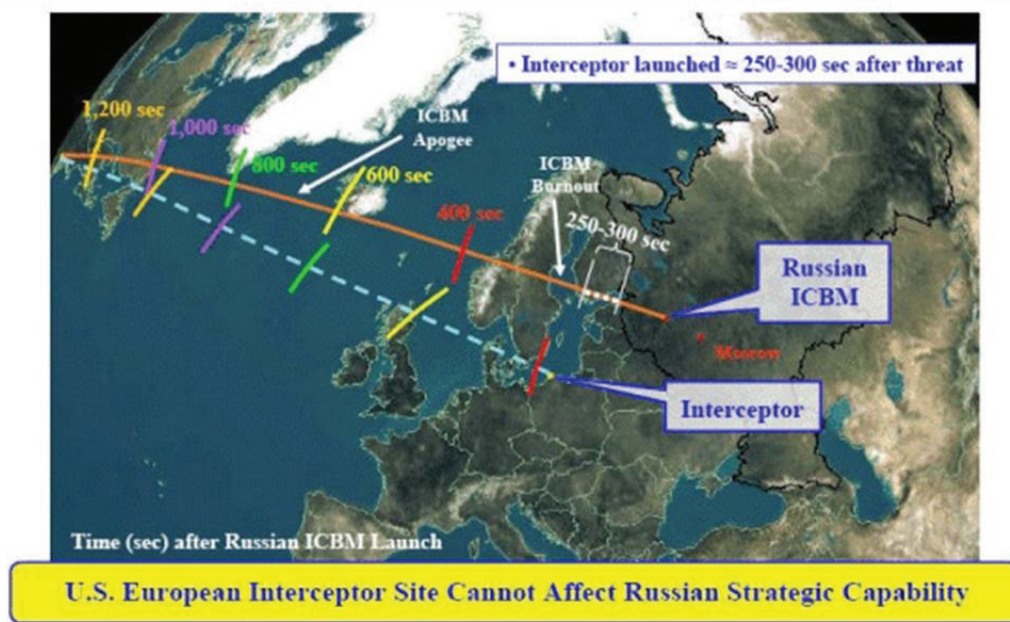
³ Послание Президента РФ В. Путина Федеральному Собранию, 4 декабря 2014 г. URL: kremlin.ru/news/47173

⁴ Заявление Президента РФ в связи с ситуацией, которая сложилась вокруг системы ПРО стран НАТО в Европе, 23 ноября 2011 г. URL: <http://state.kremlin.ru/face/13637>

⁵ URL: <http://www.mk.ru/politics/2015/06/16/putin-novye-rossiyskie-mezhkontinentalnye-rakety-preodoleyut-lyubuyu-pro.html>



Interceptors Cannot Catch Russian Missiles



Approved for Public Release
07-MDA-2623 (13 JUN 07)

Рис. 1. Слайд Агентства по ПРО Пентагона, демонстрирующий невозможность перехвата силами ЕвроПРО российских МБР.

При этом американцы по-прежнему заявляют, что совершенствование архитектуры ПРО направлено против иранской и северокорейской ракетных угроз, хотя МБР могут быть созданы Тегераном не ранее, чем через 6–8 лет; КНДР это также пока не удастся [26]. Впрочем, по мнению всех ведущих российских военных экспертов и учёных, для российского потенциала ядерного сдерживания размещение противоракет в Польше и радаров в Чехии, да и в целом ЕвроПРО, опасности не представляют [15; 17, с. 85–86]. Новая архитектура ПРО в Европе практически не окажет влияния на потенциал ядерного сдерживания России по отношению к США. Даже если вдруг мобильные морские и наземные комплексы ПРО будут перебазированы в США для создания относительно плотной защиты территории от ответного удара СЯС России, такой шаг окажется неэффективным [22; 23]. Процесс перебазирования будет продолжительным, скрыть его будет невозможно, при этом сам он будет однозначно рассматриваться как подготовка разоружающего удара.

Вместе с тем понятна и обеспокоенность российской стороны в связи с возможным базированием кораблей ПРО США «Иджис» в Балтийском, Норвежском или Баренцевом морях, а также в случае повышения технических характеристик американских кинетических перехватчиков, например, в случае развертывания перехватчиков со скоростью более 4–4,5 км/сек (как планируется для SM-3 ПА) [19]. Тогда противоракеты SM-3 теоретически могут быть способны перехватывать на активном участке траектории российские жидкостные БРПЛ, стартующие из прибрежных акваторий или береговых укрытий. Массированное развертывание кораблей ПРО «Иджис» вблизи баз ВМФ РФ и районов патрулирования российских подводных ракетноносцев, как и сосредоточение мобильных авиационных систем ПРО в Европе теоретически создает для России риск. Но и это может стать объектом упреждающего удара. Твёрдотопливная БРПЛ «Булава-30», как полагают российские эксперты, преодолевает такие возможные перехваты, имея достаточно короткий активный участок полета, на котором она способна осуществлять противоракетный маневр маневрирующими боевыми блоками с эффективным комплексом средств преодоления ПРО.

Принимая во внимание контрмеры со стороны России, а также высокую эффективность средств преодоления ПРО, предусмотренных на российских МБР и БРПЛ, мощность ответного удара СЯС РФ по территории как США, так и Европы будет абсолютным гарантом стратегической стабильности в силу величины неприемлемого ущерба для НАТО или США. Еще раз подчеркнем, что, как заявил президент В. В. Путин в выступлении на церемонии открытия Международного военно-технического форума «Армия-2015» 17 июня 2015 г.: «В текущем году состав ядерных сил пополнят более 40 новых межконтинентальных баллистических ракет, которые будут способны преодолевать любые, даже самые технически совершенные, системы противоракетной обороны»⁶.

Реальная уязвимость для российских стратегических ядерных арсеналов могла бы возникнуть только в случае массированного наращивания наземных, морских, воздушных и космических средств ПРО США для перехвата средств ответного удара. Но даже при таком катастрофическом сценарии по канонам безудержной гонки вооружений и при подобной плотности гипотетически эволюционировавшей американской глобальной системы ПРО предотвратить неприемлемый ущерб для США от неминуемого ответного удара СЯС России было бы невозможно.

ВОЗМОЖНЫЕ ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ

Тем не менее совершенствование американских систем ПРО все же будет означать некоторое новое качество ситуации, изменение параметров стратегической стабильности (ср. [4–6]). Однако с учетом российских программ стратегического перевооружения опасаться драматического подрыва стратегической стабильности в ее центральном звене России пока, очевидно, не стоит. В случае же выхода ударных компонентов американской ПРО в космос нам придется думать о принятии аналогичного рода контрмер — начальные проработки аналогичных систем в России уже активно ведутся.

Массированное же наращивание американской ПРО в будущем также требует масштабного военно-технического ответа. Так, российские стратегические баллистические ракеты уже оснащаются новыми маневрирующими боеголовками. В качестве «асимметричного ответа» Россия, как уже заявлялось, могла бы на постоянной основе разместить в Калининградской области высокоточные ракетные комплексы «Искандер-М» с ядерными боезарядами, а также способные нести ядерные боеприпасы бомбардировщики Ту-22М3 (при обеспечении согласия белорусской стороны использовать мощную РЛС в Вилейке), увеличить количество МБР и БРПЛ с разделяющимися головными частями, нарастить потенциал, который позволит эффективно поражать объекты ПРО в Европе. Наконец, имеется вариант развертывания программ по воссозданию орбитальных баллистических ракет (от которых СССР отказался по Договору СНВ-1), способных достигать территории США через Южный полюс в обход американских объектов ПРО, а также по воссозданию комплексов баллистических ракет воздушного запуска.

При этом следует учитывать, что ни одна система противоракетной обороны ни сейчас, ни в будущем не сможет защитить ни одну страну в мире от массированного ракетно-ядерного удара — достаточно поддерживать боеготовность сил ядерного сдерживания, на что направлены наши усилия в области безопасности. Напомним, что в свое время авторитетные российские ученые по указанию Президента СССР М. С. Горбачева рассмотрели проблему в связи с муссировавшейся тогда угрозой рейгановских «звездных войн» и убедительно доказали, что стопроцентно эффективная система ПРО территории невозможна — просто в силу законов физики (см. эти разработки в открытом варианте в [2]). Следовательно, она бесполезна и не предотвратит удар возмездия — поэтому все рассуждения о том, что США под ее прикрытием якобы отважатся на превентивный удар по России, являются безответственной болтовней.

Российский «ядерный щит» надежно защищает страну и союзников от любых мыслимых вызовов области безопасности. По состоянию на март 2016 г. (хотя этих данных и нет в открытых российских источниках) в составе стратегических сил России предположительно находилось 1 735 боезарядов (из них 600 на тяжелых РС-36М2 и УР-100Н УТТХ) на более чем 521

⁶ Выступление В. В. Путина на церемонии открытия Международного военно-технического форума «Армия-2015». URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/49712>

стратегическом носителе⁷. В составе Ракетных войск стратегического назначения находится примерно 300 ракетных комплексов, способных нести примерно 900 ядерных боезарядов. В настоящее время на вооружении РВСН находятся 46 тяжелых ракет Р-36М УТТХ/Р-36М2 (SS-18), 30 ракет УР-100НУТТХ (SS-19), 72 подвижных грунтовых комплекса «Тополь» (SS-25), 60 комплексов «Тополь-М» шахтного базирования (SS-27), 18 мобильных комплексов «Тополь-М» (SS-27), 63 мобильных и 10 шахтных комплексов с ракетой РС-24 «Ярс». В составе Военно-морского флота находится 10 стратегических ракетносцев с баллистическими ракетами на борту. Эти баллистические ракеты способны нести примерно 700 ядерных боезарядов. В состав стратегической авиации входит 66 тяжелых бомбардировщиков и, по правилам зачёта, около 200 ядерных боезарядов (реально же 2 414)⁸. В составе космического эшелона системы раннего предупреждения в январе 2016 г. находился один спутник новой системы ЕКС, который проходит летные испытания.

В 2014 г. объявлено о начале ряда новых масштабных стратегических проектов. Среди них: межконтинентальная баллистическая ракета «Ярс» РС-24 (способна поражать цели в условиях упреждающего, ответно-встречного и ответного ядерного ударов при наличии у противника эшелонированной системы ПРО, в том числе с элементами космического базирования); на ее основе, также с маневрирующими ядерными боеголовками (а фактически в развитие советского неразвернутого компактного комплекса «Курьер») ракета грунтового базирования для прорыва ПРО «Рубеж» РС-26; тяжелая МБР шахтного базирования «Сармат» на смену 50 развернутым сейчас МБР Р-36М2 «Воевода» украинского производства; железнодорожный комплекс МБР «Баргузин» с ракетами «Ярс»; подводный стратегический ракетносец проекта 955 «Борей» с БРПЛ «Булава» (13 подлодок к 2018 г.); перспективный авиационный комплекс дальней авиации «Туполев» ПАК ДА; крылатые ракеты Х-101/102; морские гиперзвуковые крылатые ракеты большой дальности «Циркон» («Утконос») на базе сверхзвуковой противокорабельной ракеты «Яхонт» и ее российско-индийского аналога «БраМос»; две системы наземной противоракетной обороны — на базе С-500 и на базе А-135М (ПРО Москвы) — А-235 (программа, однажды названная «Самолет-М»), возможно с кинетической головной частью [17] — в добавление к уже развертываемым С-400. Развертываются также широкая сеть наземных модульных РЛС СПРН типа «Воронеж», Единая космическая система обнаружения и боевого управления (спутники «Тундра»), новая перспективная серия космических носителей «Ангара» и «Феникс», которую можно использовать и для вывода на орбиту перспективного противоспутникового оружия.

В составе космического эшелона системы раннего предупреждения остается один спутник на высокоэллиптических орбитах, который, следует признать, не способен обеспечивать круглосуточное наблюдение за районами базирования баллистических ракет на территории США. За последнее время много сделано для создания сплошного радиолокационного поля наземных средств предупреждения на средних и больших высотах, увеличены возможности по обнаружению динамических целей. Восстановив сплошное радиолокационное поле, необходимо скорее восстановить и космический эшелон средств раннего предупреждения. Последний из восьми космических аппаратов развернутой ранее системы «Око-1» вышел из строя в апреле 2014 г. Космический эшелон обновленной Системы предупреждения о ракетном нападении (СПРН) заработает в новом качестве до 2020 г.

Уже до 2020 г. должны появиться первые неразличимые для современных средств радиолокации гиперзвуковые «изделия» — стратегические ракеты в неядерном оснащении со скоростями до М6–М8, которыми будут оснащать в первую очередь бомбардировщики дальней авиации.

Усилиями корпорации «Алмаз-Антей» активно ведутся также разработки собственной эшелонированной системы воздушно-космической обороны с потенциалом ПРО. На состоявшейся в Москве конференции, посвященной 100-летию российской ПВО, генеральный конструктор концерна «Алмаз-Антей» П. Соколов заявил о разработке в России собственных наших аналогов двух американских систем противоракетной обороны — THAAD, спо-

⁷ Цифры приводятся в пресс-релизе Госдепартамента США «New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms»; URL: <http://www.state.gov/t/avc/rls/2016/255377.htm>

⁸ По материалам портала «Стратегическое ядерное вооружение России». URL: <http://russianforces.org/rus/>

собной бороться с ракетами средней дальности, и GMD, предназначенной для перехвата межконтинентальных баллистических ракет [8].

Завершен первый этап перевооружения зенитных ракетных полков Войск ВКО на системы С-400 «Триумф». Четыре полка обеспечивают ПВО Москвы и Центрального промышленного района. Кроме того, две новые дивизии противовоздушной обороны заступили на боевое дежурство по прикрытию административных, промышленных и военных объектов Поволжья, Урала и Сибири. Вооруженные зенитными ракетными системами С-300ПС, они прикроют 29 субъектов РФ, входящих в зону ответственности Центрального военного округа. Новые соединения сформированы на основе новосибирской и самарской бригад ВКО. Еще один ракетный полк, оснащенный новейшими зенитными системами С-400 «Триумф» и прикрывающими его ЗРК «Панцирь-С», но уже в составе ПВО ВВС, заступил на дежурство в Краснодарском крае. В 2015 г. начнется серийное производство новейших комплексов ПВО средней дальности С-350Е «Витязь». Разрабатываемая в России перспективная зенитная ракетная система С-500 обеспечиткрытие отдельных регионов, крупных городов и приоритетных стратегических целей. Универсальная ЗРС С-500 с радиусом поражения до 600 км будет способна обнаружить и одновременно поражать до 10 баллистических сверхзвуковых целей, летящих со скоростью до 7 км/с, а также иметь возможность поражения боевых блоков гиперзвуковых крылатых ракет. Основная задача — борьба с боеголовками баллистических ракет как средней, так и межконтинентальной дальности на среднем и конечном участках траектории. Одновременно ЗРС может уничтожать самолеты, беспилотники и крылатые ракеты. Что касается аналога системы GMD с ракетой GBI (которая располагается в шахтах), то ее российский вариант будет мобильным, вероятно, на базе комплекса «Антей».

Всё это надежно обеспечит стратегическую стабильность, не позволив каким-либо перспективным системам ПРО США подорвать ее. Необходимо сохранять принципы ядерной стратегии России в отношении приоритетности вопросов поддержания и строительства ядерных сил на основе обеспечения стратегической стабильности, реализации политики ядерного сдерживания, определяющего безопасность нашей страны.

При этом важно сохранять нашу позицию, направленную на безусловную увязку дальнейшего сокращения СЯС с сокращениями ПРО, стратегических неядерных наступательных вооружений и вовлечение в дальнейший переговорный процесс Китая, Великобритании и Франции.

ОЗАБОЧЕННОСТИ ПЕКИНА

В отличие от «центрального» звена стратегической стабильности между ключевыми игроками — Россией и США как обладателями крупнейших программ противоракетной обороны — для Китая ситуация выглядит менее благоприятной. Пекин настороженно следит за развитием американской системы ПРО, особенно в АТР.

В перспективе окружение КНР системами ПРО США, Японии, Южной Кореи и Тайваня, а затем Индии и, возможно, других стран (Мьянмы, стран — членов АСЕАН) ведет к своего рода «обнулению» китайского ракетного потенциала. Поэтому КНР активно работает над созданием собственных противоракетных и противоспутниковых систем. Собственно, такая ситуация выгодна России, так как объективно в еще большей степени делает Китай ее «союзником» в вопросах ПРО, а также отвлекает от размышлений о возможности каких-либо наземных операций в Евразии, пусть и в далеком будущем. Попутно следует отметить, что системы азиатских государств, включая КНР, пока что, по экспертным оценкам, не умаляют возможностей российского стратегического сдерживания.

ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОГО ДИАЛОГА

Решение проблем стратегической стабильности применительно к ПРО может быть найдено только в формате Москва — Вашингтон. Рано или поздно двум ведущим военным державам, несмотря на все привходящие сложности во взаимоотношениях, предстоит вернуться к поиску компромисса по ПРО. Нельзя не согласиться с видным российским экспертом по вопросам военной безопасности, заместителем министра обороны А. И. Антоновым в том, что «при любых обстоятельствах политико-дипломатические усилия в этой сфере необходимо продолжать. Как представляется, российской и американской сторонам принадлежит

особая роль в развитии сотрудничества в области ПРО между Россией и НАТО, и полное использование имеющегося потенциала может послужить основой для продвижения этого сотрудничества по конструктивному руслу» [1, с. 132].

Однако при этом следует иметь в виду, что согласно «Резолюции о совете и согласии Сената на ратификацию нового Договора о СНВ» никакие ограничения в сфере ПРО в настоящий момент невозможны в принципе — США намерены продолжать многолетние работы по развертыванию много-эшелонированной системы ПРО территории страны и в регионах, включая Европу (раздел «а»: пп. 12.Aii; раздел «в»: п. 1А; раздел «с»: пп. 2С, 2Д, 2Е.). Более того, ПРО должна находиться вне любых будущих переговоров в сфере сокращений ядерных вооружений (раздел «а» п. 12.Aii)⁹.

В перспективе России предстоит договариваться с Вашингтоном и другими странами, располагающими противоракетным потенциалом, об ограничении числа ракет-перехватчиков стратегического назначения неким максимальным потолком. Прежде всего, России важно договориться о неразмещении систем ПРО в непосредственной близости от ее территории и в космосе. В противном случае придется держать «под прицелом» все наземные и морские объекты ПРО США и развивать собственное противоспутниковое оружие.

В редакции Военной доктрины РФ от 2014 г. учитывается весьма тревожная ситуация с наращиванием наступательного потенциала НАТО непосредственно у российских границ, равно как и активные мероприятия США по развертыванию глобальной системы ПРО, что, как утверждает, потенциально подрывает всеобщую стабильность и нарушает сложившееся соотношение сил в ракетно-ядерной сфере. Тем более что сегодня — в ситуации затяжного кризиса вокруг так называемого «украинского вопроса», да и общего драматического ухудшения взаимоотношений России и Запада, осуждающего многие моменты в политике Москвы — уже практически и не скрывается потенциальная направленность американской системы ПРО в Польшу и Румынию на парирование якобы возросших в последнее время угроз со стороны «экспансионистской», «неоимперской» России.

Тем не менее можно полагать, что пресловутое «окно возможностей» для продолжения диалога по ПРО, а также основам стратегической стабильности в новых условиях, даже в нынешний непростой период мирового развития и обострения конфронтации с Западом и США, все еще до конца не закрыто. Его надо в наступательной манере раскрывать уже после следующих выборов президента США. В этом важном вопросе перерывов из-за осложнений в двусторонних политических отношениях быть не должно, и Москве следует вспомнить о своей былой активной передовой роли в вопросах контроля над вооружениями.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

На сегодня США и Россия имеют, образно говоря, всего лишь «зачаточные» системы противоракетной обороны. Пока ни одной из сторон не удалось разработать, успешно испытать и создать надежную систему обороны от МБР. Так называемый «Европейский поэтапный адаптивный подход (ЕПАП)» США, ограниченный в настоящее время, как заявляется, задачами обороны от ракет малой и промежуточной (до 5 500 км) дальности третьих стран, находится на начальной стадии осуществления. НАТО утверждает, что ЕПАП не направлен против России и приглашает нас «совместно изучить возможность объединения существующих и планируемых противоракетных систем». Пока что предложения Альянса о сотрудничестве, такие как, например, возрождение инициативы о создании Центров обмена данными о ракетных пусках, не были приняты. Москва не приняла и предложение США о заключении соглашения о транспарентности, на основе которого Соединенные Штаты и Россия ежегодно обменивались бы информацией о планах развития их систем противоракетной обороны на ближайшее десятилетие. Такой обмен информацией позволил бы каждой из сторон убедиться, что противоракетная оборона другой стороны не представляет серьезной угрозы стратегическим наступательным вооружениям. Повисла в воздухе и высказанная было США идея о присутствии российских наблюдателей на американских испытаниях их компонентов ПРО.

⁹ New START Treaty: Resolution Of Advice And Consent To Ratification / Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance, December 22, 2010. URL: <http://www.state.gov/t/avc/rls/153910.htm>

Россия продолжает настаивать на предоставлении ей юридически обязывающих гарантий того, что ПРО США не будет направлена против российских сил ядерного сдерживания. Такие гарантии администрация Обамы не способна была дать, поскольку шансы на ратификацию Сенатом, где доминируют республиканцы, какого-либо соглашения, ограничивающего противоракетную оборону, практически отсутствуют в нынешних условиях, да и вообще нереальны.

Тем не менее в вопросах войны и мира не должно быть пауз — даже несмотря на сезонные колебания характера двусторонних отношений с США.

Активизация диалога по ПРО (прерванного в результате украинского кризиса) и продолжение обмена мнениями по этой важнейшей теме в области глобальной и национальной безопасности могли бы обеспечить сторонам большую предсказуемость в том, что касается перспектив дальнейшего развития соответствующих систем.

Сегодня имеется целый ряд идей и наработок, предложенных, в том числе, еще в ходе российско-американских переговоров в Женеве в Группе по обороне и космосу в начале 1990-х гг. Согласование на нынешнем этапе мер, способствующих большей транспарентности, взаимному укреплению доверия в данной области, облегчало бы дальнейшее сотрудничество.

Россия и США могли бы вернуться к рассмотрению вопроса *об обмене заявлениями о возможностях их систем ПРО и планах их развития на ближайшее десятилетие*. Хотя в настоящее время согласование подкрепляющих такие заявления обязательств юридического характера вряд ли реалистично, не следует исключать возможность достижения подобного соглашения в будущем.

Первые шаги по обеспечению взаимной транспарентности могли бы включать *обмен информацией о технических характеристиках систем ПРО, включая информацию о районах их развертывания, количестве перехватчиков и их скорости*. Достижение договоренности о мерах проверки представленной информации способствовало бы увеличению взаимной предсказуемости и укреплению доверия. Обмен заявлениями мог бы быть дополнен в будущем *возобновлением проведения ежегодных совместных штабных и полевых учений в области тактической ПРО и ПРО театра военных действий, в которых в качестве мишеней использовались бы ракеты с дальностью до 5 500 км*.

Сделанное в свое время предложение Агентства по ПРО США о возможности *наблюдения российской стороной за испытаниями ракет-перехватчиков могло бы быть дополнено предложением об участии в таком наблюдении и третьих стран*. Помимо этого, НАТО могла бы заявить, что масштабы развертывания систем ПРО в Европе будут соответствовать исключительно характеру ядерных и ракетных угроз с Ближнего Востока. В ситуации решения вопросов, связанных с ядерной программой Ирана, такое обязательство НАТО означало бы *возможность пересмотра сроков или планов реализации ЕПАП в соответствие с оценками характера угрозы распространения ракетных технологий*.

Еще одним направлением, рассчитанным на долгосрочную перспективу, могло бы стать рассмотрение Россией и НАТО гипотетических возможностей совмещения ЕПАП и российской ПРО¹⁰. С этой целью стороны могли бы вести дело к созданию совместного Центра по разработке концепции сотрудничества в сфере ПРО и (или) совместного *Центра обмена данными систем раннего предупреждения*, что позволило бы им в режиме реального времени обмениваться данными радаров, расположенных на юге России (например, в Армавире) и в Европе, а также датчиков космического базирования в целях создания интегрированной системы обнаружения и слежения за ракетными угрозами и космическими объектами, представляющими опасность для Европы. Одним из преимуществ создания таких центров стало бы налаживание практического взаимодействия военнослужащих НАТО и России. Это позволило бы сторонам оценить позитивный эффект сотрудничества в области раннего предупреждения о ракетном нападении с точки зрения укрепления стратегической стабильности, а также экономические выгоды от совместного мониторинга космического пространства (например, определения траекторий объектов «космического мусора»).

¹⁰ О возможных сценариях сотрудничества России и США по ПРО в рамках гипотетического компромисса по варианту совместной ЕвроПРО, разработанного российскими, американскими и евровскими специалистами в рамках проекта EASI, апрель 2012 г. (см. доклад [10]).

В перспективе стороны могли бы изучить и возможности технологического сотрудничества по ПРО, такие как совместное сооружение и (или) установление связи между радарными и (или) спутниками раннего предупреждения.

Понятно, что в нынешней ситуации, напоминающей многим экспертам, по крайней мере по риторике взаимных обвинений, эпоху «холодной войны», такие меры могут показаться нереалистичными и даже наивными, однако их время неизбежно придет, поскольку интересы как России, так и США не позволяют им, не подрывая балансов международной системы безопасности, уйти от задачи укрепления стратегической стабильности и, соответственно, от урегулирования ситуации, связанной с противоракетной проблематикой.

THE US ABM SYSTEM AND GLOBAL STRATEGIC STABILITY

Victor Mizin , PhD(History), Leading Research Fellow,
Center for Post-Soviet Studies , Institute for International Studies,
MGIMO University, 76 Vernadsky Ave., 119454, Moscow, E-mail: vmizin@hotmail.com

Summary

The problems of antimissile defense constitutes one of the key issues of global arms control domain of today. No advancement toward the lowering of global military threat, reciprocal reduction of nuclear weapons' arsenals and the solving of contemporary tasks in the vast realm of today's strategic stability are feasible, if a suitable arrangement on it is not to be found. At the same time, this conundrum is the major irritant in the Russia-West interrelationship, first and foremost, in our dealings with the NATO military-political alliance led by the USA. Therefore, finding the mutually acceptable solutions to this end would have promoted the consolidation of mutual trust and created the prerequisites for moving toward a safer and more stable world. The paper suggests a set of specific urgent steps that would show the ways out of the current negotiating impasse related to the ABM problematic and created the basis for a potential agreement while not afflicting the national security of any state in the world.

Keywords: ABM, ballistic missiles, nuclear weapons, Barak Obama, Vladimir Putin, Russia, strategic nuclear forces, strategic stability, strategic triad, USA.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Антонов А. И. Контроль над вооружениями: история, состояние, перспективы. — М.: РОССПЭН; ПИР—Центр, 2012.
2. Арбатов Г., Васильев А., Велихов Е. Космическое оружие: дилемма безопасности. — М.: Мир, 1986.
3. Василенко В., Клещенко А., Левин А., Стреналюк Ю. Состояние и перспективы развития системы ПРО США // Стратегическая стабильность. 2006. № 2.
4. Дворкин В. З. О «заблудших овцах и пастырях». Стратегическая стабильность в новых условиях // Независимое военное обозрение. 11 апреля 2014 г. URL: http://nvo.ng.ru/concepts/2014-04-11/10_stability.html
5. Дворкин В. З. Постстратегическая стабильность и дестабилизирующие факторы // Независимое военное обозрение, 22 февраля 2013 г. URL: http://nvo.ng.ru/concepts/2013-02-22/1_models.html/
6. Дворкин В. З. Противоракетная оборона на новом этапе развития // Ядерное распространение: новые технологии, вооружения и договоры / Под ред. А. А. Арбатова, В. З. Дворкина. — М.: РОССПЭН, 2009.
7. Кириллов Ю. Ф., Василенко В. В., Кузнецов В. И. Сравнительный качественный анализ концепций стратегической стабильности // Стратегическая стабильность, № 1, 2004.
8. Мясников В. Противоракетная и противовоздушная оборона России будет лучшей в мире // Независимое военное обозрение, 12 декабря 2014 г. URL: http://nvo.ng.ru/nvo/2014-12-12/1_oborona.html

9. Орлов А. А. Новая парадигма международных отношений // *Международная жизнь*, 2014, № 10.
10. Противоракетная оборона: к новой парадигме / EASI Евро-Атлантическая инициатива в области безопасности. — Вашингтон: Фонд Карнеги за международный мир, 2012. URL: http://carnegieendowment.org/files/WGP_Missile_Defense-RUS.pdf
11. Противоракетная оборона: Противостояние или сотрудничество? / Под ред. А. А. Арбатова, В. З. Дворкина. — М.: РОССПЭН, 2012.
12. Путин В. В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // *Российская газета*, 20 февраля 2012 г.
13. Радчук А. В. Большая ядерная игра в XXI веке: ядерное разоружение или ядерная война? // *Индекс безопасности*. Т. 16 (2010). № 1 (92).
14. Радчук А. Стратегическое сдерживание: забор у края пропасти // *Национальная оборона*. 2012. № 1.
15. Рогов С. М., Бабич С. Н., Есин В. И. и др. Десять лет без договора по ПРО. Проблема противоракетной обороны в российско-американских отношениях. Доклад РСМД. 2012, № 5. URL: http://russiancouncil.ru/common/upload/RIAC_Missile_Defense_US_Russia.pdf
16. Рябов К. Противоракетная оборона Москвы. Часть II. // *Военное обозрение*. URL: <http://topwar.ru/45206-protivoraketnaya-oborona-moskvy-chast-ii.html>
17. Соломонов Ю. С. Интервью с генеральным конструктором академиком РАН Ю. С. Соломоновым // *Военно-космическая оборона*. 2011. № 6.
18. Ядерное оружие и стратегическая стабильность: поиски российско-американского консенсуса в XXI веке. Доклад РСМД, 26 декабря 2012. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1221#top
19. Hildreth S. A., Ek C. Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe // *CRS Report for Congress* September 23, 2009. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RL34051.pdf>
20. Kissinger H. *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. — N.Y.: Harper and Brothers, 1957.
21. Mizin V. The Russian View on ABM and Its Impact on Nuclear Deterrence in Regional Approaches // *Regional Approaches to the role of Missile Defense in Reducing Nuclear Threat* / Ed. By A. M. Piotrowski. — Warsaw: Polish Institute of International Affairs, 2013.
22. Postol T. A. *How Strategic Anti-Missile Defense of the United States Could be Made to Work* Princeton. — N.J.: Princeton University Press, 2011. URL: [http://www.armscontrol.ru/pubs/en/How%20Strategic%20Anti-Missile%20Defense%20of%20the%20United%20States%20Could%20be%20Made%20to%20Work%20\(Postol,%20March27,2011\).pdf](http://www.armscontrol.ru/pubs/en/How%20Strategic%20Anti-Missile%20Defense%20of%20the%20United%20States%20Could%20be%20Made%20to%20Work%20(Postol,%20March27,2011).pdf)
23. Postol T. A. Why US National Intelligence Estimates Predict that the European Missile Defense System Will Fail: Technological Issues Relevant to Policy // *Lecture to German Physical Society*. — Berlin, February 29, 2008. URL: http://thebulletin.org/sites/default/files_legacy_files/20080430_Postol.pdf
24. *Regional Approaches to the role of Missile Defense in Reducing Nuclear Threat. Post-Conference Report* / Ed. by A. M. Piotrowski. — Warsaw: Polish Institute of International Affairs, 2013.
25. Roberts B. *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century*. — Stanford, CA: Stanford University press, 2015.
26. U.S. Department of Defense. *Nuclear Posture Review Report 2010*. URL: http://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf

БЛИЖНИЙ ВОСТОК: ПЕРЕМЕННЫЕ И КОНСТАНТЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ

В. В. ПОПОВ

О СУННИТСКО-ШИИТСКИХ РАЗНОГЛАСИЯХ

*Попов Вениамин Викторович, директор Центра партнерства цивилизаций
Института международных исследований МГИМО МИД России
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: ven_popov@mail.ru*

Аннотация

Суннитско-шиитские разногласия разжигаются, прежде всего, западными странами для того, чтобы сохранить контроль над ситуацией в регионе. Это яркий пример использования религиозного фактора в узкокорыстных политических целях.

Ключевые слова: *ислам, суннитско-шиитские разногласия, международные отношения, Западное доминирование.*

В МГИМО в 2015 г. было проведено два «круглых стола» на тему суннитско-шиитских разногласий.

Большинство выступавших высказывались в том плане, что западные СМИ намеренно гипертрофируют и выпячивают обострившиеся в настоящее время в ряде стран разногласия между суннитами и шиитами, исходя из того, что это отвечает конкретным политическим задачам США и ряда государств Западной Европы. В Вашингтоне в силу большей обеспеченности энергоресурсами явно заинтересованы в сохранении нестабильности в средне- и ближневосточном регионе с тем, чтобы иметь рычаг воздействия на Китай и на европейских союзников.

В основе же существующих сегодня конфликтных ситуаций скорее лежат геополитические причины — традиционное соперничество между Саудовской Аравией и Ираном¹. В этом противостоянии саудовцы представляют значительную часть суннитов (они составля-

¹ После смерти Мухаммеда его сторонники выбирали халифа, то есть заместителя. И тогда начались восстания против суннитских халифов, которых шииты воспринимали как неправедных владык. В 680 г. н. э. в результате одного из таких восстаний погиб сын Али — Хусейн. Каждый год шииты вспоминают о его гибели во время традиционного дня Ашшура, организовывая траурные процессы-представления.

ют почти 85 % всех мусульман), а Иран — шиитов. Религиозный фактор используется каждой стороной, прежде всего для расширения собственного влияния и роли в регионе².

Подтверждением этого суждения является, например, тот факт, что во время ирако-иранской войны в 80-х гг. прошлого века иракские шииты вели военные действия против шиитов Ирана, то есть приоритетным был фактор государственных и национальных интересов³.

Другим подтверждением этого вывода является то обстоятельство, что шииты составляют почти 60 % населения Азербайджана, однако у Тегерана весьма натянутые отношения с Баку, а с Арменией — весьма доброжелательные; иранцы даже участвуют в ряде проектов в Нагорном Карабахе⁴.

Некоторые участники соотносили нынешнее состояние хаоса и сумятицы на Ближнем и Среднем Востоке и заметно возросшее там число конфликтных ситуаций с общим положением в современном мире, набирающим обороты процессом формирования новых центров силы, что, безусловно, отражается на событиях в регионе.

Большинство участвовавших в обсуждении исследователей относятся к возможности скорого урегулирования противостояния между Ираном и Саудовской Аравией скептически. Более того, нельзя исключать, что разногласия между этими основными давними соперниками могут в предстоящий период приобрести более осязаемый характер, особенно с учетом ожидаемой реакции в общинах шиитских меньшинств в ряде стран Персидского залива на развивающиеся суннитско-шиитские конфликты. К такого рода конфликтным ситуациям относится и нынешний кризис в Йемене.

Противостояние и соперничество между Саудовской Аравией и Ираном осложняется курдским фактором: проживающие в Турции, Сирии и Иране курды с пристальным вниманием следят за тем, как развиваются события в иракском Курдистане, фактически добившемся широкой автономии.

Общим на совещании был вывод о том, что на фоне соперничества Тегерана и Эр-Рияда набирают силу экстремистские движения, прежде всего запрещенное в России Исламское государство. Участники «круглого стола» не исключают, что ИГ может закрепиться, «застолбить» свои границы на новой карте Ближнего и Среднего Востока. Сейчас под контролем ИГ находится территория с населением почти в 8 млн человек. Учитывая привлекательность для арабских масс взятого ими на вооружение лозунга о возвращении «Золотого века арабов» эпохи начального ислама, ИГ, вполне вероятно, сможет претендовать на роль нового, влиятельного и при этом сложного и непредсказуемого, актора в регионе.

В этой связи многие участники высказались в пользу более широкого развертывания в нашей внешнеполитической пропаганде следующих положений:

1. Россия должна подняться над «схваткой» и больше заявлять о том, что стремится к единству мусульманского мира: мы не поддерживаем ни суннитов, ни шиитов по религиозному принципу; в наших мусульманских общинах адепты этих двух направлений и других различных мазхабов активно сотрудничают и взаимодействуют, исходя из своих общих интересов. Россия всегда последовательно проводила

² Раскол ислама на суннитское и шиитское направление восходит к спору о продолжателях дела пророка Мухаммеда, который должен возглавить всех мусульман. Шииты верили, что Мухаммед определил своим наследником собственного зятя Али (название «шиит» происходит от арабских слов «шиа али», что буквально означает — «сторонники Али»). Но те, кого сегодня называют суннитами, были не согласны с такой трактовкой. Понятие «сунна» объединяет высказывания и действия пророка Мухаммеда, которые должны служить примером для поведения всем правоверным верующим.

Сегодня шииты составляют примерно 15 % (1,6 млрд) мусульман, проживающих по всему миру. Но в таких странах, как Иран, Ирак, Бахрейн и Азербайджан, они составляют большинство (шииты составляют 98 % населения Ирана, 75 % — Бахрейна, 54 % — Ирака, 45 % — Йемена, 30 % — Ливана, 27 % — ОАЭ, 25 % — Кувейта, 20 % — Катара, 20 % — Сирии и 15 % — Саудовской Аравии).

³ В 1973 г. шах Ирана договорился с лидерами нефтеэкспортирующих арабских стран о повышении цен на нефть и совместных действиях против Запада. После Иранской революции шах Ирана — шиит нашел политическое убежище в суннитском Египте.

⁴ В 2005 г. король Иордании Абдалла II по просьбе Президента РФ В. В. Путина собрал шиитских и суннитских исламских ученых. В ходе совместных заседаний всеми участниками было признано, что представители обеих ветвей ислама являются мусульманами, и это было зафиксировано в так называемом «Амманском воззвании». «Назвать кого-либо неверующим не является ни возможным, ни допустимым» — говорится в нем.

линию на объединение мусульманского мира, особенно в борьбе против радикализма. (Примечательно, что американцы официально не употребляют термин «мусульманский мир», а говорят лишь о «мусульманских сообществах»).

2. Представляется важным и даже необходимым более настойчиво проводить тезис о том, что нынешние межэтнические, межнациональные, межконфессиональные конфликты на Ближнем и Среднем Востоке являются прямым следствием политики западных империалистических держав, которые 100 лет тому назад поделили между собой этот большой и богатый регион, исходя из собственных интересов и стратегических планов, без какого-либо упоминания или учета прав проживающих здесь народов. (В этом году будет 100 лет со дня подписания печально известного соглашения Сайкс-Пико).

THOUGHTS ON SUNNI-SHIITE CONTRADICTIONS

*Veniamin Popov, Director of Civilizations' Partnership Center,
Institute of International Studies, MGIMO-University
119454, 76 Vernadsky Ave, Moscow, Russia. E-mail: ven_popov@mail.ru*

Summary

Sunni and Shiite disagreements are incited, first of all, by the Western countries to keep control over the situation in the region. It is an example of exploitation of a religious factor in the political goals.

Keywords: *Islam, Sunni and Shiite disagreements, international relations, Western domination.*

Ю. Н. ЗИНИН

ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКОГО КОНФЛИКТА В ЛИВИИ

*Зинин Юрий Николаевич, канд. ист. наук,
вед. науч. сотр. Центра партнерства цивилизаций
Института международных исследований МГИМО МИД России
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: zinin42@mail.ru*

Аннотация

Одним из последствий «арабской весны», потрясшей регион Ближнего Востока с 2011 г., стало смещение авторитарных руководителей ряда стран, в том числе ливийского лидера М. Каддафи. В Ливии произошел развал прежних государственных институтов, возник вакуум власти. На этом фоне в стране начались деструктивные процессы, обрекшие новую власть на системный кризис и конфликты, которые особенно обострились с лета 2014 г.

В статье рассматриваются турбулентные события, приведшие к установлению в 2014 г. в Ливии двоевластия. В стране возникли два полюса управления, противостоящих друг другу: один — в Триполи, другой — в Тобруке, на востоке Ливии, каждый со своим парламентом, правительством и вооруженными силами.

Автор анализирует продолжающийся конфликт между этими двумя блоками, который унес тысячи жизней среди военных и гражданских лиц. Картина соотношения сил здесь пестра и подвижна, что вносит в дальнейший ход противоборства между оппонентами элемент большой непредсказуемости. Не приходится ожидать благоприятных прогнозов насчет его скорейшего окончания и нормализации общей ситуации.

Рассматриваются также попытки ООН сыграть роль посредника для примирения враждующих сторон и восстановления власти единого государства.

Ключевые слова: *Ливия, Триполи, Тобрук, ООН, Хефтер, Каддафи, Ат-Тини, Зинтан, России, дезинтеграция.*

Последние пять лет, после свержения режима Каддафи в октябре 2011 г., Ливия переживает глубокие катаклизмы, угрожающие ее единству и территориальной целостности. Разрушение при активном участии военной машины НАТО институтов ливийской государственности, особенно силовых, подорвало вертикаль управления страной.

Образовавшийся вакуум в сфере безопасности заполнили отряды бывших повстанцев-боевиков. Между соперничающими группами вспыхнули стычки. В стране, где в руках населения оказалось 70 % оружия, оставшегося после войны, воцарилась атмосфера правового нигилизма

Разгорелись племенные распри, которые раньше карались жесткой рукой лидера, ожило противостояние между востоком и западом страны (Киренаикой и Триполитанией), зашевелились сторонники берберского партикуляризма.

После свержения Каддафи общество разделилось на «победителей и побежденных». Пирог пришедших к власти новых сил многослоен. В нем есть непримиримые враги прошлого

режима, воевавшие против него в составе джихадистских групп еще в 1990-х гг. Немногочисленные, они активны, особенно в кругах религиозных фундаменталистов.

Представлена и радикальная зарубежная оппозиция, которая не приемлет оставшихся «приспешников прежней власти» и призывает к их искоренению.

В целом же в конгломерате «победителей» преобладают ливийцы, присоединившиеся к повстанцам накануне краха режима, включая многих перебежчиков из прошлых структур. Это — бывшие видные функционеры режима, в том числе министры, видные офицеры армии и сил безопасности, бизнесмены и прочие влиятельные фигуры, которые в большой степени материально процветали при прошлом режиме.

Возник неустойчивый и противоречивый баланс интересов и сил между различными группами, которые во многом являются продуктом предыдущей эпохи правления и, несмотря на смену риторики, несут ее кланово-племенной отпечаток.

По мнению российских востоковедов, правящая элита Ливии при Каддафи сформировалась из разночинной среды с преобладанием военно-офицерских кадров в течение последних четырех десятилетий, после возглавленного им переворота в 1969 г. Она не была многочисленной, включала около 1 тыс. носителей исполнительной и законодательной власти, и важную роль в ее функционировании играл кланово-племенный принцип.

На протяжении 40 лет правления авторитарного лидера этот властный костяк подвергался реорганизациям, часто показательным, проводимым под лозунгами бесконечных «революций сверху», «третьей мировой теории», «джамахиризма» (народовластия) и борьбы с «империей бюрократии» [2].

Каддафи не создал четкой системы наследования высшей власти и опирался на свое семейное окружение, что способствовало тому, что между верхушкой власти и народными комитетами (административными структурами) образовались бреши, которые и заполнили новые люди из разных этажей и сегментов ливийского общества после свержения режима.

На арену самостоятельной активности вышли и все громче заявляют о себе новые фигуры, часто радикально настроенные, требующие для себя места под солнцем и имеющие намерение взять исторический реванш за свое ущемленное положение в прошлую эпоху.

Формальное, фасадное введение элементов демократии по западным лекалам — избрание в июле 2012 г. временного парламента, появление многопартийности, независимых СМИ и т. д., хотя и было шагом вперед, но, по сути, обострило и политизировало племенные и региональные противоречия, замешанные на личностных интересах и амбициях.

На протяжении всего времени существования «новой Ливии» парламент и правительство, клеймившие прежнего лидера и его режим, так и не смогли ни выдвинуть какой-либо позитивной программы умиротворения страны и возвращения ее в лоно правопорядка, ни создать систему четкого разделения властей.

Каждый из этих двух компонентов стремился забрать больше полномочий у другого. В такой неразберихе несколько раз меняли министров таких ключевых ведомств, как обороны и внутренних дел.

Провозглашенный новым руководством страны курс на демилитаризацию и интеграцию милиций в единую профессиональную армию оказался провальным. Большинство отрядов, возникших по регионально-земляческому принципу, сохранили свою автономию. Их боевики отказались самораспускаться и вступать в вооруженные силы под единым командованием.

На конец 2012 г. общее число вооруженных группировок, разных по численности, составу, идеологической окраске, составило 140¹.

При этом в верхах существовало искреннее убеждение, что взаимный страх противостоящих вооруженных сторон станет фактором их сдерживания. Это, дескать, позволит уберечь Ливию от дезинтеграции и полномасштабной гражданской войны.

Об этом открыто говорил Махмуд Джибрил, бывший премьер-министр Ливии, глава Коалиции национальных сил во время своего визита в Россию в 2013 г.

Другие ливийские деятели также защищали такую точку зрения. Так, основатель в Ли-

¹ Выкладка о ливийских исламистах: подъем, трансформация и будущее. Электронный ресурс Брукингского Центра публикаций. Доха, Катар. 02.05.2012. URL: <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/05/02-libya-ashour>

вии партии «Ат-Тагйир» Джумаа Аль-Камати ратовал за бесконтрольный доступ населения к оружию и клеймил тех, кто требовал его изъятия у граждан.

Ошибочность и бесплодность подобных аргументов были доказаны ходом событий, в которых боевики, дорвавшиеся до власти, преступали любые законы, показывая тем самым свое истинное лицо, несовместимое с логикой поведения «интеллигентов с вузовскими дипломами».

За 2013 г. 120 ливийцев, в основном офицеров армии и полиции, целый ряд политиков пали от рук камикадзе или наемных убийц. Большинство преступлений было совершено в Бенгази — колыбели «восстания 17 февраля». Как правило, дела об убийствах и покушениях оставались нераскрытыми.

Все это время центральное правительство платило жалованье «суварам» — бывшим революционерам. Премьер-министр Ливии Али Зейдан, правивший полтора года, стал заложником противоречивого положения. С одной стороны, он был вынужден опираться на вооруженные формирования, с другой — пытался ими манипулировать.

В ноябре 2013 г. премьер был похищен группой суваров, которые удерживали его несколько часов, затем, в марте 2014 г., отправлен парламентом в отставку. На него возложили главную ответственность за провалы и неразбериху в управлении страной, за размах насилия после победы Революции 17 февраля 2011 г.

С октября 2011 г. по начало 2014 г., согласно западному источнику, число жертв вооруженного насилия в стране составило 4 000 человек, а с января 2014 г. и по конец апреля 2015 г. погибло еще 3 480 военных и мирных лиц². По мнению ряда экспертов, число погибших ливийцев в посткаддафистский период сопоставимо с потерями времен антиправительственного восстания в феврале—октябре 2011 г.

Больше всего потерь пришлось на период, когда с лета 2014 г. в Ливии установилось двоевластие, возникли два полюса управления: один — в Триполи, другой — в Тобруке, на востоке Ливии, каждый со своим парламентом, правительством и вооруженными силами.

Разделение «победителей» конфликта в Ливии на два лагеря, как представляется, не было случайным. Оно стало следствием неспособности новых властей воссоздать вертикаль управления, побороть хроническую анархию, унаследованные от эпохи восстания такие черты, как слабая структурированность и спонтанность действий.

Все это обрекло новую власть на системный кризис и конфликты, которые не прекращаются и по сей день.

НАЧАЛО «БИТВЫ ЗА ДОСТОИНСТВО»

Детонатором новой ситуации, породившей раскол в правящей верхушке, стал выход на арену событий отставного генерала 71-летнего Халифы Хефтера. 6 мая 2014 г. он возвестил из Бенгази о начале военной кампании — «Битвы за достоинство» с целью «очистить город и страну от террористов» и потребовал роспуска временного парламента в Триполи.

Х. Хефтер — человек с весьма противоречивой биографией. Профессиональный военный, он с 1969 года был близким соратником Каддафи, прошел стажировку в СССР с оценкой «отлично», командовал ливийским батальоном в Октябрьской войне 1973 г. Египта с Израилем, а в 1980—1987 гг. — армией Джамахирии, воевавшей в Чаде.

После ее разгрома он попал в плен к чадским властям. В плену возглавил оппозицию Каддафи. Вашингтон вызволил Хефтера и его соратников из Чада и вывез его в штат Вирджиния. Генерал нашел убежище в США, где прожил два десятка лет.

С начала восстания в 2011 г. Хефтер вернулся на родину и встал на сторону борцов против режима. Но после поражения Каддафи временный парламент в Триполи отправил его и ряд высших офицеров бывшей армии в отставку. Отставной генерал открыто ратовал за создание военного совета во имя «спасения Ливии» от развала, что было расценено властями как призыв к путчу и восстановлению диктатуры.

Оппоненты Хефтера обвиняли его в ведении «войны против ислама и мусульман в интересах Запада», а самого генерала, который прожил 20 лет в США, называли агентом ЦРУ. В ливийском обществе одни его поддерживали, другие — заняли выжидательную позицию. «Араб-

² Смерти от насильственных действий. Таблица. Электронный ресурс сайта «Либия боди каунт», б/даты. URL: <http://www.libyabodycount.org/table>

ская улица» во многом симпатизировала генералу-популисту и его обещаниям покончить с произволом боевиков, вернуть законность и безопасность в стране.

Видимо, генерал интуитивно почувствовал запрос в разных слоях общества на политику «твердой руки». Он проявил решимость и твердость в атмосфере мощной пропаганды, развязанной против «прихлебателей диктатора — врагов “Революции 17 февраля”». Их с издевкой окрестили «водорослями», намекая на официальное зеленое знамя Джамахирии.

Хефтера поддержали батальон спецназа в Бенгази, ряд бывших офицеров ВВС Каддафи, отряды племен на востоке: из городов Бейда, Тобрук и Мардж. В Бенгази ему противостоила группировка местных милиций «Совета революционеров Бенгази», поддержанных бойцами из Мисураты.

В июне 2014 г. милиция Зинтана — одна из мощных антикаддафистских фракций — присоединилась к «Битве за достоинство». В противовес ей в столице в июле того же года образовалась коалиция «Ливийская зари», состоявшая в большинстве своем из формирований г. Мисураты, отрядов исламской ориентации с запада Ливии, из городов Завия, Гарьян и Зува-ра, а также из Бенгази.

Эпицентром стычек между двумя сторонами с применением танков и систем «Град» стал Международный аэропорт возле Триполи и окружающие его кварталы. По оценке экспертов, вспышка насилия по размаху и ожесточенности превзошла бои времен войны против Каддафи.

Тогда против ливийского лидера воевали при поддержке НАТО слабо организованные повстанцы, а на этот раз в схватку ввязались бывшие «братья по оружию», набравшие боевого опыта. В этой атмосфере началась массовая эвакуация иностранных посольств из Триполи. 150 тыс. человек, включая приезжих рабочих, покинули страну.

Стычки между сегментами «Ливийской зари» и «Битвы за достоинство» обострились в июне 2014 г. на фоне выборов нового законодательного органа, по итогам которых предстояло сменить старый временный парламент с истекшим сроком полномочий.

Выборы прошли 25 июня 2014 г. Участие населения в них было скромным: не более 20 % избирателей. В новый орган — 200-местную Палату депутатов избрали 188 человек.

В обстановке насилия, отсутствия единого контролируемого властями силового блока эти выборы только осложнили ситуацию: они дали повод обеим сторонам ссылаться на легитимность своей деятельности.

Согласно достигнутой ранее договоренности, местом нахождения Палаты был избран Бенгази. Но по причинам безопасности инаугурацию нового законодательного органа провели в более спокойном Тобруке 4 августа 2014 г. в присутствии 158 из 188 избранных депутатов (ряд членов Палаты, оппозиционных Хефтеру, бойкотировали собрание).

Здесь было образовано новое временное правительство во главе с Абдуллой Ат-Тини, признанное международным сообществом. Он — профессиональный военный. С 2013 г. занимал посты министра обороны Ливии, а затем временно премьер-министра.

Палата депутатов со своим правительством в г. Тобруке в 1 200 км к востоку от Триполи кооптировала подразделения Хефтера в вооруженные силы, а в марте 2015 г. назначила его главнокомандующим ливийской армии в чине генерал-лейтенанта, фактически с полномочиями министра обороны.

Временный парламент в Триполи отказался самораспуститься, ссылаясь на решение Высшего конституционного суда страны о признании прошедших выборов недействительными. Опираясь на подразделения «Ливийской зари», изгнавших из Триполи своих соперников, утративший полномочия парламент создал свое правительство.

Это не имеющее международного признания параллельное правительство «Национального спасения» возглавил премьер-министр Омар Аль-Хасси, бывший профессор университета, затем его сменил Халифа Гвел.

ВОЕННОЕ ПРОТИВОСТОЯНИЕ ДВУХ БЛОКОВ

Уже более полутора лет в Ливии длится противостояние двух военно-политических лагерей. Каждый из двух этих конгломератов называет свои силы «ливийской армией», демонизирует и обвиняет друг друга в предательстве, в военных преступлениях, в геноциде и т. п.

Администрация в Тобруке считает милиции, поддерживающие Триполи, исламистскими «незаконными» террористическими образованиями. В ответ Триполи окрестил силы «Битвы за достоинство» «путчистами — осколками прежнего режима, рвущимися к восстановлению тирании».

Тобрук обвиняет Турцию и Катар в раздувании конфликта путем поставок оружия его оппонентам в нарушение резолюции СБ ООН. Замминистра внутренних дел и по делам миграции тобрукского правительства Ахмад Берка объявил, что обе эти страны по воздуху посылают технику милициям, а также группам ИГИЛ-овской ориентации в Ливии.

Триполи в свою очередь ссылается на помощь, оказываемую Хефтеру со стороны Египта и ОАЭ.

Военный компонент Триполи составляют силы «Ливийской зари» вместе с рядом вооруженных образований. Это — «Операционный штаб революционеров Ливии», «Силы Щитов» (их насчитывается три), «Бригада Аль-Фарука», «Шахиды 17 февраля», «Третья сила», «Бригада Джанзур» и т.д.

В численном отношении в «Заре» преобладают выходцы из г. Мисураты, большинство которых нельзя категорично причислить к исламистам. Но они сотрудничают с происламскими силами из Триполи, других городов запада, а также с отрядами берберов из этого района страны.

На другом полюсе, в Тобруке, под эгидой «Битвы за достоинство» концентрируется 12 образований. Это — связанные или ассоциированные с Хефтером «Силы главного штаба армии», «Силы по охране нефтяных объектов», «Бригады Зинтана», «Армия племен», «Бригада Хасана Аль-Джуэльфи», «Армейская бригада 319», «Танковая бригада 204» и т. д.

В коалицию с Хефтером входят также милиции, завязанные на сторонников федерализации Киренаики. В их числе формирование одного из видных полевых командиров Ибрахима Джадрана, который в течение года блокировал нефтяные порты на востоке страны, отказываясь подчиняться центральному правительству.

Он поддержал Хефтера, оставаясь автономной единицей в «блоке Тобрука». В то же время Джадран играет важную роль, препятствуя захвату восточных нефтепортов силами «Ливийской зари».

Также существует еще четыре вооруженные джихадистские группы, которые независимы от двух правительств. Это — «Совет Шуры революционеров Бенгази», организация «Ансар Аль-Шария», «Совет Шуры моджахедов г. Дерны и его окрестностей», «Организация молодежи исламской Шуры» (Дерна), которая в ноябре 2014 г. присягнула на верность ИГИЛ.

В 2015 г. члены боевых групп из Дерны казнили 21 коптского христианина и 30 эфиопов, находившихся в Ливии в качестве гастарбайтеров. Многие исследователи и политики называют эти группы филиалами ИГИЛ.

По словам министра иностранных дел правительства Тобрука Мухаммеда аль-Дияри, около 5 тыс. иностранных добровольцев участвуют на стороне экстремистов в боях в Ливии. Так называемый эмир Исламского государства в Дерне, по его данным, является йеменцем.

По мнению Мэри Фитцджеральд — британской журналистки, работающей в Ливии, не стоит преувеличивать роль ИГИЛ в этой стране. Она считает, что в конце 2011 г. сотни молодых повстанцев из Ливии отправились на помощь врагам Асада в Сирию. Часть из них позже вступила в ряды ИГИЛ в Сирии и Ираке, в 2014 г. некоторые стали возвращаться на родину.

Организация ищет в Ливии благодатную почву для своей экспансии. Поэтому ИГИЛ раздувает пропагандистскую шумиху, трубит об успехах своих адептов, о том, что он якобы контролирует три ее провинции, подчеркивает Фитцджеральд³.

Тобрукское правительство относит эти группировки к наиболее оголтелым и опасным для Ливии отрядам и ведет с ними борьбу.

Глава триполиийской администрации О. Хасси, в свою очередь, утверждал, что именно выход на арену Хефтера спровоцировал самые радикальные исламские группы к объединению. Влияние ИГИЛ в Ливии ограничено лишь городами Дерна и Сирт. Ливийский народ, по его словам, «не приемлет» экстремизма и иностранного вмешательства.

Что касается столкновений между военными компонентами двух ливийских правительств, то они на данном этапе имеют скорее очаговый, хаотичный характер и происходят

³ Кто чего хочет в Ливии? Электронный ресурс Би-би-си.11.03.2015 URL:<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-31815616>

на востоке, западе и юге Ливии. Сегодня трудно дать объективную оценку соотношению сил конфликтующих сторон и перспектив их дальнейшего противостояния.

Прежде всего, вызывает сомнения достоверность информационной базы по освещению событий со стороны СМИ Ливии. После падения режима Каддафи канула в Лету прошлая жесткая монополия государства в области масс-медиа. В стране сейчас при отсутствии официального государственного телевидения насчитывается как минимум 35 каналов спутникового телевидения, называющих себя независимыми. Издается порядка 300 газет. Ряд городов и племен располагают собственной страницей в Facebook⁴.

В то же время новые радио и телеканалы, еще молодые, неоперившиеся, подвергаются давлению противостоящих сил, особенно их вооруженных фракций. В мировоззренческую конкуренцию между ними на информационном поле втянуты и различные общеарабские телеканалы, в частности из Персидского залива.

Согласно отчету Института мира США (USIP), выпущенному в мае 2015 г., ливийские СМИ оказывают противоречивое воздействие на ход событий и настроения в стране. По оценке Института, некоторые крупные средства информации ангажированы и превращаются в инструмент пропаганды, которая способствует разъединению общества и обострению противоречий и конфликтов между гражданами.

В качестве примера приводится деятельность трех ведущих телеканалов Ливии. Так, местный канал «Аль-Ахрар» критикует действия «революционных бригад», особенно «Ансар Аль-Шария», нападает на исламистов и оказывает осторожную поддержку генералу Хефтеру.

Телеканал «Ан-Набаа», напротив, поднимает на щит временный парламент в Триполи, называет генерала Хефтера «ренегатом», занимает в целом происламские позиции. Телеканал «Либия Аввалан» настроен против властей Триполи, считает «революционные бригады» незаконными и симпатизирует Хефтеру и его действиям.

Масс-медиа в Ливии в последнее время поляризовались и стали ключевым инструментом пропагандистского воздействия противостоящих сторон, делает вывод Институт мира в США⁵.

Премьер-министр правительства Тобрука Абдалла Ат-Тини назвал власти Триполи «изгоями, потерявшими легитимность». По его словам, 85 % населения Ливии их отвергает. Он заявил это 16 апреля 2015 г. на пресс-конференции в Москве в ходе своего визита в РФ.

Ряд ливийских и иностранных исследователей опубликовали карты —схемы страны, разделенной противостоянием двух конгломератов. По мнению большинства экспертов, силы военно-политической коалиции Тобрука преобладают на 60–70 % территории Ливии, остальное — зона влияния Триполи, небольшие вкрапления — города Дерна и Сирт — находятся в руках крайних джихадистов.

В целом для динамики нынешнего конфликта характерна невысокая интенсивность. Реальное число воюющих с обеих сторон неизвестно.

Наиболее активные действия происходят на востоке страны, в Бенгази — втором по численности населения городе Ливии. Хефтер в мае 2014 г. заявил, что освободит город от своих противников до конца года. Но этого не произошло. Уличные бои в ряде кварталов затянулись и приняли позиционный характер.

«Ливийская заря» воспользовалась медлительностью продвижения сил Хефтера и оказала помощь группировке «Ансар Аль-Шария», действующей в Бенгази. Ее бойцы предприняли две атаки в конце 2014 г. на силы, лояльные частям Хефтера, в районе Рас-Лянуф возле нефтяных предприятий и у города Сирта.

Во время второго наступления им удалось поджечь крупнейшие хранилища с нефтью, что привело к падению общего экспорта «черного золота». По некоторым данным, у сил «Ливийской зари» есть советники из Судана и, по-видимому, из Турции.

Самые ожесточенные бои развернулись в районах Бенгази: Ас-Сабри, Сук аль-Хут, Гарьюнис и Мрейса, которые удерживают «Ансар Аль-Шария» и бригады «Щитов».

⁴ Медиасеть в Ливии: оголтелость и отсутствие доверия. Посторонние в профессии. Электронный ресурс ливийской газеты «Аль-Ватан». 08.01.2013. URL: <http://www.alwatan-libya.com/more-25996-1>

⁵ Ливийское телевидение и ее влияние на сектор безопасности. Электронная ливийская газета «Либия Геральд» 03.05.2015. URL: <http://www.libyaherald.com/2015/05/03/libyan-television-and-its-influence-on-the-security-sector-report-by-usip/>

На этом направлении ни одной из сторон не удается достичь решающего успеха, в то время как из-за обстрелов страдают ближайшие дома, мечети и другие городские объекты, часто происходят перебои с подачей электричества.

Продвижение войск Хефтера осложняется тем, что его противники интенсивно минируют здания, дороги и другие объекты, расположенные в зоне боев, что требует времени и усилий для очистки территорий от взрывоопасных ловушек.

На том же «восточном фронте» силы Тобрука осадили город Дерна — «осиное гнездо» джихадистов. В начале мая 2015 г. правительственная авиация бомбила Дерну. Власти Тобрука обратились к мирному населению города с призывом держаться подальше от объектов, используемых происламистскими боевиками⁶.

На «западном фронте» развернулись бои между сегментами «Ливийской зари» и Армией племен. Армия племен взаимодействует и координирует свои действия со структурами Тобрука. По данным СМИ, ей поступает оружие от Хефтера. Эти отряды провели ряд атак в районах, непосредственно примыкающих к Триполи с юго-запада. Ими контролируются пять небольших городов: Азизия, Саадия, Захра, Америя и Насерия.

Бойцы «Армии» — в основном выходцы из племени Варшефан, проживающего на землях к югу от столицы. Во время боев в августе 2014 г. силы «Ливийской зари» изгнали отряды Зинтана из Триполи и провели зачистки населенных пунктов с преобладанием уроженцев Варшефаны, их дома были сожжены, часть мужчин — похищена.

В ответ соплеменники Варшефана, вооружившись с помощью зинтановцев, стали теснить отряды триполийской коалиции. «Ливийская зари» называет своих противников «прокаддафистскими водорослями».

При этом нефтяные трубопроводы, которые идут с юга к побережью Ливии, пересекают зону влияния племен Зинтана. Поэтому перекачка нефти в экспортные порты Милита, Зуvara блокируется силами Армии племен, воюющих вместе с Зинтаном.

Сегодня на средиземноморском побережье Ливии расположено 7 нефтяных портов, три из них — Эль-Хрига, Аз-Зувайтина и Эль-Брига — в восточной части страны находятся под контролем правительства Тобрука.

Два других — Эс-Сидра и Рас-Лянуф — также перешли в его руки. Остальные нефтяные комплексы на западе страны контролирует правительство Триполи. Один из них — Аз-Завия — не принимает нефтеналивные суда из-за того, что нефтепровод, по которому подается нефть с месторождения Аш-Шарара, закрыт.

В конце февраля 2016 г. сообщалось о новых успехах военных сил Тобрука, которые захватили важный город Аждабью, в 150 км к югу от Бенгази, и продвинулись на фронтах Бенгази.

Что касается «южного фронта», то здесь интенсивность боев невелика. Большинство жителей этого огромного редконаселенного пустынного района сохраняло нейтралитет.

Сообщается, что два крупных города юга (Себха и Джафра) находились под контролем протриполийских сил из Мисураты. Вспыхивающие здесь время от времени вооруженные стычки в основном вызваны межплеменными спорами и в целом не имели политической подоплеки⁷.

Власти Тобрука для усиления своего потенциала в последнее время решились привлечь в свои ряды кадровых военных, служивших в бывшей армии Каддафи и уволенных после его свержения. Так, в январе 2015 г. 128 бывших офицеров армии, ранее отправленных в отставку, были возвращены на службу.

По словам премьер-министра А. Ат-Тини, парламент Тобрука дезавуировал закон о «политической изоляции». Он был принят в 2012 г. временным парламентом Триполи и запрещал работать на госслужбе лицам, занимавшим важные посты при режиме Каддафи. Закон сыграл на руку крайним силам, в частности радикальным исламистам, подрывал официально выдвинутый новыми властями лозунг «национального согласия».

Сейчас готовится закон об амнистии военнослужащих, которые сражались на стороне

⁶ Законное правительство бомбит укрепления боевиков ИГ в Дерне. Электронный ресурс сайта «Мид-лист он лайн». 05.05.2015. URL: <http://www.middle-east-online.com/?id=199388>

⁷ Ливия: карта конфликта между армией и милициями. Электронный ресурс ливийского сайта «Либия аль-Мустакбаль» 10.01.2015. URL: <http://libya-al-mostakbal.org/news/clicked/61551>

прошлого режима с февраля 2011 г. Речь идет о военных, которые выполняли свои обязанности и руки которых «не запачканы кровью» в расправах с мирными гражданами. Особенно это относится к тем, кто провел более 3 лет в заключении и дела которых до сих пор не рассмотрены.

В ряде ливийских городов продолжают существовать тюрьмы, не подчиняющиеся центральной власти. В частности, в Мисурате, по данным на начало 2015 г., в них находилось более 2 тыс. заключенных — бывших военнослужащих Джамахирии.

Судя по заявлениям властей Тобрука, они делали ставку на то, что боеспособность их противника будет снижаться из-за проблем с финансированием. Но это, возможно, произойдет только через какое-то время, так как пока у Триполи есть запасы оружия и необходимые средства.

По данным Счетной палаты Ливии, в 2012–14 гг. парламент страны выделил на военные расходы порядка 14 млрд долл. Они через Минобороны поступали бригадам, формально находившимися «под крышей» этого ведомства.

Часть этих сил ныне вошла в состав «Ливийской зари». Согласно ряду источников, жалование бойцов этих формирований достигало 2 300 долл. в месяц, что в 5 раз превышает зарплату среднего учителя в Ливии. В руках «Зари» находились склады оружия, приобретенного за счет временного парламента и используемого против сил Тобрука⁸.

Но, по данным других СМИ, «Ливийская зари» уже испытывает признаки стеснения в финансах и в оплате своим бойцам⁹.

При этом на территории, контролируемой Тобруком, находится 80 % запасов углеводородов Ливии, о чем говорил премьер-министр Абдалла Ат-Тини на пресс-конференции в Москве в апреле 2015 г. Это — веский аргумент, который усиливает позиции, материальные и финансовые возможности Тобрука в войне против Триполи.

В то же время, по оценке ливийских и иностранных экспертов, оба военных сегмента представляют внутренне слабо спаянные, рыхлые образования. Входящие в них звенья часто связаны не долгосрочными, а конъюнктурными интересами.

Картина расклада сил подвижна, пестра и часто меняется, что вносит в дальнейший ход конфликта элемент большой непредсказуемости. В гущу событий спонтанно втянуты ливийцы-боевики, жившие в менее развитых районах, в частности на западе страны, области Нефуса и на востоке, ущемленные по сравнению с более благополучными приморскими регионами Ливии.

Ими движет желание взять реванш за свое прошлое маргинальное положение. Их пассивность подогревает накал страстей и противостояния между участниками двух военно-политических блоков Ливии.

ПЕРЕГОВОРЫ МЕЖДУ КОНФЛИКТУЮЩИМИ СТОРОНАМИ: РОЛЬ ООН

ООН оказывает содействие в деле установления контактов и проведении переговоров между враждующими лагерями Ливии с целью их примирения. Они проходили и проходят в разных местах под эгидой специального посланника ООН Бернардино Леона — ветерана испанской дипломатической службы.

Первый раунд переговоров состоялся в г. Гадамесе, на юге Ливии, в сентябре 2014 г. В январе 2015 г. они были перенесены в Женеву, затем — в Марокко (между парламентариями), потом — в Алжир (между представителями партий и гражданского общества), далее — в Брюссель (между представителями регионов) и, наконец, в апреле—мае прошли в Каире (между делегатами от племен).

Медиаторы ООН выдвинули в марте 2015 г. три главных пункта по достижению договоренностей между конфликтующими сторонами.

Первый — создание компромиссного правительства «национального единства», президентского совета из числа видных независимых фигур. Второй — предложение считать Пала-

⁸ Ливийская зари... Оружия на миллиарды долларов. Электронный ресурс ливийского сайта «Либия аль-Мустакбаль». 05.05.2015. URL:<http://libya-al-mostakbal.org/news/clicked/69351>

⁹ Ливийская война чревата продолжением... Армия приобретает себе еще четыре самолета. Электронный ресурс ливийского сайта «Либия аль-Мустакбаль». 04.01.2015. URL:<http://libya-al-mostakbal.org/news/clicked/61208>

ту депутатов в Тобруке единственным законодательным органом, представляющим всех ливийцев. Третье — создание Высшего госсовета, Совета национальной безопасности и Совета представителей провинций¹⁰.

Второй пункт по поводу признания Палаты в Тобруке является главным камнем преткновения между сторонами.

Представители «Ливийской зари» отказались от диалога, ведущегося в Женеве, из-за несогласия с его повесткой дня и предложениями посредников. Генерал Х. Хефтер заявил, что он не против правительства «национального единства», но только, если оно займется сугубо гражданскими делами, а не вопросами обороны и безопасности.

Усилия ООН подвести оба лагеря к диалогу наталкиваются на большие препятствия. Это — низкий уровень доверия между враждующими коалициями и их взаимная убежденность в том, что только силой оружия можно обеспечить контроль над территорией и ресурсами.

Дискуссии идут черепашными шагами, поскольку их участники находятся под постоянным прессингом боевиков сражающихся отрядов.

В конце июня 2015 г. Бернардино Леон представил черновик нового соглашения по развязке ситуации. Как сообщает Арабский научно-исследовательский центр политики, в последнем черновике число спорных пунктов сократилось, однако расхождения остаются даже внутри каждой из команд переговорщиков¹¹.

В ноябре 2015 г. ООН назначил нового специального посланника в Ливии Мартина Кобле-ра — 62-летнего немецкого дипломата.

Подоплека нынешнего противостояния между Триполи и Тобруком видится не в одномерной плоскости, как считают некоторые эксперты. Они сводят ее либо к конфронтации «либералов с исламистами», либо «революционеров» с «осколками свергнутого лидера», либо к межплеменному или региональному соперничеству, в частности, между силами Зинтана и Мисураты.

Однако ни одна из этих версий не может полностью, на 100 %, объяснить суть происходящего в нынешней Ливии. В этих событиях все вышеперечисленные факторы присутствуют в разной степени и разном соотношении, они отражают процесс переформатирования элиты.

В борьбу за «кусочек пирога» вовлечены разные ее сегменты, стремящиеся получить свою долю от доходов энергетического сектора государства-рантье через сложную сеть влиятельных посредников.

Часто они в разной степени завязаны на племена, кланы или землячества, религиозные течения и стремятся конвертировать свою военную мощь и «революционную легитимность» в реальный экономический и политический капитал.

Сегодня в правящих кругах и верхушке Ливии явно просматриваются признаки идейного разброда и потери доверия к канонам демократии, на использование которых Запад усиленно толкал их страну. Они не опираются на зрелый и прочный базис местного общества, живущего своими архаичными представлениями, освященными религией и заповедями предков.

Поэтому автоматическое копирование западных ценностей не стало, да и вряд ли в ближайшем будущем станет панацеей от всех бед в Ливии.

Можно утверждать, что большинство населения нынешней Ливии еще не готово к восприятию этих ценностей, так же, как оно было далеко от сознательного усвоения программ преобразований Каддафи под социалистическими лозунгами, которые он годами рьяно пытался внедрить.

По сути, его тогдашняя революционная риторика и действия по ее реализации были забеганием вперед. Они во многом спровоцировали подъем исламистских течений и организаций, часто подпольных, которые действовали под предлогом «защиты» верований и традиций верующих от разлагающего влияния «иностранных идей», чуждых чаяниям и традициям народа.

Сегодня ряд руководителей современной Ливии предъявляют Западу претензии по по-

¹⁰ Ливийские стороны конфликта соглашаются на 80 % предложений ООН по урегулированию кризиса. Электронный ресурс сирийской газеты «Аль-Касьюн» 20.04.2015. URL: <http://www.kassioune.org/politics/item/13266-80>

¹¹ Кризис в межливийском диалоге по поводу пятого черновика соглашения. Электронный ресурс ливийского сайта «Либия аль-Мустакбал». 21.07.2015. URL: <http://libya-al-mostakbal.org/news/clicked/75630>.

воду его ливийской политики после 17 февраля 2011 г. Звучат утверждения, что западные страны и НАТО сделали ход, а потом остановились на полпути и «бросили на произвол судьбы» ливийцев. Ими движут не забота о свободе и прогрессе ливийцев, а их собственные цели.

Махмуд Джибрил, бывший премьер-министр Ливии и один из наиболее прозападных политиков, обвинил Запад в желании реализовать свои намерения в его стране, опираясь на сторонников политического ислама, рвущихся к власти. Он предупредил, что в Ливии может повториться печальный сценарий гражданской войны по типу Ливана. Та война, как известно, продолжалась 15 лет, и Ливан в итоге превратился в площадку для разрешения внутриарабских распрей¹².

Другая тема общественного дискурса — опора на традиционные племенные ценности, как видно, оказалась непродуктивной. Племенную солидарность цинично использовали и используют разного рода беспринципные политики и авантюристы.

Они тянут общество назад. Сегодня дух племенной исключительности и регионального соперничества вырвался наружу. Он породил отчужденность и вражду людей, живущих рядом друг с другом и исповедующих одну религию. При этом в Ливии пока нет влиятельных харизматических фигур, способных привести это разделенное общество к согласию и компромиссам.

Нынешний раскол среди фигурантов внутривнутриполитической схватки в Ливии подпитывается опасением многих из них потерять всё в борьбе с оппонентом, если тот выиграет. Это дает мало надежд на скорое примирение между противоборствующими сторонами в условиях, когда финансовое и экономическое положение в Ливии деградирует.

Производство нефти в Ливии в середине 2015 г. сократилось до 400 тыс. баррелей в день, что составляет четверть того, что добывалось при Каддафи.

Бюджет Ливии практически полностью зависел от экспорта нефти, который в 2010 г. составлял около 47 млрд долл. (это примерно 2 % мирового производства нефти). Ливийский динар с января 2015 г. упал на 35 % по отношению к доллару.

По многим показателям: добыче нефти, уязвимости перед вызовами различных сил, критериям безопасности как для граждан страны, так и иностранцев в Ливии произошел откат по сравнению с дореволюционным временем.

Как указывают российские ученые-востоковеды, нынешние правящие элиты в арабских странах, в том числе в Ливии, проходят тест на способность найти общий язык с арабской улицей, которая все больше требует установления порядка и стабильности. «Это особенно важно, если учесть, что эта улица почувствовала силу и поняла, что массовыми действиями от власти можно чего-то добиться» [2].

Ливийский феномен — печальный пример того, как можно обескровить внутренними распрями богатую, ранее стабильную страну, поставить ее единство и территориальную целостность под вопрос и превратить в очаг потенциальной угрозы для соседних стран Северной Африки и Ближнего Востока.

Согласно отчету ООН, который подготовлен группой экспертов Совета Безопасности, следящей за соблюдением вето на поставки оружия, введенного против Ливии в феврале 2011 г., она фигурирует среди главных источников нелегального распространения оружия и подпитки им незаконных вооруженных группировок в регионе¹³.

Официальные власти не в силах герметично закрыть свои границы, общая протяженность которых достигает 6 000 км.

Токи насилия из этой страны растеклись за ее границы, в ближайшем геополитическом пространстве, способствовали кризису в Мали. Ливия все больше воспринимается как магнит для притяжения различных деструктивных исламистских сил региона, что серьезно беспокоит ее соседей.

Так, в феврале 2016 г., накануне пятой годовщины начала антикаддафистской Революции 17 февраля, Тунис сообщил о завершении строительства полосы препятствий, состоящей из

¹² Махмуд Джибрил: терроризм в Ливии-искра, которая воспламенит регион. Электронный ресурс ливийского сайта «Либия аль-Мустакбал». 01.03.2015. URL: <http://libya-al-mostakbal.org/news/clicked/64417>

¹³ Оружие Каддафи разжигает конфликты в Сирии. Электронный ресурс сайта «Мидлист он лайн». 10.04.2013. URL: <http://www.middle-east-online.com/?id=152901>

рвов и насыпных песчаных холмов на его границе с Ливией длиной в 200 км. В дальнейшем она будет оборудована камерами электронного слежения¹⁴.

В те же дни жандармерия Алжира приступила к сооружению ста наблюдательных пунктов на его границе с Ливией, длина которой 900 км. Ее цель — предотвратить контрабанду через эти пустынные пространства оружия и переход боевиков¹⁵.

Ситуация в Ливии все больше перекликается с иракским сценарием. Внутренние процессы в обеих богатых нефтью странах были деформированы вмешательством извне: в первом случае воздушным со стороны НАТО, во втором — англо-американским вторжением в 2003 г.

Так, в частности, был разрушен статус-кво, сложившийся между существующими в обеих странах общинами и этно-племенными образованиями, что спровоцировало междоусобицу и распри. За это народы этих стран заплатили и продолжают платить высокую цену.

Печальный опыт Ливии — это предупреждение и Сирии. Она подверглась давлению по канонам ливийского сценария после февраля 2011 г., стала объектом психологической войны по прикрытию вмешательства в ее внутренние дела. В охваченную войной Сирию поставлялось ливийское оружие (отправными точками его потока были города Мисурата и Бенгази) и следовало оно транзитом через Турцию и Ливан.

События в Ливии, подчеркивал в 2012 г. академик Е. М. Примаков, будут учитываться теми, кто вырабатывает внешнюю политику России. «Но Россия уже дала понять, что займет позицию против повторения ливийской операции НАТО в Сирии... . Именно поэтому, несмотря на давление США и их союзников, Совет Безопасности ООН не может провести антисирийскую резолюцию, прямо или даже косвенно дающую право на вооруженное вмешательство с целью свержения режима Асада» [3].

Ситуация в Ливии не может оставаться без внимания РФ. Ведь Москву и Триполи с начала 1970-х гг. связывали весьма интенсивные связи в самых различных областях.

До начала 1990-х гг. в Ливии работали более 3 тыс. советских специалистов. Ими был построен газопровод, пробурено около 130 нефтяных скважин, разведаны полезные ископаемые, спроектированы промышленные объекты, готовились национальные ливийские кадры и т. д. Доля машин и оборудования в общем экспорте нашей страны в Ливию доходила до 70 %. Развитым было и сотрудничество в оборонно-технической области.

В конце 1980-х гг. Ливия считалась одним из ведущих внешнеторговых партнеров Москвы среди стран Северной Африки. После спада в 1990-х — начале 2000-х гг. российско-ливийское сотрудничество обрело второе дыхание.

В апреле 2008 г. была урегулирована долговая проблема, сдерживавшая наращивание этих отношений. Ряд российских компаний, в частности «Газпром» и «Татнефть», были задействованы в энергетическом секторе Ливии. Компания «РЖД» начала строить участок железной дороги Сирт — Бенгази длиной в 556 км.

Ливийская сторона предлагала России направить для работы по госконтрактам инженеров, врачей, программистов, экологов, участвовать в исследовании природных богатств и т. д.

Турбулентные события, охватившие Ливию после 17 февраля 2011 г. и приведшие к ее нынешнему плачевному состоянию, расстроили все эти планы и другие проекты.

В то же время нужно отметить, что связи между двумя странами и их руководством после прихода новых властей в Ливии не прекратились. Одно из последних свидетельств этого — визит в РФ в апреле 2015 г. премьер-министра признанного правительства Ливии Абдаллы Ат-Тини.

В своих публичных выступлениях он дал хорошую оценку исторически сложившимся, многообразным отношениям между двумя странами. Премьер подчеркнул, что его страна часто обращалась к Москве за помощью и содействиям в трудные для себя времена, когда другие страны отказывали ей.

Он напомнил, что 90 % оружия ливийской армии советского и российского производства и что связи в военно-техническом плане были развитыми. Ат-Тини подтвердил желание

¹⁴ Министр обороны Фархат Хоршани говорит, что строительство пограничной стены — важный день для Туниса в его борьбе против терроризма. Электронный ресурс сайта «Мидлист он лайн». 07.02.2016. URL: <http://www.middle-east-online.com/english/?id=75100>

¹⁵ Алжир: 100 наблюдательных пунктов на границе с Ливией. Электронный ресурс ливийского сайта «Либия аль-Мустакбаль». 17.02.2016. URL: <http://libya-al-mostakbal.org/news/clicked/91597>

властей Тобрука активизировать сотрудничество с Россией в этой сфере, а также в области экономики и торговли с тем, чтобы они отвечали требованиям момента и сложившимся реалиям¹⁶.

Россия, надеясь на решение внутренних проблем Ливии без вмешательства извне, политическими средствами, была и остается сторонником восстановления и развития взаимовыгодного сотрудничества и связей между нашими странами и народами.

THE MAIN ACTORS OF INTERIOR POLITICAL CONFLICT IN LIBYA

*Yuri Zinin, PhD (History), Senior Researcher, Civilizations' Partnership Center
Institute of International studies, MGIMO-University,
119954, 76 Vernadsky ave., Moscow. E-mail: zinin42@mail.ru*

Summary

One of the Arab Spring consequences that shocked Middle East region was an ouster of some autocratic rulers with Libyan leader M. Qaddafi among them. Libya suffered the crash of its state institutes; vacuum of rule has actually emerged. Against this background the country witnessed a starting of destruction processes. They caused systematic crises and conflicts inside new authorities which strongly aggravated since summer of 2014.

The article is about to examine turbulent events which resulted in poising of dual power in 2014. The two opposing poles of power emerged in Libya: one - in Tripoli, another - in Tobruk (the East of the country), each with its own parliament, government and military forces.

The author analyses the ongoing conflict between these two blocks which had already caused numerous casualties among both military and civil personal. The picture of balance of power is patchy and volant that makes the further course of confrontation between opponents extremely unpredictable.

It is hard to expect a hopeful forecast for fastest cession of the conflict and normalizing of common situation in Libya.

The author also examines some efforts of the United Nations to play a role of mediator to reconcile opposing sides and to restore the rule of integrated state.

Keywords: *Libya, Tripoli, Tobruk, the UN, Hefter, Qaddafi, Zintan, At-Tini, Russia, turmoil, disintegration.*

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? Сборник статей / Отв. редакторы: В. В. Наумкин, В. В. Попов, В. А. Кузнецов // ИВ РАН; Факультет мировой политики и ИСАА МГУ им. М. В. Ломоносова. — М.: ИВ РАН, 2012.
2. Ланда Р. Г. Социология современного Востока. — М.: Восточный университет, 2008.
3. Примаков Е. М. Конфиденциально: Ближний Восток на сцене и за кулисами (вторая половина XX — начало XXI). — М.: Российская газета, 2012.

¹⁶ Интервью Ат-Тини «телеканалу «Россия сегодня». Электронный ресурс сайта РТ 15.04.2015. URL: <http://arabic.rt.com/news/780235>

А. В. КРЫЛОВ

РОЛЬ РЕЛИГИОЗНОГО ФАКТОРА В ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССАХ В ИЗРАИЛЕ

*Крылов Александр Владимирович, д-р ист. наук., вед. науч. сотр.
Центра ближневосточных исследований
Института международных исследований МГИМО МИД России,
проф. кафедры востоковедения МГИМО МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: avkrylov2004@mail.ru*

Аннотация

В статье исследуется влияние религии на политические и социальные процессы, протекающие в израильском обществе. Современный Израиль представляет собой сложную мультиэтническую и мультиконфессиональную государственную модель. В Израиле проживает более 6 млн человек. Приблизительно четвертая часть населения страны — неевреи (арабы-мусульмане и арабы-христиане, друзы, бедуины, арабы, и черкесы и т. д.). Реально многие арабы страны не интегрируются в израильское общество и не ощущают себя в полной мере гражданами Израиля, который стремится позиционировать себя исключительно как «еврейское государство».

Кроме того, противоречия между ближневосточной и европейской идентичностями в Израиле воплощаются также в противоречиях между ашкеназийскими и сефардскими общинами. Существуют также религиозные различия между различными группами евреев — ультра-ортодоксами, религиозными националистами, традиционалистами и светскими евреями. В статье отмечается, что нынешнее правительство «Ликуда» и религиозных партий реально усиливает тенденцию к клеркализации израильской общественной жизни.

Предлагаемая читателю статья — попытка понять и объяснить основные исторические, идеологические и религиозные концепции национально-религиозного направления в политической системе Израиля, ставшего достаточно серьезной влиятельной силой, особенно после того, как религиозный фанатик И. Амир убил в 1995 г. премьер-министра И. Рабина.

В работе также анализируются различные формы и методы, цели и задачи государственной израильской поселенческой политики, раскрывается отношение религиозных партий страны к поселенческому движению, рассматривается негативное влияние поселенческой политики на израильско-палестинский переговорный процесс и политическую и обстановку на Ближнем Востоке.

Ключевые слова: *Израиль, религия, иудаизм, религиозный национализм, еврейские поселения.*

На законодательном уровне религия в Израиле государственного статуса не имеет. Однако еврейская религия — иудаизм¹ пронизывает все сферы общественной и политической жизни страны. Неординарное положение религии, безусловно, отразилось на том, что в Израиле нет конституции: ее подменяет свод из 13 Основных законов, процесс составления которых ещё не завершён.

¹ В узком смысле под иудаизмом подразумевается религия, возникшая на рубеже II—I тысячелетий до н. э. среди западносемитских племен аморейской группы. В более широком смысле иудаизм — это комплекс правовых, морально-этических, философских и религиозных представлений, определяющих на протяжении около четырех тысячелетий уклад жизни большинства верующих евреев.

В Декларации независимости Израиля — правовом документе, в котором провозглашается образование Государства Израиль и излагаются основные принципы его устройства, отмечается, что новое государство создавалось как «национальный очаг для еврейского народа», и оно определяется как «еврейское государство»² [1, с. 300]. Но далее утверждается, что Государство Израиль «осуществит полное гражданское и политическое равноправие всех своих граждан без различия религии, расы или пола; обеспечит свободу вероисповедания, совести, выбора языка, образования и культуры; будет охранять святыне места всех религий и будет верно принципам Хартии ООН»³ [1, с. 300].

Вместе с тем Декларация независимости Израиля даже по определению Верховного суда Израиля лишь «позволяет в определённых случаях толковать законы в соответствии с заложенными в ней принципами, но не является ни конституцией, ни законом»⁴. Что касается Закона о возвращении, то он даёт право только евреям, а также «детям и внукам еврея, его супругу/супруге и супругам его детей и внуков, получить гражданство страны»⁵.

Мусульмане являются наиболее многочисленным религиозным меньшинством в Израиле. Израильские арабы, которые составляют 20,9 % от населения страны, в большинстве своём исповедуют ислам (79,4 %), 11,3 % из них — христиане и 9,3 % — друзы⁶.

До 1965 г. в удостоверение личности в Израиле заносились сведения о вероисповедании и национальности; в 2002 г. графы с указанием этих сведений были отменены. Однако во внутренних реестрах израильского МВД национальность каждого гражданина по-прежнему фиксируется. Известны случаи, когда лица, получившие израильское гражданство на основании Закона о возвращении, лишались его после того, как выяснялось, что они примкнули к христианской конфессии⁷.

С мая 2002 г. израильские власти прекратили рассматривать заявления, поданные арабскими гражданами Израиля (исключая друзов) о воссоединении с родственниками — жителями Западного берега и сектора Газа. В июле 2003 г. Кнессет большинством голосов принял поправку к Закону о гражданстве и въезде в Израиль, которая препятствует получению в Израиле статуса постоянного жителя детьми старше 14 лет, один из родителей которого имеет израильское гражданство⁸. Эта поправка фактически пресекала возможность воссоединения арабских семей в Израиле.

Среди еврейского населения Израиля, численность которого на данный момент составляет 6,1 млн человек, 24 % относят себя к соблюдающим все предписания иудаизма. Из них 10 % считают себя ультраортодоксами. Некоторые представители этой группы признают государство Израиль лишь де-факто. По их мнению, только государство, живущее по галахическим законам, может заявлять о себе как о еврейском государстве. Кроме того, в Израиле существуют ультраортодоксы, представленные такими группировками, как «а-Эда а-харе-дит» («Набожная община»), Сатмарскими хасидами, «Наторей Карта» («Стражи города») и др. Они не признают государство Израиль и его законов, игнорируют выборы, отвергают правительственные дотации, объявляют день независимости страны днем поста и покаяния, считая сам факт образования Израиля продолжающейся «катастрофой» еврейского народа. Еще 14 % ультраортодоксов называют себя «харделим», то есть ортодоксами и националистами одновременно. Они активно поддерживают национально-религиозные партии, выступают за очищение «земель библейских предков» от иноверцев, участвуют в поселенческом движении на оккупированных Израилем в 1967 г. палестинских территориях. 27 % из их числа входят в категорию так называемых «масортиим», то есть людей, соблюдающих религиозные традиции и праздники, а остальные 49 % обращаются к религиозным ценностям нерегулярно или вообще индифферентно относятся к религии.

² Закон о возвращении / Пер. с яз. иврит А. В. Крылова // Воробьев В. П., Воробьева Е. В. Верховный Суд в конституционно-правовой системе Государства Израиль. — М.: МГИМО-Университет, 2008.

³ Там же.

⁴ Решения Верховного суда Израиля. Дело БАГАЦ 10/48 — Иерусалим, 1948. Т. 1. С. 85.

⁵ Закон о возвращении... С. 202–203.

⁶ Statistical Abstract of Israel. Population by Religion. Central Bureau of Statistics: Jerusalem, 2014.No.65. — P. 91.

⁷ «Крещенный Израиль, или Православные на Святой земле», BBC-News, 09.05.2008.

⁸ Закон о гражданстве и въезде в Израиль (временное положение) от 31.07.2003 // Свод законов Государства Израиль. Т. 1901, август 2003. — С. 544–545 (на яз. иврит).

Хотя иудаизм так и не получил в Израиле законодательно оформленного статуса официальной религии, его институты тесно переплетены с государственными структурами и финансируются из государственного бюджета. С момента образования Израиля в нем действует так называемое общепринятое соглашение, представляющее собой исторический компромисс (статус-кво) между всеми политическими силами страны. Это соглашение определяет, что суббота, основные религиозные праздники, посты и памятные дни будут выходными днями, и в эти дни не будут работать государственные и частные учреждения и предприятия, магазины, общественный транспорт. Кашрут⁹ будет соблюдаться повсеместно; религиозное ортодоксальное образование будет пользоваться полной автономией, бракоразводные дела будут находиться в компетенции раввинатских судов.

Отношение еврейского населения Израиля к религии



Источник: Данные опроса общественного мнения, проведенного в 2012 г. Институтом исследований Рафи Смита для израильской ассоциации ХИДУШ за свободу религии и гражданское равноправие. URL: http://hiddush.blogspot.ru/p/blog-page_23.html

Основная особенность правовой системы государства заключается в том, что она, во-первых, базируется на талмудическом прецедентном принципе, который предусматривает, что суд при вынесении решения по делу должен руководствоваться ранее вынесенными решениями по аналогичным делам судом той же или вышестоящей инстанции. То есть суд руководствуется принципом «stare decisis» (ранее принятое решение остается в силе). А во-вторых, израильская правовая система включает многие элементы еврейского галахического законодательства¹⁰. Израильский суд при принятии решения по какому-то вопросу в первую очередь ведет поиск решения среди законов Государства Израиль, затем среди законов Британского мандата (1922–1948 гг.) и в следующую очередь — среди еврейских законодательных первоисточников.

С основанием Израиля министерство по делам религий контролирует деятельность всех существующих в стране конфессий, включая многочисленные иностранные миссии, в том числе Русскую Духовную Миссию в Иерусалиме. После принятия в 1967 г. Закона об охране Святых мест все участки и находящиеся на них постройки, исторически принадлежащие христианским и мусульманским и иным конфессиям, попали под действие этого закона. С этого времени любая деятельность (строительство, ремонтные работы, археологические раскопки, коммерческая деятельность, обеспечение паломников, обеспечение безопасности

⁹ Кашрут — иудейские религиозные запреты и разрешения.

¹⁰ Галаха — иудейский религиозный закон, законодательный акт. Галаха, Агагада (Предание) и Гемарра (Окончание или более поздние дополнения к Галахе) составляют Талмуд (Учение), который в IV–V вв. н. э. стал основой законодательства, судопроизводства и морально-этическим кодексом для верующих евреев.

и правопорядка, снабжение религиозных представительств водой, электричеством, рабочей силой и т. п.) требует постоянного согласования с израильским министерством по делам религий, а также получение специального согласия министра юстиции Израиля. Статус иностранных религиозных представительств и принадлежащего им движимого и недвижимого имущества до сих пор остается неопределенным.

Как показывает действительность, израильский Закон о Святых местах работает чрезвычайно односторонне, обеспечивая благоприятные условия для израильских религиозно-исторических памятников. В то же время представители других конфессий существенно ограничиваются в своих правах. Регулярно отмечаются случаи осквернения христианских и мусульманских святынь. Вопреки Закону, который на бумаге гарантирует право верующих на посещение Святых мест, принимаются указы других ведомств, например министерства обороны, которые, в частности, запрещают мусульманам — нерезидентам Иерусалима младше 40 лет участвовать в пятничных молитвах в мечетях на Храмовой горе.

Под юрисдикцией религиозно-общинных судов (иудейских, мусульманских, друзских и христианских) находятся акты гражданского состояния (бракоразводные дела, захоронения, часть вопросов наследственного права). Раввинатские суды также решают все вопросы, касающиеся гиора¹¹. Суды всех инстанций в Израиле, включая религиозные, находятся под юрисдикцией Верховного суда справедливости (БАГАЦ), являющегося одновременно верховным апелляционным судом.

В 1980 г. Кнессетом был принят закон о Верховном раввинате, определивший процедуру его избрания и его функции. По закону Верховный раввинат избирается особым собранием, состоящим из 80 раввинов и 70 представителей общественности; срок, на который избираются верховные раввины — 10 лет. Было установлено, что каждый из двух верховных раввинов (ашкеназийский и сефардский)¹² на протяжении 5 лет по очереди занимает должности председателя Раввинатского совета и председателя Верховного раввинского суда. Раввинатский совет Верховного раввината дает ответы на галахические вопросы и консультации по ним, заботится о сохранении религиозных ценностей в обществе, выдает свидетельства о кашруте, лицензии на право отправления должности дайана (судьи), раввина городской общины и раввина, регистрирующего браки [1, с. 655–656]. В городах и населенных пунктах современного Израиля действуют 130 религиозных советов (моацот датиот); около 500 раввинов, находящихся на государственной службе, ведают оформлением актов гражданского состояния, осуществляют контроль над правильным соблюдением субботы, еврейских праздников и кашрута, ведут соответствующую работу в армии. В десяти городах страны действуют 15 раввинатских судов. Квалифицированные кадры для религиозных учреждений готовятся в основном в Раввинатском Центре им. раввина Кука в Иерусалиме, религиозном университете Бар-Илан, а также в Еврейском университете в Иерусалиме.

Верховный раввинат Израиля не только контролирует религиозные учреждения, но и активно вторгается в политическую жизнь страны. Позиции раввината особенно сильны в таких министерствах, как министерство по делам религий, внутренних дел, министерства образования и здравоохранения. Главной религиозно-политической партией, представляющей интересы Верховного раввината в органах власти, является МАФДАЛ («Национально-религиозная партия»), которая с 2008 г. вместе с группой партий, отражающих интересы религиозных националистов, образует парламентский блок «а-Байт а-йеуди» («Еврейский дом»). Ультраортодоксальное течение также имеет свои политические партии. Наиболее представительные из них — «Ядут вэ-Тора» («Единство Торы и иудаизма») и «ШАС» («Объединение сефардов — хранителей Торы»). Эти партии активно сотрудничают с парламентскими фракциями и правительством, добиваясь прежде всего государственного финансирования своих учреждений.

На последних выборах в Кнессет 20-го созыва, состоявшихся 17 марта 2015 г., за религиозные партии проголосовали 16 % израильских избирателей, и они в общей сложности по-

¹¹ Гиор — процедура перехода прозелитов в иудаизм.

¹² Еврейское население Израиля принято разделять на три этнические группы: ашкеназы или ашкеназийские евреи — выходцы из европейских стран, Северной и Южной Америки, ЮАР, Австралии и Новой Зеландии; сефарды или восточные евреи — выходцы из стран Азии и Северной Африки и цабра — уроженцы Израиля (Палестины до 1948 г.).

лучили 21 мандат из 120. Все религиозные партии согласились войти в правительственную коалицию, возглавляемую лидером «Ликуда» Б. Нетаньяху. Депутаты от «Еврейского дома» возглавляют министерство образования и министерство по делам Иерусалима и диаспоры (Нафтали Беннет), министерство юстиции (Айелет Шакед), министерство сельского хозяйства и аграрного развития (Ури Ариэль). Депутаты от ШАС стали министрами по делам религий (Давид Азулай), экономики и развития Негева и Галилеи (Арие Дери). Кроме того, представители от партии «Единство Торы и иудаизма» Меир Поруш и Яков Лицман заняли, соответственно посты заместителей министров образования и здравоохранения, Ицхак Коэн (главный раввин сефардской общины) и Мешулам Нахари от ШАС — заместителей министров финансов и социального обеспечения и Эли Бен-Даган от «Еврейского дома» — замминистра обороны.

Блок «Еврейский дом» придерживается религиозно-сионистской идеологии и всемерно поддерживает правонационалистическое движение «Эрец Исраэль шлема» («Движение за единый и неделимый Израиль»). Основной электорат партийного блока — религиозные поселенцы. Главная политическая задача «Еврейского дома» состоит в следующем: «Мы стремимся к укреплению еврейского характера страны и будем бороться против тех, кто старается превратить Израиль в государство всех граждан»¹³. План действий, предлагаемый религиозными националистами, предполагает, что «границы Израиля простираются от берегов реки Иордан до Средиземного моря; никакое палестинское государство не будет создано в рамках этих границ Израиля; Иерусалим — вечная столица Израиля и никогда не должен быть разделен; еврейские поселения на всей территории Эрец Исраэль¹⁴ жизненно важны для нашей безопасности, и любое будущее мирное соглашение должно гарантировать сохранность существующих поселений, как и то, что они останутся под израильским суверенитетом; Голанские высоты — неотъемлемая часть Израиля, и они должны оставаться под израильским суверенитетом». Фракция выступает против предоставления арабам права на возвращение.

«Фракция считает, что поселенческое движение исполняет заповеди Всевышнего, и она клянется всемерно участвовать в этом движении и выступать против любых попыток остановить поселенческую деятельность. Партия будет лоббировать создание новых поселений и расширение существующих поселений в Галилее, на Голанских высотах, в Иудее и Самарии, Иорданской Долине и Негеве. Партия будет содействовать увеличению численности еврейского населения в Иудее и Самарии...»¹⁵.

В программных положениях партии ШАС поднимаются в основном вопросы религиозной морали, этики и религиозного воспитания. Партия апеллирует на выборах к тем слоям израильской общественности, которые заинтересованы в укреплении религиозных ортодоксальных канонов иудаизма в Израиле. По конкретным политическим вопросам представители партии ШАС в госструктурах руководствуются галахическими постановлениями Совета библейских мудрецов, прежде всего рекомендациями духовного лидера движения раввина Овадии Йосефа (1920–2013), который неоднократно в своих проповедях призывал евреев активнее селиться на Западном берегу, а также отверг план А. Шарона по выводу израильских войск и поселенцев из Газы. На протяжении всего периода своего существования ШАС возражает против демонтажа поселений и своей парламентской деятельностью способствует укреплению поселений и оказанию им финансовой поддержки.

¹³ Политическая программа блока «Еврейский дом» (на яз. иврит).

¹⁴ «Эрец Исраэль» («Земля Израиля») — в Ветхом Завете это определение относится к территории, дарованной Всевышним Аврааму и его потомкам. Границы «земли обетованной» очерчены «от реки Египетской до великой реки Евфрат» (Быт. 15:18). В книге Исхода обозначены пределы протяженности «Эрец Исраэль» с юга на север: «от моря Чермного (то есть Красного моря) до моря Филистимского (Средиземного моря)» (Исх. 23:31). По Библии в пределах земли, отведенной для заселения коленами Израиля, указываются также Заиорданье (территория современной Иордании) и южные районы Ливана и Сирии (Чис. 32:33–42; 34:3–12; Втор. 3:8–17; Иис. Нав. 14–17).

¹⁵ В отношении территории современного Западного берега реки Иордан и сектора Газа в Израиле часто используется аббревиатура ЙЕША (Йегуда, Шомрон вз-Аза) — собирательное обозначение на иврите трех библейских географических названий: Иудея, Самария и Газа. Израильские поселенцы и их сторонники считают эти территории неотъемлемой частью «Земли Израиля» («Эрец Исраэль»). Поселенцы часто называют Западный берег и Газу также «освобожденными территориями».

В отношении поселений на Западном берегу позиции партии совпадают с ШАС. Партийные политические ориентиры передаются ортодоксальной аудитории в основном в устной форме посредством духовных проповедей религиозных авторитетов, среди которых выделяются раввины Йосеф Шалом Элишай, Ахарон Лейб Штейман, Элазар Шах (ум. в 2001 г.), Авраам Равиц (ум. в 2009 г.), Меир Поруш, Яков Лицман. Движение принципиально не пользуется Интернет ресурсами.

Как известно, религиозный сектор в Израиле является почти полностью дотационным: он меньше всего производит и в основном финансируется за счет госбюджета. Уже сейчас за согласие присоединиться к правительственной коалиции религиозные партии выставили счет в размере 20 млрд шекелей¹⁶ [10]. Значительная часть этой суммы будет потрачена на содержание религиозных учреждений и системы религиозного образования «Мааян» («Источник»). К этому следует добавить, что, по подсчетам израильских экономистов, только прямые ежегодные инвестиции из госбюджета на поселения составляют более 9 млрд шекелей (13 % расходной части бюджета)¹⁷. С учетом того, что основная масса израильских поселенцев — это ортодоксальные иудеи, то эта статья расходов является также важным каналом дотирования религиозной инфраструктуры.

По состоянию на сегодняшний день в 150 еврейских поселениях на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, проживают около 520 тыс. израильтян. За последнее десятилетие прирост израильского населения за «зеленой линией» составил 5,3 %; в самом Израиле этот показатель равен 1,8 %. Столь высокий показатель рождаемости опять же объясняется тем, что в еврейском секторе на оккупированных территориях проживают преимущественно религиозные евреи. С 2007 по 2013 гг. еврейское население на Западном берегу увеличилось на 8,5 %¹⁸.

Ортодоксальные сторонники иудаизма составляют почти 70 % от общего числа поселенцев. В свою очередь религиозных евреев, живущих в поселениях, можно разделить на две категории: ультраортодоксальные евреи (29 %) и религиозные сионисты (39 %). В отличие от религиозных сионистов, ультраортодоксы ведут обособленный образ жизни и не принимают активного участия в поселенческом движении [3]. Ортодоксальные поселенцы в основном живут компактно в 8 поселениях (Модиин Илит, Бейтар Илит, Маале Амос, Иммануэль, Асфар, Нахлиэль, Матитяху и Кохав Яков).

Религиозные сионисты являются авангардом современного израильского поселенческого движения. Помимо 70 признанных официально правительством Израиля поселений, они создали 104 аванпоста или нелегальных с точки зрения израильского законодательства поселения, в которых проживают около 4 тыс. человек. Религиозные националисты убеждены, что их земное предназначение заключается в распространении еврейского присутствия на всей территории «Эрец Исраэль» в преддверии наступления мессианской эры. Радикальные религиозно-сионистские организации, входящие в состав поселенческого движения, считают, что именно библейские границы очерчивают территорию «неделимой Земли Израиля» (см. размещенную ниже карту).

Примечательно, что идея создания поселений в «Эрец Исраэль» на начальном этапе национального возрождения еврейского народа выкристаллизовалась именно в религиозном, а не в светском сознании европейского еврейства. Для первых идеологов религиозного сионизма именно религиозная догматика служила основанием для реализации колонизационного проекта в Палестине. Местное население, то есть арабы, в представлении родоначальников религиозно-сионистской идеи были потомками Амалека и некоторых других вождей хананейских племен (Бытие, 36:12), которые, в соответствии с ветхозаветным повествованием, по воле Всевышнего были вытеснены иудеями за пределы Ханаана в Аравийскую пустыню, а на отвоеванных землях со временем образовались Иудейское и Израильское царства. Тексты Ветхого Завета допускают и оправдывают применение силы и другие враждебные действия

¹⁶ Электронный ресурс новостного израильского агентства «Израиль 24». URL: <http://il24.ru/israel/politics/875-mrachnoe-budushee-izraylya.html>

¹⁷ Shir Hever. The Political Economy of Israel's Occupation. February, 23, 2011.

URL: <http://www.inminds.com/shir-hever.php>

¹⁸ The UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs occupied Palestinian territory. The Humanitarian Impact of Israeli Settlements Policies, December 2012.

против амалекитян: «У Господа война против Амалека из рода в род» (Исх. 17:16). Крайние формы насилия со стороны евреев к потомкам Амалека принимают характер священного и законного действия, поскольку в тексте Писания зафиксировано следующее положение: «...На Земле, которую Господь, Бог твой, дает тебе (Израилю) в удел, чтоб овладеть ею, изгладь память Амалека из поднебесной; не забудь» (Второз. 25:19). В Талмуде амалекитяне уже сравниваются с «пчелиным роем», «пиявками, жаждущими крови», «ядовитыми мухами, пристающими к язвам на теле человека» и т. п. (Песикта, III, 26). Понятно, что по прошествии веков встреча на Святой Земле нового иммигранта с подобным мировоззрением и местных арабов изначально не сулила добрососедского сосуществования между общинами, в общем-то, родственных народов.

Карта «неделимого Израиля»



Источник: *Yinon O. A Strategy for Israel in the Nineteen Eighties*. Association of Arab-American University Graduates, Inc. Belmont, Massachusetts, 1982.

Двое наиболее известных авторитетов Галахи XX столетия, отец и сын р. Моше Соловейчик (1876–1941) и р. Йосеф-Дов Соловейчик (1903–1993) доводят концепцию «святости ненависти к Амалеку» до абсолюта и придают ей вселенский и универсальный характер. В галахическом трактате «Иш а-Эмуна» («Человек Веры») р. Йосеф-Дов Соловейчик, ссылаясь на теософские рассуждения своего отца, утверждает, что «вооруженная борьба со всякими нациями (или отдельными лицами), выступающими против народа Израиля именно из-за ненависти к евреям, является исполнением заповеди войны с Амалеком». Отсюда следует вывод: «каждый, кто плетет заговоры против Израиля как народа (как арабы в нашем поколении, преследующие евреев, даже если они находятся вне территории государства Израиль и даже если они никогда не посещали этого государства), он — из породы Амалека... Надо

пробудить в себе ярость против него, полностью уничтожить его, ибо это — война против сил зла, за изгнание их из мира¹⁹.

Идеология противоборства с теми, кто посягает на историческую территорию Израиля, и мессианского предназначения поселенческой деятельности после оккупации арабских территорий в 1967 г. получила широкое распространение среди основной массы поселенцев, и отступление от достигнутого — даже незначительное — воспринимается ими одновременно и как предательство национальных интересов, и как серьезное нарушение религиозных предписаний Торы и Талмуда. К числу поселенцев, возвращенных на этих воззрениях, относятся, безусловно, И. Амир — убийца премьер-министра И. Рабина.

По мнению некоторых раввинов, участвующих в поселенческом движении, согласие на возврат территорий, над которыми Израиль установил свой контроль в июне 1967 г., есть преступление, заслуживающее «мита би-едей шамаим» («смерть от руки Всевышнего»). Известно, что церемония наложения религиозного проклятия «Пульса де-Нура» («Удар Огнем») проводилась некоторыми радикально настроенными раввинами в отношении С. Хусейна, М. Каддафи, Я. Арафата и израильских премьеров И. Рабина и А. Шарона, когда те соглашались пойти на территориальные уступки.

Недавно в Израиле раввины Ицхак Шапиро и Йосеф Элицур из поселения Ицхар на Западном берегу издали скандальный галахический трактат «Законоучение Царя», изд. ешивы «Од Йосеф хай», 2009, 230 С. В трактате авторы рассматривают ситуации, когда, по их мнению, правомерно и допустимо с точки зрения галахического законодательства убийство нееврея (гоя) и даже нееврейских «детей злодеев». Раввины не отождествляют «злодеев» и «детей злодеев» с арабами или палестинцами. Однако на прямой вопрос: кого они имеют в виду, говоря о гоях, заслуживающих уничтожения, раввин И. Шапиро прямо ответил: «Тот, кто — в теме, тот поймет»²⁰.

До сих пор главным религиозным авторитетом и духовным учителем и наставником, вдохновившим на участие в сионистском и поселенческом движении на «библейских землях» десятки тысяч религиозных евреев, является р. Авраам Ицхак а-Коэн Кук (1865–1935). Будучи главным раввином ашкеназийской общины Иерусалима, он непосредственно руководил процессом создания поселений в Палестине и заселения страны еврейскими иммигрантами. Раввин А. Кук был убежден, что преимущественно светский и даже безбожный характер сионистской иммиграции — это поверхностное влияние вынужденного пребывания еврейского народа вне его родной страны (галут). Но национализм в силу его органической связи с иудаизмом будет неизбежно возвращать светских евреев в лоно религиозной традиции. Поселенческое движение, как и националистический настрой первых сионистских иммигрантов, р. Кук считал духовным источником, утоляющим нравственную жажду [2, с. 37]. Р. Кук одним из первых призвал участников еврейского заселения Палестины к вооруженной борьбе со всеми, кто противостоит созданию независимого национально-религиозного центра в «Эрец Исраэль». «Мы должны быть вооруженными в святой войне с Амалеком, и внутренне и внешне, — утверждал р. Кук и продолжал, ссылаясь на талмудическое положение. — Если победим Амалека в сердце, то победим и внешнего врага Израиля. А к каждому, кто утверждает обратное, относится высказывание “Всякий милосердный к жесткому, в конце концов станет жестоким к милосердному”» [3, с. 508]

Теоретическое наследие р. Кука до сих пор является предметом изучения и практическим пособием для большинства израильских поселенцев, живущих за пределами границ, существовавших на 4 июня 1967 г. Из стен основанной им ешивы — учебного центра подготовки раввинов «Мерказ а-Рав» в Иерусалиме — вышли сотни убежденных сторонников идеи «неделимого Израиля», которые сейчас принимают участие, в том числе, в формировании решений государственных органов власти Израиля и Верховного Раввината страны, составляют ядро Совета поселений Иудеи и Самарии (ИЕША) и Совета раввинов поселений.

Первой организацией, которая поставила своей практической задачей объединить всех сторонников заселения евреями оккупированных в 1967 г. арабских территорий путем создания на них сети поселений, стал «Блок верующих» — «Гуш эмуним». Учредительное собра-

¹⁹ Цит. по: Р. Моше Цуриель. Кто он, Амалек нашего времени? «Эрец Хемда», Бней Брак, 1994. URL: http://forum.rcmir.com/topic1855247_0.html

²⁰ Маарив, 09.11.2009 (на яз. иврит).

ние организации произошло весной 1974 г. в поселении Кфар Эцион. Инициаторами формирования нового поселенческого движения были учащиеся и преподаватели иерусалимской ешивы «Мерказ а-Рав». Возглавил движение р. Цви Иегуда Кук — сын р. А. И. а-Коэна Кука.

Лидеры «Гуш эмуним» всегда отчетливо осознавали, что без государственной поддержки на общественных началах невозможно проводить поселенческую деятельность, поэтому организация сохранила прочные и разветвленные связи с членами Кнессета, правительства и руководителями «Еврейского Агентства», представляющими израильский правонационалистический лагерь. В октябре 1977 г. движение «Гуш эмуним» было официально признано правительством Израиля, а также Всемирной сионистской организацией и получило статус легального поселенческого движения. Всего с 1979 по 1983 гг. по утвержденному правительством «Генеральному плану развития поселений в Иудее и Самарии» было основано 105 поселений. Большинство из появившихся в этот период поселений были созданы по инициативе религиозных сионистов из «Гуш эмуним».

В начале 1980 г. группа религиозных поселенцев, примыкавших в основном к «Гуш эмуним» и считавших, что правительственная политика в отношении поселенческого движения носит сдерживающий и неэффективный характер, создала законспирированную сеть экстремистских вооруженных организаций. С самого начала деятельность подобного рода группировок была несовместима с израильским законом «О борьбе с террором», поэтому они действовали и продолжают действовать в основном нелегально в поселениях на Западном берегу. Собирательное название этих групп на иврите — «махтерет», то есть «подполье». За всю историю поселений было зарегистрировано несколько десятков таких групп. Самые известные из них: «Ках» («Так») и «Кахане Хай», а также «Комитет по обеспечению безопасности движения по дорогам Иудеи и Самарии», «Террор против террора», «Хашмунаим» («Хасмонеи»), «а-Емин а-амити» («Настоящие правые»), «Новые израильские правые» и др.

Инициатором создания и идейным вдохновителем подпольных групп был раввин М. Кахане. Основанное им политическое поселенческое движение «Ках» («Так») действовало легально вплоть до наложения Верховным судом Израиля в 1988 г. запрета на участие списка его кандидатов в парламентских выборах в связи с обвинениями в отрицании демократической сущности Государства Израиль и пропаганде расизма. Деятельность организаций «Кахане хай» («Кахане жив») и «Ноар Меир» («Молодежь Меира»), созданных сыном М. Кахане, также была признана израильским правосудием незаконной.

В 1980-х гг. члены «еврейского подполья» осуществили десятки террористических актов, среди которых: попытки поджечь или заложить взрывчатку в мечетях на Храмовой горе в Иерусалиме и ряде мечетей Хеврона, убийство во время массовой демонстрации в Тель-Авиве активиста пацифистского движения «Мир — сейчас» Э. Гринцвейга, поджоги автомашин в арабских кварталах Восточного Иерусалима, вооруженные нападения на машины мэров палестинских городов Наблус и Рамалла, обстрел студентов Исламского университета в Хевроне (3 человека убиты и 33 ранены), погромы в редакциях израильских газет «Гаарец» и «а-Олам а-зе». В апреле 1984 г. 27 «подпольщиков», в том числе несколько членов «Гуш эмуним», были арестованы и по приговору израильского суда приговорены к различным срокам заключения; трое из них за убийства — к пожизненному. Судебные разбирательства над экстремистами из «еврейского подполья» и громкие обвинения лидеров «Гуш эмуним» в расизме и даже фашистских замашках обусловили реорганизацию всего движения: в начале 1990-х гг. его сторонники растворились среди правых националистических партий и общественных движений.

В 1978 г. от «блока» отпочковалась организация «Тнуа итяшвут Амана» («Движение поселенцев Амана»), которая занялась разработкой программ создания поселений, подбором кандидатов и направлением их в конкретные места жительства, обеспечением поселенцев всем необходимым, распределением фондов социальной помощи. «Амана» объединила все общинные поселенческие центры, основанные «Гуш эмуним» и объявила, что основная цель организации заключается в развитии таких же центров на Западном берегу, Голанских высотах и Газе. До сих пор члены «Аманы» идентифицируют себя с участниками поселенческого движения «Гуш эмуним».

Приоритетными направлениями в строительстве поселений для руководства «Аманы» стали центральные и южные районы Западного берега. Поселения «Аманы» представляют

собой закрытые сообщества, насчитывающие от 15–20 семей до тысячи человек и скомпонованные из израильтян по следующим признакам: религиозность, страна иммиграции, заинтересованность участвовать на практике в поселенческом движении. Принятие новых членов сообщества проходит на общем собрании при одобрении кандидатуры всеми членами общинной группы.

После образования Совета поселений и движения «Амана» раввины, выступающие за «неделимый Израиль», приняли решение об объединении в рамках «Ассоциации раввинов Иудеи и Самарии». Сейчас это объединение раввинов доминирует во всех религиозных поселениях.

В последнее время в поселенческой среде наблюдается сокращение числа организаций, которые представляют, собственно, только самих поселенцев. Последние предпочитают на выборах голосовать за традиционные правонационалистические блоки партий (обновленную национально-религиозную партию — «Еврейский дом» или «Ликуд»), поскольку их политические платформы в основном соответствуют запросам и интересам тех израильтян, которые проживают на оккупированных арабских территориях или считают эти территории суверенной частью Государства Израиль.

Сформированное 14 мая 2015 г. при поддержке религиозных партий 34-е правительство Б. Нетаньяху объективно не может осуществить никаких серьезных подвижек во внутренней или внешней политике Израиля. Очевидно, что нынешняя правительственная коалиция будет по-прежнему стимулировать формирование необратимых реалий, исключающих решение палестино-израильского конфликта в рамках общепринятой в международном праве формулы «два государства для двух народов». По-прежнему будет нагнетаться антииранская атмосфера, будет продолжаться обременительная по финансовым затратам политика тотальной блокады сектора Газа и расширения поселенческой активности на палестинских территориях на Западном берегу. Переговорный процесс с палестинцами так и останется в тупиковом состоянии, а, следовательно, решение основных проблем окончательного статуса будет заморожено еще на несколько лет.

Вместе с тем новое правительство Б. Нетаньяху фактически не имеет серьезной поддержки в Кнессете, где оно располагает лишь 61 местом, то есть достаточно перехода в оппозицию одного-двух депутатов для того, чтобы развалить нынешнюю коалицию. Не располагает правительство и поддержкой в израильском обществе, которое в основной своей массе занимает светские позиции и явно не может быть удовлетворено засильем клерикалов в политическом руководстве страны.

THE ROLE OF THE RELIGIOUS FACTOR IN POLITICAL PROCESSES IN ISRAEL

*Alexander V. Krylov, PhD (History), Senior Researcher, Middle East Studies Center,
Institute of International Studies, MGIMO-University,
Professor of the Oriental Studies Department of MGIMO-University,
Moscow, E-mail: avkrylov2004@mail.ru*

Summary

This article studies the influence of religion on political and social processes in Israel. Modern Israel is a complicated multi-ethnic and multi-religious society. Israel is home to over 8 million people and approximately a quarter of its citizens are non-Jews (Muslim Arabs and Christian Arabs, Druze, Bedouins, Circassians and etc.). In spite of the fact that the Israeli system of law provides “the complete equality of social and political rights to all its inhabitants irrespective of religion, race or sex”, many Arabs and other non-Jews citizens of the State are not really integrated into Israeli society and do not feel themselves full citizens of the State that seeks to position itself exclusively as a «Jewish State».

In addition the tension between Israel’s Middle Eastern and European identities is personified in the contradictions between Ashkenazim and Sephardim. There are also religious differences between Jews who identify themselves with the ultra-Orthodox, religious nationalists (so called “Hardelim”) – an acronym of two

words in Hebrew – “Hared” (ultra-orthodox) and “Leumi” (nationalist)), traditionalists and secular Jews. The article notes that the current «Likud» government supported by the religious parties actually strengthens the tendency to clericalization of Israeli political and social life.

The author also makes an attempt to understand and analyze the basic historical, philosophical and religious aspects of the National-Religious trend in Israeli politics. This trend turned into a powerful force after a Jewish religious fanatic Yigal Amir had killed Prime Minister Yitzhak Rabin in 1995.

The research reveals the forms and methods, aims and objectives of the Israeli official settlement policy, determines the attitude of the religious parties and groups towards the settlement movement and indicates a negative influence of the settlement factor on the Israeli-Palestinian negotiating process and political situation in the Middle East as well.

Keywords: Israel, religion, Judaism, religious nationalism, Jewish settlements.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Краткая еврейская энциклопедия. В 11 т. Т. 1. Иерусалим: Общество по исследованию еврейских общин, 1976–2005.
2. Об отделении сионизма от религии. Страна Израиля и народ Израиля в учении рабби А. И. а-Коэна Кука: Сборник избр. произведений р. Кука / Сост. И. Бернштейн. – Иерусалим, без указ. года (на яз. иврит).
3. Эпистолы рабби Авраама Ицхака а-Кохена Кука. – Иерусалим, 1962–1965. С. 508 (на яз. иврит).
4. The Ultra-Orthodox Jews in the West Bank. Peace Now. Settlements in Focus, 2005, Vol. 1, Issue 12. URL: <http://peacenow.org.il/eng/content/ultra-orthodox-jews-west-bank>

Э. Д. ЭШБА

ЕСТЬ ЛИ БУДУЩЕЕ У НЕООСМАНСКОГО ПРОЕКТА ТУРЦИИ?

*Эшба Элана Джемаловна, мл. науч. сотр. Центра партнерства цивилизаций
Института международных исследований МГИМО МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: elana_eshba@mail.ru*

Аннотация

Данная статья посвящена рассмотрению неоосманского проекта Турции, а также возможностям его имплементации в региональной политике. В работе дается краткий исторический обзор, делается сравнительный анализ основных тенденций в современной внешней политике Анкары, а также различий и общих черт неоосманизма и кемализма на современном этапе. В статье также освещаются действия Турции на сирийском направлении и некоторые их последствия.

Ключевые слова: Турция, неоосманизм, кемализм, Сирия, Эрдоган.

Османизм как политическая доктрина был выдвинут младотурками еще в конце XIX в. Первоначально в этой доктрине декларировалось «равенство всех османов», то есть всех подданных огромной Османской империи независимо от их национальности и религии. Однако на деле, особенно после прихода младотурок к власти в 1908 г., именно османизм превратился в орудие их борьбы против требований сохранения национальной идентичности нетурецких народов империи, а также подкреплял идеологическое обоснование необходимости их ассимиляции с целью создания так называемой единой османской нации. Тем не менее у современных турок эта концепция ассоциируется с борьбой за собственное величие, величие своей страны.

НЕООСМАНИЗМ: ПОПЫТКА РЕАНИМАЦИЯ ИДЕОЛОГИИ

Сегодня применительно к внешнеполитической доктрине Турции все чаще используется термин «неоосманизм», который впервые был введен в оборот еще в 1970-е годы, после кипрских событий 1974 г., когда Турция ввела на остров свои войска, провозгласив там создание Турецкой Республики Северного Кипра [5, р. 524]. С подачи Афин, обвинивших Анкару в желании вернуть былое влияние на постосманском пространстве, этот термин был подхвачен и западными экспертами, многие из которых предполагали возвращение Турции к политике, базирующейся на имперских традициях.

По сути, неоосманизм можно назвать неофициальной внешнеполитической доктриной Турции, целью которой является расширение влияния и укрепление своих позиций на всей территории бывшей Османской империи. Подразумевается, что главным «орудием» достижения этой цели должна стать «мягкая сила», развитие и упрочение экономических связей, гуманитарное и культурное сотрудничество и т. д.

По мнению некоторых экспертов, неоосманизм можно назвать попыткой сформировать новую нацидентичность за счет применения методов гуманитарного и экономического воз-

действия. Он представляет собой базовую идеологию для всех стратегий и тактик внешней политики Турции [1, с. 71–78].

Интересно, что среди задач МИД Турции в соответствии с Законом № 6004 от 2010 г. первым пунктом значится «оказание поддержки формированию и укреплению в регионе и в мире условий, способствующих установлению справедливости и развития»¹.

Вместе с тем термин «неоосманизм» в самой Турции не упоминается ни в одном официальном документе, однако нынешний премьер-министр страны Ахмет Давутоглу, будучи министром иностранных дел, в 2009 г. в одном из своих выступлений отмечал: «Нас называют неоосманами. Да, мы и есть неоосманы, мы вынуждены заниматься соседними странами и пойдем даже в Африку»².

И именно Давутоглу открыто сформулировал приоритеты турецкой внешней политики в своей довольно объемной монографии «Стратегическая глубина: международная позиция Турции», которая вышла в свет еще в 2001 г., за год до того, как Партия справедливости и развития (ПСР) пришла к власти. Суть изложенных в этом исследовании идей можно свести к следующему: Анкара будет стремиться укрепить и увеличить свое политическое, экономическое, дипломатическое и духовное влияние на всем пространстве бывшей Османской империи: на Балканах, Ближнем Востоке, Кавказе и в Северной Африке [4].

С этими идеями хорошо коррелирует концепция того же Давутоглу «ноль проблем с соседями», которая в 2008 г. легла в основу внешнеполитической доктрины ПСР. В соответствии с ней, Турции необходимо было взять курс на нормализацию и развитие партнерских отношений со всеми близлежащими государствами, в том числе и с такими традиционно проблемными для Анкары, как Армения и Греция. Новые власти настаивали на том, что внешняя политика Турции ранее была несбалансированной, в ней делался чрезмерный акцент на связях с Западной Европой и США, при этом в жертву приносились интересы Турции на Востоке, прежде всего в ближневосточном регионе. Давутоглу, в частности, часто отмечал, что — в отличие от других имперских держав — за первые 80 лет после основания Турецкой Республики она вынужденно игнорировала отношения с государствами, которые сформировались в бывших османских провинциях в Северной Африке и на Ближнем Востоке, и что сегодня Турция может и даже обязана играть намного более значимую роль в этом регионе. Геополитической стратегией ПСР стала защита правоверных на стыке исламского и западного миров. При этом Турция использовала традиционную риторику о своей роли связующего звена между Западом и Востоком [2, с. 85].

Одновременно необходимо подчеркнуть, что неоосманизм Р. Т. Эрдогана и А. Давутоглу в значительной степени отличается от политики Н. Эрбакана, бывшего премьер-министра Турции, которого принято считать политическим наставником нынешнего президента Турецкой Республики. В то время как Эрбакан стремился создать нечто вроде исламского альянса с мусульманскими странами, такими как Ливия, Иран, Малайзия, Индонезия, в качестве явной альтернативы союзу с Западом, лидеры ПСР сегодня, скорее, стремятся за счет «восточного вектора» дополнить свои связи с Западом, а не заменить их. Можно говорить о том, что их видение во многом совпадает с политикой бывшего президента Т. Озала, который также опирался на имперское наследие и не исключал возможность сосуществования нескольких идентичностей в современной Турции и формирования нового национального консенсуса. Такая позиция находит определенный отклик у населения страны, которому постоянно напоминают, что жители современной Турции — наследники великой многонациональной империи, не так уж давно господствовавшей на Ближнем Востоке, в Северной Африке, на Балканах и даже в части Центральной Европы.

Вместе с тем представляется, что такой акцент на османском наследии все же не является частью плана по исламизации Турции и выстраиванию соответствующей внешней политики страны. Скорее, это попытка сбалансировать и расширить горизонты кемализма, с его одержимостью сделать Турцию частью «западной идентичности». В интерпретации лидеров

¹ Закон о создании и задачах Министерства иностранных дел №6004 (Dışişleri Bakanlığının kuruluş ve görevleri hakkında kanun #6004) // МИД Турции.

URL: <http://www.mfa.gov.tr/data/BAKANLIK/mevzuat-2013.pdf>

² *Seven E.* Sarkozy gittiği her yerde bizi görecektir. URL: <http://www.yenisafak.com/gundem/sarkozy-gittigi-her-yerde-bizi-gorecek-225129>

ПСР в основе неоосманизма должно лежать не тяготение к уже существующим «центрам силы», а экспорт собственных ценностей, ориентированных не только на тюркские народы, но и на весь мусульманский мир. А в перспективе границы подобной экспансии могут быть и еще шире.

Такое широкое видение своих внешнеполитических приоритетов может отразиться и на внутренней политике страны. К примеру, поскольку неоосманизм во многом опирается на «великое многонациональное наследие Османской империи», он вполне способен скорректировать концепцию «гражданства», то есть ограничить значение этничности и происхождения, сделав при этом акцент на религии. В рамках этой схемы исламу отводится одна из основных ролей в плане формирования общей турецкой идентичности. По мнению ряда экспертов, как и в Османской империи, ислам в перспективе может стать своего рода общим знаменателем, прежде всего между курдами и турками. Хотя на данном этапе такая вероятность выглядит по крайней мере сомнительной.

Поскольку основной целью неоосманизма является усиление позиций Турции на мировой арене и превращение ее в сильную и влиятельную региональную сверхдержаву, чья культура, стратегическое видение и действия отсылают к наследию Османской и Византийской империй, Анкара должна играть активную роль в обширном регионе, для которого она является естественным центром притяжения. Однако подобные грандиозные амбиции требуют существования сильного и стабильного национального государства без внутренних этнических и религиозных конфликтов и разногласий. В этой связи, по мнению, например, кемалистов, предлагаемое официальной Анкарой видение неоосманской внешней политики нежизнеспособно и даже авантюрно. Идеи предоставления курдам более широких национальных и культурных прав, а исламу большего политического пространства, по мнению последователей идей Ататюрка, являются опасными отклонениями от светских, национальных и республиканских норм. В этом смысле, по оценке кемалистов, неоосманское мышление не только не является полезным для укрепления позиций Турции, но и угрожает национальным интересам страны. Кроме того, кемалисты выступают против пантюркистских и панисламистских тенденций во внешней политике страны, прежде всего на том основании, что они идут вразрез с главной заповедью Ататюрка — строгой «национальной» внешней политикой. Они однозначно высказываются за поддержание существующего статус-кво и являются твердыми сторонниками активного противодействия угрозе курдского сепаратизма.

НЕООСМАНСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ ТУРЦИИ

Необходимо подчеркнуть, что важной характеристикой концепции неоосманизма является его цель охватить как исламский мир, так и распространить влияние на Запад. В данном контексте примечательно, что в преддверии распада Османской империи, о ней говорили как о «большом человеке Европы», но не Востока.

В этом смысле европейское наследие имеет большое значение для неоосманов. Они хотят быть открытыми для Запада и западного влияния. Такая гибкость в значительной степени отсутствует у противников неоосманизма, которые считают и ислам, и европейский мультикультурализм потенциальными врагами кемалистской революции.

Вместе с тем, несмотря на то, что политическое пространство Турции принято считать полем битвы между проосманскими исламистами и антиосманскими кемалистами важно отметить, что эти направления имеют и много общего. Оба характеризуются сильным чувством патриотизма и поддержанием концепции турецкой «нации-государства». Несмотря на то, что неоосманизм можно, хотя и условно, считать более либеральным течением, нежели кемализм, он довольно успешно усвоил кемалистскую парадигму турецкого национализма. Концепция «нация-государство» не ставится неоосманами под вопрос. В целом нет противоречий и относительно национальных интересов Турецкой республики, вопрос лишь в способах их достижения.

В турецких госструктурах подчеркивают, что намерены развивать отношения со всеми партнерами, позиционируя себя в качестве связующего звена между Западом и Востоком [3]. В этой связи показательна активизация политики Турции, прежде всего на постосманском пространстве и в ближневосточном направлении.

По сути, внешняя политика Турции при Эрдогане и правящей Партии справедливости

и развития сводилась к двум главным целям. Первая — максимально возможное усиление влияния в арабском мире посредством поддержки (а если нужно, то и создания) умеренных исламистских движений суннитского толка и конфронтации (причём часто показной) с Израилем. Вторая — обуздание курдского сепаратизма посредством экономических и политических шагов, призванных убедить турецких, сирийских, иракских и иранских курдов в том, что Турция переживает период демократического обновления.

К слову, турецкая общественная модель, сочетающая национальные традиции с демократическими принципами, долгое время представлялась идеальной для интеллигенции и светской оппозиции многих арабских стран, где несменяемость и семейственность власти всё больше раздражала граждан. Темпы экономического развития, постепенное укрепление политических позиций на мировой арене, особенно на региональном уровне, и на первых порах довольно успешная имплементация концепции «ноль проблем с соседями» сделали Турцию привлекательным примером для многих мусульманских стран. Это, казалось, открывало прекрасные возможности для того, чтобы стать влиятельным актором на всём Ближнем Востоке и в Северной Африке.

Достичь данной цели предполагалось, в том числе, с помощью умеренных исламистов типа «Братьев-мусульман», которые, словно по заказу, захватили власть в одной из ключевых арабских стран — Египте.

Однако от прихода к власти «Братьев-мусульман» Анкара ничего не выиграла. Режим Мухаммеда Мурси оказался недолговечным. Более того, новые власти Египта сразу возобновили сотрудничество с израильтянами — и те, и другие полны решимости нейтрализовать ХАМАС и, по возможности, «выкорчевать» из региона «Братьев-мусульман» вместе со всеми аффилированными группами.

Время показало, что концепция А. Давутоглу не принесла успехов и на других направлениях. Застарелый кипрский вопрос так и не был разрешен; Европейский Союз, как и раньше, держит Анкару «на безопасном расстоянии»; нет прогресса и в турецко-армянских отношениях: Цюрихские протоколы, которые могли нормализовать отношения между Анкарой и Ереваном, в итоге не были ратифицированы ни в Турции, ни в Армении.

Сирия стала еще одним рубежом, символизирующим разворот Анкары в сторону от «нулевых проблем». Там уже шла настоящая война, когда, назвав происходящие в САР события внутривластным вопросом для Турции, тогда еще премьер Р. Т. Эрдоган разорвал дружественные отношения с президентом Б. Асадом, превратившись в одного из самых ярых противников его режима.

Оказывая помощь боевикам, воюющим против правительственных войск, Турция не приобрела ни влияния в Сирии, ни международного авторитета. Наоборот, о ней всё чаще говорят, как о государстве, скорее создающем новые проблемы, чем решающим уже существующие³. Кроме того, Турция получила новое обременение в виде суннитских группировок, которые, так и не сумев свергнуть режим Башара Асада, примкнули к известным исламистским террористическим структурам — запрещенным в России «Исламскому государству» и «Джабхат ан-Нусра». Теперь террористы начали вербовать турецких граждан, прежде всего в юго-восточных регионах и даже угрожать некоторым объектам страны.

Можно предположить, что именно сирийский кризис «спутал карты» турецкому правительству. Многие эксперты, в том числе и турецкие, открыто называют позицию Эрдогана по Сирии «упрямой, ошибочной и недальновидной», а внешнюю политику Турции в последние несколько лет «иррациональной».

Не сильно преуспело правительство Эрдогана в обуздании курдского сепаратизма. Политика поддержки сирийских оппозиционных группировок вызывала недовольство джихадистов. А попытки пойти с ними на диалог с целью натравить их на курдские отряды в Сирии только усилили недоверие сирийских, иракских и турецких курдов к Анкаре.

В данной связи важно отметить, что турки поддерживают Региональное правительство Курдистана в Северном Ираке, так как рассчитывают на реализацию проекта трубопровода, по которому сырая нефть из месторождений на иракском севере шла бы в Турцию. Региональное правительство такой проект одобряет, однако в регионе есть курдские фракции,

³ Huffington Post: Эрдоган стал для НАТО ахиллесовой пятой. URL: <http://ria.ru/world/20160224/1379569656.htm>

выступающие категорически против его реализации. Кроме того, этот проект может серьёзно осложнить отношения Анкары и официального Багдада, который, разумеется, не хочет, чтобы нефть «утекала у него сквозь пальцы», и в этом вопросе пользуется полной поддержкой Тегерана. И наконец, Вашингтон уже высказался против проекта трубопровода и даже приступил к обсуждению с Тегераном перспектив регионального сотрудничества. Таким образом, Анкара поставлена, мягко говоря, в сложное положение.

И ЧТО В ИТОГЕ?

Подводя итог, можно сделать вывод, что на первых порах довольно успешная, прагматичная внешняя политика Турции, базирующаяся на принципах неоосманизма, в настоящее время близка к полному краху. И поворотным пунктом в данной ситуации можно назвать сирийский кризис, где турецкое руководство заняло жесткую, бескомпромиссную позицию, по большому счету, не отвечающую долгосрочным интересам Анкары. Это вкупе с целым рядом других проблем, в том числе и внутреннего характера (коррупционный скандал, волнения в Турции в 2013 г., столкновения турецкой полиции с демонстрантами, новое обострение отношений с курдами), привело к определенному снижению популярности правящей ПСР и самого Р. Эрдогана. Тем не менее ПСР пока остается самой влиятельной политической силой в Турции. Традиционная светская оппозиция — наследники светского кемализма набирает на выборах чуть больше 25 %⁴ голосов. Очевидно, им не удастся сформулировать такую программу, которая находила бы отклик у большего числа поляризованного населения Турции.

Что касается светских националистов, то они набирают на выборах и того меньше — немногим больше 10 %⁵. Основными причинами их низкой популярности среди избирателей эксперты считают отсутствие хорошего лидера и внятной альтернативной программы. Активную позицию занимают курды, но они пользуются поддержкой, прежде всего курдского населения страны. В июне 2015 г. курдская партия впервые прошла в парламент. Некоторое время отношения между официальной Анкарой с курдами действительно давали надежды на налаживание полноценного диалога и сотрудничества. Тем не менее и в этом вопросе поворотным пунктом стал сирийский кризис. Эрдоган встал на сторону антикурдских сирийских повстанцев, а после серии терактов летом 2015 г. он начал операцию против Рабочей партии Курдистана (РПК), в результате чего большинство курдов полностью разочаровались в перспективах сотрудничества с официальной Анкарой.

Есть еще одна оппозиционная группировка — движение «Хизмет», лидером которого является Ф. Гюлен. Его специализация — деятельность в сфере медиа и PR, а также различные гуманитарные и культурные проекты, в том числе международные. Считается, что его последователями являются несколько миллионов человек, причем это не только жители Турции, но и турки, проживающие за границей. Многие эксперты полагают, что именно «Хизмет» действительно может «раскачать» ситуацию в стране.

Ситуация в Турции сложилась непростая, и, вероятно, победа в ноябрьских выборах заставила Эрдогана снова поверить в свои силы и вместо того, чтобы приступить к решению целого комплекса накопившихся проблем, он предпринял шаги, которые усугубили и без того незавидное положение страны.

К этому моменту стало очевидно, что поддержка уже свергнутых идеологически близких к турецкому режиму властей в Египте и Тунисе была ошибкой. В Ливии, Йемене и Сирии, где турецкие власти заняли такую же позицию, ситуация вообще скатилась к абсолютному хаосу и гражданской войне. А после вмешательства в сирийский конфликт России и Ирана стало понятно, что турецким планам здесь, скорее всего, пришел конец. В целом президент Турции не готов смириться с провалом своей сирийской политики. Можно предположить, что эскалацией ситуации он пытается принудить Россию к миру, а имея «козырь» в виде беженцев, нескончаемым потоком бегущих в Европу — как правило, транзитом через Турцию — он хочет заставить Запад поддержать Анкару и «отстранить» Россию от сирийских дел.

⁴ Правящая партия Турции победила по итогам досрочных выборов. URL: <http://www.newsru.com/world/02nov2015/turk.html>

⁵ Там же.

В целом можно говорить о провале стратегии неоосманизма в ближневосточном направлении, где позиции Турции резко ослабли. Разумеется, остались Балканы, где Анкара действует весьма активно. Однако в связи с экономическим кризисом, в котором она сейчас находится (тут важное значение имеет потеря большого российского рынка и рынков ряда ближневосточных стран), у нее становится меньше средств и возможностей для реализации своей политики.

Прогнозировать развитие ситуации в дальнейшем сложно, но вполне возможно, что ценой роковой ошибки Т. Эрдогана в сирийском кризисе может стать его неоосманский проект.

IS THERE ANY FUTURE FOR NEO-OTTOMAN TURKEY PROJECT?

*Elana Eshba, Junior Researcher, Civilizations' Partnership Center
Institute of International studies, MGIMO-University,
119954, 76 Vernadsky ave., Moscow. E-mail: elana_eshba@mail.ru*

Summary

The article is devoted to the study of neo-Ottoman project in Turkey, as well feasibility of its implementation in regional policy. The paper gives a brief historical overview, suggests a comparative analysis of the main trends in modern foreign policy of Ankara, and explores differences and similarities of neo-Ottomanism and Kemalism on the modern stage. The article also highlights the actions of Turkey and some of their consequences on the Syrian track.

Keywords: Turkey, neo-Ottomanism, Kemalism, Syria, R.T. Erdogan.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. *Аватков В. А.* Неоосманизм. Базовая идеология и геостратегия Турции // Свободная мысль. 2014. № 3.
2. *Кудряшова Ю. С.* О проявлении неоосманских амбиций в современной региональной политике Турции // Ежегодник ИМИ. Мировая политика: старые проблемы и новые вызовы. — М.: ИМИ МГИМО, 2015. Вып.3 (13).
3. *Davutoglu A.* Alternative Paradigms: the impact of Islamic and Western Weltanschauungs on Political Theory. Lanham, Md.: University Press of America, 1994.
4. *Davutoğlu A.* Stratejik derinlik. Küre İstanbul: Yayınları, 2001 / Англ. перевод: *Davutoglu A.* The Strategic Depth. Arab Scientific Publishers, 2010.
5. *Karpat K. H.* Studies on Ottoman Social and Political History: Selected Articles and Essays. Leiden etc., Brill, 2002.

КАВКАЗСКАЯ ДИНАМИКА: ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

(Материалы кавказоведческого семинара)

О НОВОМ КАВКАЗОВЕДЧЕСКОМ СЕМИНАРЕ

С ноября 2015 г. начал работу научно-практический семинар «Кавказ в прошлом и настоящем (общество и политика, экономика и культура)». Его инициаторами стали сотрудники Центра проблем Кавказа и региональной безопасности ИМИ МГИМО В. М. Муханов и А. А. Ярлыкапов, а также ст. науч. сотр. Центра изучения Центральной Азии, Кавказа и Урало-Поволжья Института востоковедения РАН В. О. Бобровников.

Семинар задуман как площадка для обсуждения проблем развития Большого Кавказа в ретроспективе и перспективе. Его целью является всестороннее обсуждение актуальных проблем современного кавказоведения и установление более тесных научных контактов между специалистами по Кавказу. На заседаниях семинара также будут проводиться презентации последних полевых и архивных исследований.

Предполагается, что семинар будет проводиться ежемесячно. И пока заявленный график удается соблюдать. Заседания проходят в МГИМО и ИВ РАН. В 2016 г. третьей площадкой станет Институт этнологии и антропологии РАН (ИЭА РАН), руководство которого выразило желание принять семинар.

Первое заседание состоялось 24 ноября 2015 г. в стенах МГИМО. На нем выступил А. А. Ярлыкапов с докладом на тему «“Исламское государство” и Кавказ: масштабы присутствия и связи». Доклад вызвал шквал вопросов присутствовавших коллег. В обсуждении приняли участие ученые специалисты из академических и учебных заведений Москвы (ИВ, ИМЭМО, ИЭА, ИРИ, МГУ и др.). Участники дискуссии отметили сложность проблемы «ИГ» для России и других государств Кавказа, обсудили возможные сценарии дальнейшего развития ситуации в регионе и способы реагирования на вызовы со стороны этого террористического образования.

Второе заседание прошло 23 декабря в стенах Института востоковедения РАН. С докладом на тему «В поисках ислама на Кавказе XIX в. (микроистория шариатской юстиции при военном-народном управлении)» выступил В. О. Бобровников.

Третье заседание состоялось 3 февраля в МГИМО. Оно было посвящено обсуждению социально-политической и конфессиональной ситуации в Республике Абхазия. С докладами выступили А. Ю. Скаков (ИВ РАН), В. В. Новиков (Институт социальных и политических исследований Черноморско-Каспийского региона) и В. М. Муханов. В работе семинара приняли участие эксперты из ИМЭМО, ИЭА, ИВ, МГУ и научных центров. Доклады вызвали оживленную дискуссию. Выступавшие отметили сложность и динамичность социально-

политической и конфессиональной ситуации в Абхазии. На основе докладов третьего семинара подготовлены две статьи, публикуемые в этом выпуске Ежегодника ИМИ.

На ближайших заседаниях семинара планируется обсудить социально-экономическую ситуацию на Северном Кавказе, российско-грузинские отношения на современном этапе, «войны» исторической памяти на Кавказе, современные историографические итоги Кавказской войны XIX века и другие темы. Оргкомитет планирует по мере готовности публиковать доклады экспертов на страницах «Ежегодника ИМИ».

В. М. Муханов, А. А. Ярлыкапов

А. Ю. СКАКОВ, В. В. НОВИКОВ

АБХАЗИЯ В 2015 ГОДУ: ОСНОВНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ТРЕНДЫ*

*Скаков Александр Юрьевич, канд. ист. наук, координатор рабочей группы
Центра изучения Центральной Азии и Кавказа Института востоковедения РАН.
107031, Москва, ул. Рождественка, 12. E-mail: skakov09@gmail.com*

*Новиков Владимир Владимирович, канд. ист. наук, ст. науч. сотр.
Института политических и социальных исследований
Черноморско-Каспийского региона.
125040, Москва, ул. Скаковая, 5. E-mail: novik222@mail.ru*

Аннотация

В статье анализируются политические и социально-экономические процессы в Абхазии в 2015 г. Особое внимание уделено подписанному в ноябре 2014 г. российско-абхазскому договору о стратегическом партнерстве. Рассматривается внутривластный процесс в Абхазии, в том числе противостояние власти и оппозиции, а также становление новых партий, претендующих на роль третьей силы. Дается краткосрочный прогноз развития ситуации.

Ключевые слова: Абхазия, Россия, российско-абхазский договор, Рауль Хаджимба, продажа недвижимости иностранцам, нефть.

Ситуация в Абхазии и в отношениях между Москвой и Сухумом в значительной степени определяется новым договором, подписанным между дружественными государствами. Происходит интенсивное, хотя и не лишённое проблем, наполнение этого, в немало степени, рамочного документа конкретными договоренностями. Вместе с тем имеющаяся договорно-правовая база пока не оказывает (и, возможно, не скоро окажет) заметного влияния на социально-экономическую ситуацию в Абхазии [3, с. 49–62]. Поэтому определяющее значение имеют действия местных властей, прежде всего исполнительной власти.

Внутривластная жизнь в приморской и курортной Абхазии на первый взгляд может показаться сонно-умиротворенной, стабильной и достаточно скучной. Только иногда случаются катаклизмы, «народное нетерпение» прорывается митингом или сходом. Так случилось и в мае 2014 г., когда президента А. З. Анкваба вынудили уйти в отставку. Последующие выборы проходили в ожидаемо нервной атмосфере, и после убедительной победы Р. Д. Хаджимбы напряжение не спало, выражаясь в доходящих до абсурда дискуссиях о смысле и содержании нового российско-абхазского договора, а также о возможности продажи недвижимости иностранцам.

Что подпитывает это постоянно тлеющее напряжение? Характерные для некоторых «специалистов» ссылки на клановость, коррумпированность и социальное неравенство, присущие, якобы, любому кавказскому обществу, далеки от реалий. Понятие «клановости»

*Статья подготовлена на основе одноименного доклада, сделанного авторами на третьем заседании научно-практического семинара: «Кавказ в прошлом и настоящем (общество и политика, экономика и культура)», г. Москва, МГИМО МИД России, 3 февраля 2016 г.

в придаваемом ему обычно смысле неприменимо для Абхазии, а коррупции здесь, пожалуй, меньше, чем во многих регионах Центральной России. Родственные связи (которые не следует путать с клановостью) и наличие сельского «родового гнезда» всё еще способствуют нивелированию социальных диспропорций. Власть не оторвана от общества, высших чиновников государства несложно встретить на улице, в неформальной обстановке.

Еще более ошибочны бытующие мифы об идущем в Абхазии противостоянии неких пророссийских, протурецких, прозападных и даже прогрузинских сил. Эти мифы обычно используются в частных и сиюминутных целях, в том числе для привлечения внимания Москвы и поддержки отсюда же. К примеру, о. Виссарион (управляющий Сухумской епархией) в недавнем интервью обвинил «раскольников» («Священную Митрополию Абхазии»), названных им «кучкой отщепенцев», в попытке «сыграть на лозунге противостояния с Россией, который достаточно популярен в Абхазии», в стремлении затолкнуть «подпавший под их влияние» народ под «варваров», с которыми он ассоциирует Европу¹. Не совсем адекватную реакцию вызвали достаточно взвешенные высказывания вице-президента Торгово-промышленной палаты Абхазии репатрианта из Турции Сонера Гогуа, закономерно обеспокоенного тем, какое влияние российские санкции против Турции могут оказать на экономику Абхазии и на положение живущих в Турции этнических абхазов². По мнению некоего Александра Куркина, высказывания С. Гогуа свидетельствуют о том, что «абхазское общество не столь однозначно в своих оценках кризиса отношений России и Турции», то есть «традиционно считающаяся абсолютно пророссийской Абхазия также не выразила стопроцентной поддержки действиям России»³. Подобное стремление к комсомольскому единодушию весьма характерно для немалой части пишущей публики.

Если несколько упростить, в Абхазии, конечно, нет иных сил, кроме пророссийских. Есть заметные фигуры, скептически относящиеся к тем или иным аспектам российской политики в Абхазии. Есть и те, кто демонстрирует свою антипатию к российскому менталитету...

На наш взгляд, действительной проблемой абхазской политики является ее чрезмерная персонифицированность, заикленность отдельных сегментов общества на той или иной политической фигуре. Конечно, проще объяснять свою политику, когда в борьбу вступают носители той или иной идеологии, например, с ориентацией на Запад или с ориентацией на Россию. Но в Абхазии все ведущие политики ориентированы на Россию. Никаких идеологических противоречий между нынешней властью и оппозицией нет. Идеология у всех ведущих политиков и политических сил одна: строительство независимого Абхазского государства, находящегося в союзе с Российской Федерацией. И это не обсуждается.

Казалось бы, вокруг параметров нового российско-абхазского договора в абхазском обществе развернулась действительно бурная дискуссия. Но при этом основные параметры договора были известны претендентам на президентский пост еще до выборов, и они, в той или иной форме, полностью их поддерживали. В дальнейшем те или иные статьи договора оказались использованы как средство в политической борьбе. Сопротивление новому договору стало платформой, на которой оппозиция могла консолидироваться. Власть пошла на дискуссию по параметрам договора, позволила недовольным «выпустить пар» и использовала это как повод для корректировки нюансов соглашения.

Победив ориентированные на прежнюю власть группировки в предвыборной борьбе и «дожав» их сопротивление новому российско-абхазскому договору, действующий президент Абхазии Р. Д. Хаджимба получил «карт-бланш», но ненадолго. Широкие слои абхазского общества возлагали на договор большие, завышенные ожидания. А скорых изменений к лучшему не происходит. Кроме того, «переходное время» совпало с глобальным экономическим кризисом, затронувшим как Россию, так и Абхазию. В таких условиях возможности России были ограничены.

¹ Крестный отец Абхазской церкви // НГ-Религии. 2015. 2 декабря.

² Сонер Гогуа: «Их страх меня удивляет. Абхазия сделала свой выбор» // Эхо Кавказа. 2015. 4 декабря. URL: <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27407608.html>; Сонер Гогуа: визовый режим повлияет на экономику Абхазии // Нужная газета. 2015. 3 декабря.

³ Куркин А. Россия или Турция? Абхазский выбор // ИА «Regnum». 2015. 3 декабря. URL: <http://regnum.ru/news/polit/2027412.html>

Подводя итоги 2015 г., абхазское руководство сообщило, что собственные доходы за год составили 1 млрд 791 млн руб., российская финансовая помощь была предусмотрена в размере 8 млрд 325 млн руб. Из них регулярно перечислялись зарплаты бюджетникам, и по итогам года эта сумма должна составить 2 млрд 772 млн руб. А вот из 5 млрд 438 млн руб., составлявших Инвестиционную программу содействия социально-экономическому развитию Республики Абхазия на 2015–2017 гг. (которая должна осуществляться за счет средств РФ), на сегодняшний день республикой получено только около 270 млн руб. В общей сложности объем финансирования к концу года должен был составить 450 млн руб. В итоге бюджет Абхазии был секвестирован почти в два раза: доходная часть — сокращена с 10 млрд 115 млн руб. до 5 млрд 189 млн руб.⁴

И это при том, что действующая власть пытается обеспечить не просто «выживание», но нормальное функционирование республики, пытается работать, искать новые, нестандартные решения, бороться с коррупцией. По итогам года отмечается, кроме очевидного роста числа отдыхающих, заметный рост налогов и сборов, в первую очередь за счет Рицинского национального парка, Новоафонской пещеры, рекреационных объектов Гагринского района, налога за сдачу в найм частного жилья, рыболовства, а также активной борьбы с неплательщиками налогов⁵. Как утверждает Министерство финансов Абхазии, доходная часть бюджета за 11 месяцев 2015 г. возросла по сравнению с тем же периодом 2014 г. на 600 млн руб.

В дальнейшем абхазские власти намерены пытаться собирать налоговые платежи за вывоз мандаринов, орехов (из Гальского района), но, конечно, эти действия вызовут недовольство. Как заявляет оппозиция, «залезть в карман крестьянину, чтобы как-то пополнить доходную часть бюджета, — это совсем не открытие новых производств и создание рабочих мест»⁶.

В итоге, благодаря как усилиям власти, так и «запасу прочности» абхазского общества, ухудшения экономической ситуации в республике не происходит. Но не заметно и улучшения, а завышенные ожидания, несбывшиеся надежды и невыполненные обещания делают свое дело. Соответствующие публичные обещания в январе–июне 2015 г. давал лично президент Р. Д. Хаджимба, что не могло не скомпрометировать его. Действующая власть всячески подчеркивает, что и в условиях фактического отсутствия российской финансовой помощи не допустила коллапса социальной сферы и экономики республики, обеспечила без задержек выплату зарплат⁷. Впрочем, в широких слоях абхазского общества к этим самим по себе бесспорным утверждениям относятся достаточно критически (обращается внимание на то, что при явном улучшении администрирования определенных видов налогов рост доходной части бюджета произошел в первую очередь благодаря инфляции⁸). Как результат, несмотря на профессионализм и ответственность власти, база для оппозиционных настроений не может не расти. Основным фактором, ослабляющим позиции власти и укрепляющим базу общественной поддержки ее оппонентов, является отсутствие обещанных российских финансовых вливаний.

Заметная часть граждан разочарована действующей властью и лично президентом Р. Д. Хаджимбой, градус недовольства растет, многие готовы выйти с протестными акциями, не отдавая себе отчет ни в том, что смена президента не изменит социально-экономической ситуации в Абхазии, ни в том, что регулярная неконституционная смена главы государства негативно скажется на имидже республики, девальвируя ее привлекательность для потенциальных инвесторов.

В Абхазии обсуждается вопрос — с чем связано отсутствие российского финансирования и кому в России выгодно ослабление действующей в республике власти. Здесь надо учесть, что абхазское общество — социум, как любой небольшой и замкнутый социум, склонно

⁴ Заводская Е. Собственные доходы вырастут в два раза // Эхо Кавказа. 2015. 19 ноября. URL: <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27375836.html> (то же: Эхо Абхазии. 2015. 24 ноября); Заводская Е. Бюджет урезают — денег из России не поступило // Эхо Кавказа. 2015. 15 декабря. URL: <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27430028.html>

⁵ 908 миллионов в казну // Новый день. 2015. 29 июля.

⁶ Шария В. Аслан Бжания: «Это было моей ошибкой» // Эхо Кавказа. 2015. 1 декабря. URL: <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27400982.html>

⁷ Рауль Хаджимба: У нас есть еще резервы для пополнения бюджета // Нужная газета. 2015. 13 августа.

⁸ Леон Кварчия: здесь много вещей, которым приходится только удивляться // Нужная газета. 2015. 20 августа.

к конспирологии. По бытующему среди части абхазской политической элиты мнению, в Москве есть силы, заинтересованные в смещении действующего президента Абхазии и в замене его на более послушную и управляемую (как им кажется) фигуру. Это, как предполагают, некоторые силовые структуры, продолжающие, якобы, делать ставку на А. Г. Бжанию, и российский сырьевой комплекс (в первую очередь называют компанию «Роснефть»). Лишним подтверждением этому является то обстоятельство, что некоторые высокопоставленные чиновники времен А. З. Анкваба трудоустроены в дочерних структурах компании «Роснефть». Утверждается также, что лоббирование нефтедобычи было одним из приоритетов окружения третьего президента республики.

В этом контексте показательно, что летом 2015 г. имела место актуализация темы возможного введения моратория на добычу нефти в Абхазии⁹. Как известно, в 2014 г. руководство Абхазии передало права на разведку и добычу нефти в республике «Роснефти» и Независимой нефтегазовой компании. Итоги проводившейся разведки месторождений не получили огласки, что стимулировало подозрения (опубликованные в СМИ обращения ряда общественных организаций Абхазии, в том числе общественного движения «Ахьаца» и фонда «Айнара», а также довольно странное обращение некоторых сотрудников Абхазского института гуманитарных исследований¹⁰).

Нынешнее руководство Абхазии (и лично Р. Д. Хаджимба) занимает в вопросе о добычи нефти взвешенную позицию, подчеркивая, что оно также против добычи, но речь идет о разведке, и существует подписанное соглашение, которое надо реализовывать. Возможно, нефтяная тема была актуализирована искусственно со стороны.

Как представляется, то же самое имело место и с сюжетом об абхазском приграничном селении Аибга, о котором снова начали говорить без видимых оснований. Рабочая тема делимитации границы между новыми государствами трансформировалась в Абхазии в череду спекуляций о, якобы, стремлении России или кого-то из российских олигархов отторгнуть исконно абхазские земли.

Летом отмечалось ужесточение режима пропуска людей и грузов на российско-абхазской границе, хотя, согласно новому договору, граница должна быть фактически «снята». При этом в 2015 г. имел место рекордный рост числа отдыхающих в Абхазии. Многочасовые очереди на пешеходном переходе, ожидание (иногда по полдня) въезжающих на автотранспорте, изъятие у выезжающих пищевых продуктов (сыры, вино и т. д.) — масштабы всех этих проблем в 2015 г. выросли, и в Абхазии подозревали, что они генерируются намеренно. Некоторые указывают на «кубанское» (или «сочинское») лобби, заинтересованное в максимальной загрузке собственных рекреационных мощностей и ведущее борьбу с абхазским конкурентом.

Отсутствие обещанного финансирования негативно сказывается и на отношении абхазской политической элиты к «кураторам» в Администрации Президента РФ. Это активно используется нынешней оппозицией, утверждающей (И. Ш. Агрба), что кулуарные договоренности между «кураторами» и хаджимбистской оппозицией о подготовке нового договора были заключены еще до майских событий 2014 г.¹¹ Будируется версия о том, что Москва, пообещав деньги в обмен на необходимую версию нового договора, обманула и новое абхазское руководство, и абхазское общество. Подчеркивается, что масштабное финансирование Абхазии со стороны России шло в 2009–2010 гг., когда в Москве еще доверяли абхазской власти. Правда, умалчивается, что значимое сокращение финансирования произошло до отставки А. З. Анкваба, в первой половине 2014 г., и затем абхазские власти «строили в кредит», задолжав в итоге 700–800 млн руб.¹²

Безусловно, минусы российской кадровой политики, череда назначенцев, обязанных «заниматься» регионом, но не имеющих ни малейшего представления о его специфике, и, на-

⁹ Авидзба И. Нефть в Абхазии: спор субъективных оценок // Новый день. 2015. 15 июля; Шария В. Абхазская нефтяная ловушка // Эхо Абхазии. 2015. 4 августа; «Роснефть» об отказе от абхазских проектов: мы не собираемся никому навязываться // Чегемская правда. 2015. 6 августа.

¹⁰ Добыча нефти в Абхазии не соответствует национальным интересам // Новый день. 2015. 29 июля.

¹¹ Адлейба С. «Мало нас и мы не боги» // Сухум — Москва. 2015. 16 июля. URL: <http://sukhum-moscow.ru/index.php/povestka-dnya/item/1231-nas-malo-i-my-ne-bogi?tmpl=component&print=1> (то же: Новый день. 2015. 29 июля).

¹² Президент предложил оппонентам открыто озвучить свою позицию, а не «стоять за кулисами общественно-политических дискуссий» // Нужная газета. 2015. 16 июля.

конец, отсутствие долгосрочной стратегии в отношении Абхазии во внешней политике РФ негативно сказываются на устойчивости политической ситуации в республике. Создается впечатление, что в настоящее время московские чиновники заняты исключительно «продавливанием» желательной им отмены запрета на продажу недвижимости иностранцам в Абхазии, не думая ни о методах своей работы, ни о необходимости консолидации абхазского общества, ни о стабильности в республике, ни, наконец, о репутации самой российской власти. Привычной «болезнью» российских «кураторов» представляется неумение объяснять свои действия местным сообществам, пренебрежение к ним, а также демонстративный отказ от диалога с экспертными сообществами и нежелание выстраивать долгосрочное экспертное сопровождение. И уже не вызывают удивления настойчивые попытки совершенно незнакомых с местной спецификой российских чиновников найти в Абхазии «пятую колонну», «врагов», «иностранцев агентов», отработывающих чей-либо политический заказ.

Медвежью услугу оказывают российской власти и некоторые «эксперты», которые ведут себя в информационном поле как «слон в посудной лавке». К примеру, на последнем российско-абхазском деловом форуме 13 ноября 2015 г. директор некоего Института актуальной экономики Никита Исаев не ограничился упреками в адрес руководства Республики Абхазия (которое «смотрит по сторонам» и «разыгрывает ряд внешнеполитических карт за счет российских интересов»), но и привел очевидную дезинформацию, впоследствии растиражированную СМИ. По его словам, нефтяные запасы в Абхазии больше, чем в Азербайджане, она может стать «крупнейшим экспортером нефти на постсоветском пространстве», а Россия не позволит парламенту Абхазии наложить мораторий на разработку нефти¹³.

В Абхазии продолжает обсуждаться и тема «железнодорожного кредита» (2 млрд руб.), взятого Абхазией у России и не оправдавшего себя. Здесь нет смысла (и это понимают в Сухуме) искать виноватого, но факт остается фактом: на Сочинской Олимпиаде республика заработала копейки (было поставлено всего 3 млн т инертных материалов, хотя именно возможностью их поставки объяснялась реконструкция дороги), железная дорога не окупается (за весь период получено лишь около 50 млн руб.), скорость движения по дороге минимальна (20–40 км в час), дорога эксплуатируется примерно на 10 %, и решить эту проблему не представляется возможным¹⁴. Вероятно, в этой ситуации России целесообразно списать тот кредит, что было бы позитивно воспринято в республике.

В целом же по ряду причин (в первую очередь в результате не вполне конструктивной дискуссии о новом договоре и из-за отсутствия обещанного повышения зарплат) отношение абхазского общества к российской власти меняется в худшую сторону, хотя фантазии об «антироссийских настроениях» не имеют никаких оснований.

В этой связи представляется необходимым постепенное выполнение данных ранее обещаний, а также демонстрация публичной поддержки со стороны Москвы действующего абхазского руководства. Иначе нельзя исключать дальнейшего негативного развития ситуации и нарастания имеющихся проблем.

Негативные настроения в обществе результативно используются оппозицией¹⁵, которая акцентирует внимание на медлительности власти и nepазволизительном зятягивании принятия важных решений (А. Г. Бжания: «Почему нет денег из РФ?», «Почему правительство не предусмотрело возможное развитие событий в таком ключе?»). Обращается внимание и на то, что действующая власть, якобы, «похоронила» строительную отрасль в Абхазии, хотя хорошо известно, что ее развитие было всецело связано с российской финансовой помощью, и в 2013–2014 гг. при ее сокращении строительство шло «в долг», а долги эти приходится отдавать уже новому руководству. Оппозиция утверждает, что новая власть виновата и в том, что нет никакого движения по Сухумскому аэропорту и Абхазской железной дороге, хотя очевидно, что решение этих вопросов в очень малой степени зависит от абхазского руководства. Власть обещала и облегчение режима работы границы с РФ, но этого не произошло, и «это тоже показатель уровня наших отношений». Более того, по мнению оппозиции, «мы стоим на грани, и наши отношения с РФ могут испортиться», и во всем этом виновата

¹³ Чания И. Год был трудный // Аналитикон. Декабрь 2015. URL: <http://theanalyticon.com/?p=7272&lang=ru>

¹⁴ Заводская Е. Рауль Хаджимба: «Общество должно осознать общенациональные задачи» // Эхо Абхазии. 2015. 4 августа.

¹⁵ См.: В палате слушали тех, кто не верит и не собирается верить... // Нужная газета. 2015. 3 декабря.

опять-таки действующая власть с ее «непоследовательностью, ненадежностью, непрогнозируемостью». Оппозиция же позиционирует себя как выраженно пророссийскую силу, предлагая осуществить почти все то, чего от Абхазии хочет Москва: организовать более тесное сотрудничество РФ и РА в области обороны и безопасности (при этом власть и оппозиция едины в том, что увеличение полномочий и численности Информационно-координационного центра МВД недопустимо, нельзя превращать его в структуру, подменяющую и параллельную МВД), разрешить «Роснефти» вести добычу в Абхазии, предоставить возможность приобретения жилья в Абхазии гражданам РФ и т. д. Нынешняя власть, якобы, неспособна это сделать¹⁶. Таким образом, оппозиция пытается заручиться поддержкой Москвы.

Для получения широкой поддержки в районах республики вбрасываются мифы о намерениях власти, собирающейся, якобы, повысить налоговые ставки за количество животных, содержащихся в крестьянских хозяйствах, и за количество деревьев, высаженных на том или ином участке. Такие мифы зачастую вызывают доверие, так как власть и в самом деле пытается изыскать дополнительные финансовые ресурсы за счет населения (ввести запрет на пересечение обеих границ республики за неуплату налогов, обеспечить сбор налогов за продажу орехов и т. д.).

Оппозиция ищет себе опору в различных кругах общества, особые надежды возлагая на интеллигенцию и неправительственный сектор. НПО Абхазии в целом пока не заняли четкой позиции в «диалоге» между нынешней оппозицией и нынешней властью, что обусловлено, в том числе, нежеланием руководства республики ограничивать контакты Абхазии и НПО-сектора с внешним миром. В том случае, если власть пошла бы путем руководства Южной Осетии и стала ограничивать контакты НПО и «Запада», эта часть абхазского общества (достаточно громкая и заметная) уже в своем большинстве встала бы на сторону оппозиции.

Что же касается партийного процесса, то 2015 г. стал годом активизации партий. Были активны как уже известные партии, так и появившиеся на политической сцене новые. И если рассматривать политическое поле Абхазии как конкурентное, следует констатировать, что в абхазской политике существуют две с половиной силы. Первая — нынешняя власть и блок поддерживающих ее партий (ФНЕА, «Аруаа» и др.). Вторая — это новая оппозиция, которая состоит из нескольких политических и общественных организаций («Амцахара», «Абзанхара», «Женщины в политике», «Апра»). К этой силе можно присоединить некоторых персон из бывшей власти, которые продолжают играть определенную роль в политике (экс-президент А. З. Анкваб¹⁷, экс-премьер Л. И. Лакербая¹⁸). Эту группу при определенных условиях может поддержать часть абхазского бизнеса.

Оппозиция начала консолидироваться еще весной—летом 2015 г., о чем свидетельствовали, в частности, летние публичные (имевшие большой резонанс) выступления А. Г. Бжания и А. З. Анкваба. Был создан Блок оппозиционных сил — партия «Амцахара» (А. А. Квициния), фонд «Апра» (А. Г. Бжания), общественная организация «Абзанхара» (Н. Н. Ашуба), организация «Женщины в политике» (И. Ш. Агрба). По распространенному мнению, оппозиция тогда взяла тайм-аут до осени, не желая своими действиями мешать курортному сезону и быть обвиненной в этом.

Оппозиция по-прежнему остается ориентирована на приход к власти А. Г. Бжания. Никто не ожидает появления новой фигуры. Вместе с тем некоторые признаки свидетельствуют о том, что внутри оппозиционного лагеря существуют различия в политически значимой риторике. Если Бжания акцентирует, что борьба с нынешним президентом должна вестись в строго конституционном поле, то Квициния более радикален. Так, на съезде партии «Амцахара» 21 октября 2015 г. он назвал Хаджимбу и его окружение «человеком, который называет

¹⁶ Аслан Бжания. «Мы нанесли очень серьезный удар по нашей государственности, мы «перешли Рубикон» // Чегемская правда. 2015. 6 августа.

¹⁷ В качестве примера политической активности экс-президента следует указать на серию его интервью, данных, начиная с лета 2015 г. Первое было опубликовано в московской газете «Военно-промышленный курьер», другие же давались популярному абхазскому информационному ресурсу «Абхазия-информ». В этих интервью он подверг жесткой критике действия нынешней власти.

¹⁸ Л. И. Лакербая дал интервью абхазскому медиа-ресурсу «Абхазия-информ», которое было опубликовано 26 декабря 2015 г. Оно носило характерный заголовок «Леонид Лакербая: Я готов вернуться к участию в политической жизни страны». URL: <http://abkhazinform.com/intervyu/item/2873-leonid-lakerbaya-ya-gotov-vernutsya-k-uchastiyu-v-politicheskoy-zhizni-strany>

себя президентом, и всей его бригадой»¹⁹. Тем самым он не только поставил под сомнение легитимность нынешнего президента, но сравнил его окружение с криминальной группировкой.

Далеко не все в Абхазии полагают, что А. Г. Бжания имеет политическую перспективу (как говорят здесь, «Амцахара» — партия бывших чиновников). Это вынуждает многих местных политиков спешить с формированием новых оппозиционных сил, претендующих на роль «третьей силы».

Что это за претенденты? Их несколько.

Один из них — это бывший вице-премьер, бывший претендент на пост президента Б. Ф. Эшба. Летом 2015 г. он основал общественную организацию «Апсадгил» и зарегистрировал депутатскую группу в парламенте из пяти депутатов (Ф. Л. Авидзба, Г. Р. Агрба, Г. Ю. Барганджия, А. Х. Кокоскерия, А. Г. Пачулия). Эти политики делают ставку на создание центристской партии.

Некоторые эксперты не исключают, что избрание экс-премьера С. М. Шамбы лидером партии «Единая Абхазия» приведет к тому, что и он сам, и возглавляемая им партия активизируются. В резолюции съезда «Единой Абхазии», прошедшего 27 января 2016 г., говорится о необходимости подготовки партии к парламентским выборам 2017 г., а также о серии законодательных инициатив в таких сферах, как «защита и развитию абхазского языка; улучшение демографической ситуации; улучшение делового климата и инвестиционной привлекательности Абхазии; разработка законопроектов о введении налоговых льгот для малого бизнеса в восточных районах страны и о снижении стоимости заемных средств; политическая реформа». «Единая Абхазия» также заявила о том, что придаст важное значение подготовке кадров для выдвижения на государственные должности и созданию кадрового резерва²⁰.

Очевидно, что при определенном раскладе (если «Единой Абхазии» удастся добиться хороших результатов на выборах) С. М. Шамба может вернуться на ключевые позиции в абхазской политике.

Политиком, который способен заявить о своих претензиях на роль «третьей силы», может стать экс-министр внутренних дел Р. В. Лолуа. В качестве аргумента в пользу такой версии эксперты приводят его интервью журналистке радиостанции «Эхо Кавказа» Елене Заводской, которое было опубликовано 1 февраля 2016 г. В нем он заявил о планах создания собственной общественной организации²¹. Почти всё интервью было посвящено критике некоторых аспектов российско-абхазских отношений. В частности, соглашениям в области обороны. И если такое интервью способно вызвать позитивные отклики у части абхазского общества (прежде всего у части сотрудников силовых структур), то в некоторых московских инстанциях его высказывания не могут не встретить негативной реакции.

Другой претендент на роль «третьей силы» — ставший политической партией фонд «Айнара», занимающий при этом и более радикальные позиции (в частности, жестко негативно относясь к перспективам добычи нефти в Абхазии и призывающий объявить мораторий на нее). Активисты «Айнара» относятся к политикам нового поколения. Но вряд ли кто-то из этой партии успеет раскрутиться в ближайшие год-два. Эту «третью силу» можно ожидать не ранее предстоящих президентских выборов, если, конечно, они пройдут в срок.

Партия «Айнара» окружена мифами, в частности о некоей ангажированности некими силами в Турции. Наши полевые исследования свидетельствуют о том, что «Айнара» — самостоятельная сила, внутренне неоднородная и использующая ряд остро воспринимаемых в абхазском обществе проблем (в частности, проблеме сохранения абхазской идентичности, языка и культуры). Далее покажем, что такая проблема, как либерализация рынка недвижимости имеет в своей основе именно боязнь нарушения этнодемографического баланса.

«Айнара» стремится выдвинуть свою модель сохранения абхазской идентичности, которую

¹⁹ Алхас Квициния, председатель ПП «Амцахара»: «В отставку должен уйти человек, который называет себя президентом, и вся его бригада» // Сайт политической партии «Амцахара», 22 октября 2015 г. URL: <http://www.amtsakhara.org/ru/events/publication/608/>

²⁰ «Единая Абхазия»: абхазскому обществу необходимы внутренняя консолидация и политическая стабильность // Абхазия-информ. 2016. 27 января. URL: <http://abkhazinform.com/item/3055-edinaya-abkhaziya-abkhazskomu-obshchestvu-neobkhodimy-vnutrennyaya-konsolidatsiya-i-politicheskaya-stabilnost>

²¹ Рауль Лолуа: «Нам нужен свой проект» // Эхо Кавказа. 2016. 1 февраля. URL: <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27526084.html>

многие считают радикальной и даже этнократической. Действительно, айнаровцы отличаются радикализмом во взглядах, однако было бы большой ошибкой не вести с ними диалог, а начинать конфронтацию. Такой сценарий позволит «Айнару» эффективно играть на больших вопросах и получать значительную поддержку общества. Касаясь «айнаровской» идеологии, следует указать, что она вовсе не сводится к проблематике абхазского национализма, некоторые аспекты роднят «Айнара» с левыми антиглобалистскими силами, которые есть и в России, и в Европе.

21 октября 2015 г. началось обещанное «осеннее наступление» оппозиции, прошел внеочередной съезд ее главной политической опоры — партии «Амцахара». Оппозиция выдвинула власти ультиматум, пригрозила всенародным сходом, но руководство страны ультиматум отвергло и повело себя достаточно уверенно, что привело его оппонентов в некоторое замешательство. Наступила пауза, и сколько она продлится — сложно судить.

Оппозиция в качестве дальнейших шагов видит созыв народного схода и инициирование референдума о недоверии президенту²². Перспектива конвейера по досрочной смене президентов пугает многих абхазских политиков, в том числе и критично относящихся к действующей власти. Кроме того, очевидно, что на «всенародный сход» оппозиции действующая власть ответит своим «всенародным сходом». Учитывая особенности абхазского общества, это вряд ли выльется в полноценное гражданское противостояние, но подобное балансирование на грани само по себе опасно и является явным авантюризмом. Никакой конструктивной программы по развитию страны, по консолидации абхазского общества оппозиция по-прежнему не предлагает.

В абхазском обществе есть и другие проблемы, которые имеют общественное значение. Например, политическая реформа.

Лозунг политической реформы, необходимости внесения поправок в конституцию, был одним из основных, который использовала бывшая оппозиция во главе с Р. Д. Хаджимбой в борьбе за власть. Существует Конституционная комиссия при президенте РА, которая должна заняться подготовкой реформы Конституции. Существует и объективная реальность: нынешняя Конституция была принята в 1994 г., в тяжелейшей послевоенной ситуации, в которой в Основном законе полномочия первого лица оказались расширенными. Само время, изменившиеся обстоятельства (в первую очередь признание Абхазии со стороны России и некоторых других государств) поставили вопрос о реформировании Конституции.

На это накладываются и особенности абхазского общества, в котором основные решения принимаются консенсусом общественных сил и группировок. Местная политическая традиция со времен князей Чачба предполагает определенную ограниченность власти первого лица, традиция же политического авторитаризма с теми или иными оговорками появляется только тогда, когда возникает угроза абхазскому социуму в целом. Многочисленные упреки [см., напр., 6] в адрес первого президента Абхазии В. Г. Ардзинбы в авторитаризме во многом не оправданы — он был вынужден применять авторитарные методы правления в ситуации войны и послевоенного неустройства.

Уже президент С. В. Багапш фактически стал политиком консенсусным, более того, в какой-то момент пост вице-президента занимал тогдашний лидер оппозиции Р. Д. Хаджимба. В окружении С. В. Багапша входили очень разные политики, такие как А. З. Анкваб, Н. Н. Ашуба, С. М. Шамба, С. З. Лакоба. Неожиданная смерть С. В. Багапша в мае 2011 г. и переход президентских полномочий к А. З. Анквабу фактически повлекли за собой попытку создания механизма ручного управления страной [см. 4]. Это и стало одним из «приводных ремней» политического кризиса 2014 г.

Есть еще одно, субъективное, обстоятельство. Абхазские политические тяжеловесы понимают, что политическая реформа даст им шанс достаточно долго сохранять себя в процессе. Например, возможная передача части президентских полномочий правительству и парламенту повысит значимость премьерского и спикерского постов. И здесь возникает некий водораздел, который способен разделить как сторонников власти, так и сторонников оппозиции.

Мы не знаем, к какому варианту реформ склоняется нынешняя власть. В нашем распоря-

²² Шария В. Аслан Бжания: «Это было моей ошибкой» // Эхо Кавказа. 2015. 1 декабря. URL: <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27400982.html>

жении есть лишь проект, который представила партия «Амцахара». Основным автором этой программы является А. М. Джергения.

Программа предполагает не ограничение, а дальнейшее усиление президентской власти. Джергения и его соавторы считают необходимым ликвидацию поста премьер-министра и передачу оперативного руководства кабинетом министров вице-президенту. При этом некоторые абхазские эксперты в частных беседах говорят, что пост вице-президента в существующей системе исчерпал себя и более не нужен. Программа «Амцахары» предполагает и такой нонсенс, как всенародное избрание главы Конституционного суда²³. Напомним, что Конституционный суд не предполагался Конституцией 1994 г., и в настоящее время вопрос о его создании и способах формирования продолжает обсуждаться.

Как нам представляется, политические силы, претендующие на роль третьей силы, вряд ли будут настаивать как на консервации существующего режима власти, так и на дальнейшем усилении президентской власти. Скорее всего, они будут добиваться того или иного ограничения президентской власти. Такая политическая реформа может быть выгодна тяжеловесам абхазской политики — таким как С. М. Шамба, Н. Н. Ашуба и др. Разумеется, мы не ставим знака равенства между этими фигурами, понимая, что каждый из них человек весьма самостоятельный, со своими интересами и представлениями о должном.

Еще одним катализатором политического процесса может стать предстоящее рано или поздно обсуждение закона о продаже недвижимости, фактически — отмены запрета на покупку иностранцами (россиянами) недвижимости в Абхазии. Пусть и с необходимыми ограничениями [1; 5].

Учитывая, что на сей счет в республике существуют различные мнения, обсуждение данного вопроса может стать основой для консолидации оппозиции. Значительная часть абхазского общества опасается перспективы изменения этнодемографического баланса в республике. Тем более что в течение последних полутора веков в отношении абхазского населения велась искусственная политика по изменению его численности в сторону уменьшения. Более того, речь шла о столь же искусственном увеличении численности грузинского и мингрельского населения, сопровождавшемся насаждением чуждой абхамам культуры и фальсификациями истории. Естественно, что в массовом сознании абхазского народа подспудно таится страх вновь оказаться в меньшинстве. Оправданы ли эти настроения — вопрос отдельный. Однако не учитывать их нельзя. Равно как недопустима и попытка бороться с такими умонастроениями с помощью лозунгов об «абхазском национализме», «абхазской сегрегационной политике» и т. п. Именно этим грешат многие российские «эксперты».

Напомним в этой связи, что по переписи 2011 г. этнические абхазы составляли 50,8 % населения республики, но эти данные вызывают у ряда экспертов обоснованные сомнения. По переписи 2003 г. доля абхазов в населении республики составляла всего 44,2 %. В любом случае ситуация находится, что называется, на грани, и абхазы вновь рискуют оказаться этническим меньшинством на собственной земле. Естественно, что в качестве граждан России претендовать на покупку недвижимости в Абхазии смогли бы и многие этнические грузины, жившие здесь до 1992–1993 гг. Поэтому озабоченности абхазского социума можно понять²⁴.

В настоящее время из Москвы активно продавливается изменение абхазского законодательства в вопросе о разрешении продажи недвижимости иностранным гражданам. Нельзя не признать, что такое разрешение, пусть и с некоторыми оговорками, действительно необходимо для привлечения инвестиций в Абхазию, оно введет в законное русло ныне нелегальные сделки по скупке недвижимости [4, с. 150–152]²⁵. Иногда, впрочем, для аргументации привлекаются достаточно странные умозаключения, которые в Абхазии ничего, кроме улыбки и сомнений в адекватности Москвы, вызвать не могут. Так, по мнению директора

²³ Программа политической партии «Амцахара». Проект // Сайт политической партии «Амцахара». URL: http://www.amtsakhara.org/ru/documents/party_program/

²⁴ См.: *Заводская Е.* Абхазские ученые против // Эхо Кавказа. 2015. 20 августа. URL: <http://www.ekhoavkaza.com/content/article/27199873.html>; Заявление представителей научной и творческой интеллигенции Абхазии // Нужная газета. 2015. 29 сентября. URL: <http://abh-n.ru/zayavlenie-predstavitelej-nauchnoj-i-tvorcheskoj-intelligencii-abkhazii/>

²⁵ *Потанов А.* Недвижимость в Абхазии: с отдыха с «трофеем» // PRIAN.RU. 2009. 16 октября. URL: <http://prian.ru/pub/16732.html>; *Адлейба С.* Для «лоха» из России // Сухум — Москва. 2015. 31 августа. URL: <http://www.sukhum-moscow.ru/index.php/povestka-dnya/item/1734-chernyj-rynok-nedvizhimosti>

Института ЕврАзЭС В. А. Лепехина, в Абхазии на теневом рынке жилья недвижимость приобретают «преимущественно граждане Турции, Грузии и некоторых российских северокавказских республик». Более того, «с учетом того, что приобретателями абхазской недвижимости на черном рынке становятся в основном жители Турции, уже сегодня в республике начинается, как отмечают некоторые эксперты, ползучая исламизация населения» [2].

Абхазское руководство в целом поддерживает отмену запрета на продажу недвижимости иностранцам. 27 августа 2015 г., выступая на собрании партии «Форум народного единства Абхазии» президент Р. Д. Хаджимба заявил, что продажа недвижимости иностранцам не может привести к потере государства. При этом скоропалительных и скрытых решений в вопросе возможной продажи недвижимости иностранцам не будет, и все они будут решаться исключительно в интересах народа Абхазии: «я не пришел страну продавать, и никому не позволю этого делать»²⁶.

Разумеется, не может быть и речи о наличии недвижимости (или бизнеса) в Абхазии как основания для предоставления абхазского гражданства²⁷. Надо согласиться с противниками разрешения на продажу недвижимости иностранным гражданам и по ряду других вопросов. Не вызывает сомнений, что для пересмотра законодательства в этом вопросе необходимо создание государственного кадастра земли и единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним²⁸. Странно, конечно, что такой кадастр до сих пор не создан, хотя разговоры о его необходимости ведутся уже давно, да и средства на это вроде бы выделялись²⁹. Крайне необходимы антимонопольное и антикоррупционное законодательства, законы об иммиграции и о правовом положении иностранных граждан на территории Абхазии. То есть сторонникам разрешения на куплю-продажу земли иностранным гражданам имеет смысл прислушаться и к мнению своих оппонентов.

О минимизации рисков в связи с принятием закона о продаже недвижимости иностранным гражданам говорят практически все абхазские политики³⁰. Общественная палата (в лице большинства своих членов) предлагает:

- ввести квоты, которые будут устанавливаться парламентом или другим органом;
- продумать систему пополнения бюджета за счет продажи недвижимости;
- определить города, где можно покупать недвижимость, и запретить продажу ее в селах;
- определить порядок пребывания новых хозяев недвижимости в Абхазии (неграждан), ограничив его каким-то сроком;
- не разрешать приобретать недвижимость нежелательным лицам;
- обеспечить прозрачность и доступность информации о сделках с недвижимостью³¹.

Отметим в связи с этим, что полный запрет на покупку иностранцами недвижимости в селах (а такая покупка, не вполне легально, активно идет и сейчас) не рационален, если вспомнить о практически полностью брошенных селах Центральной Абхазии или горных районов республики. Но, конечно, система продуманных ограничений должна работать и здесь.

Прозвучал и целый ряд иных интересных предложений. К примеру, ввести закон о продаже недвижимости иностранным гражданам в пилотном варианте на год, исключительно для Восточной Абхазии, и за это время проанализировать, как он работает, и разработать необходимые ограничения (директор института ЕврАзЭС В. А. Лепехин)³². Похожую модель пред-

²⁶ *Хаджимба*: продажа недвижимости не может привести к потере государства // Sputnik Абхазия. 2015. 27 августа. URL: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150827/1015563599.html>

²⁷ См., напр.: Закон должен работать в интересах страны // Республика Абхазия. 2015. 2–3 декабря.

²⁸ См.: *Заводская Е.* «Абхазия не тратит на расчистку дороги ничего» // Эхо Кавказа. 2015. 25 августа. URL: <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27208642.html>

²⁹ *Чаниа И.* У точки невозврата // Эхо Кавказа. 2015. 7 мая.

URL: <http://www.ekhokavkaza.mobi/a/26999968.html>

³⁰ *Шамба С.* Если закон о продаже недвижимости будет принят, то, конечно, в нем должны быть проработаны механизмы защиты // Нужная газета. 2015. 8 октября

³¹ *Заводская Е.* Кто будет покупать недвижимость в Абхазии? // Эхо Кавказа. 2015. 8 октября. URL: <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27295816.html>

³² *Ардзинба А.* Инвестиции в туризм и вопросы продажи недвижимости обсудили в Сухуме // Эхо Кавказа. 2015. 9 октября. URL: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20151009/1015905496.html>

ложила и секретарь Общественной палаты Н. Н. Акаба: предоставить приоритетное право покупки или долгосрочной аренды недвижимости тем из российских инвесторов, «кто готов осваивать наиболее депрессивные районы Абхазии, восстанавливая там инфраструктуру и создавая рабочие места для местных граждан».

Вполне очевидно, что вопрос назрел и какое-то решение принимать необходимо. Очевидно и то, что возможное разрешение на покупку—продажу недвижимости в Абхазии иностранцам (читай — россиянам) невозможно без создания системы продуманных и серьезных ограничений, обеспечивающих внутривнутриполитическую стабильность в Абхазии и интересы абхазского социума. Наконец, необходимо уметь слышать оппонентов, то есть не допустить того, чтобы обсуждение и потенциально возможное принятие такого законопроекта стало конфронтационным фактором, внесло раскол в абхазское общество. Таким расколом могла бы воспользоваться оппозиция. Впрочем, среди оппозиции по вопросу купли—продажи недвижимости иностранцам нет согласия. Это дает основания надеяться на то, что республиканская власть в очередной раз не просто устоит, но получит шанс укрепиться.

Превращать свою страну в «банановую республику» с ежегодной внеочередной сменой власти абхазское общество явно не хочет. В этой связи, конечно, важно, насколько взвешенную, планомерную и целенаправленную информационную политику будет вести руководство Абхазии, сумеет ли оно вовремя артикулировать абхазскому обществу свои действия.

Но следует признать, что политический процесс в Абхазии вновь входит в полосу турбулентности. Планам оппозиции способствует и неблагоприятный экономический фон (проблемы с получением российской финансовой помощи, потери от российско-турецкого конфликта, общемировой финансовый кризис). И в такой ситуации действующая власть должна предпринять значительные усилия для сохранения политической стабильности в стране.

ABKHAZIA IN 2015: THE MAIN POLITICAL AND SOCIO-ECONOMIC TRENDS

*Alexander Skakov, Ph. D. (history), coordinator
of the working group of the Center of Central Asia and Caucasus Studies,
Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences.
107031, Rozhdestvenka St., 12, Moscow. E-mail: skakov09@gmail.com*

*Vladimir Novikov, Ph. D. (history), senior researcher of the Institute
for political and social research of the Black Sea-Caspian region.
125040, Skakovaia St., 5, Moscow. E-mail: novik222@mail.ru*

Summary

The article examines the political and socio-economic processes in Abkhazia in 2015. Special attention is given signed in November 2014 the Russian-Abkhaz Treaty on strategic partnership. Also examines the political process in Abkhazia, including the confrontation between the authorities and opposition, as well as the formation of new parties, claiming to be the third force. Given the short-term forecast of the situation in the Republic.

Keywords: *Abkhazia, Russia, Russian-Abkhazian Treaty, Raul Khajimba, sale of real estate to foreigners, oil.*

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Акаба Н. Недвижимость в Абхазии: продавать или приторговывать // Sputnik Абхазия. 2015. 29 августа. URL: <http://sputnik-abkhazia.ru/analytics/20150829/1015570211.html>
2. Лепехин В. А. Проблема развития рынка жилья в Республике Абхазия // Sputnik Абхазия. 2015. 20 октября. URL: <http://sputnik-abkhazia.ru/analytics/20151020/1016028459.html>
3. Муханов В. М., Новиков В. В. К вопросу об инвестиционном климате в Абхазии и перспективах его улучшения // Ежегодник ИМИ. — М.: ИМИ МГИМО, 2015. № 1 (11).

4. *Силаев Н. Ю., Волхонский М. А., Муханов В. М., Мартиросян Д. Г.* Абхазия после президентских выборов: время ответственных решений // Ежегодник ИМИ. — М.: МГИМО-Университет, 2012. № 1. С. 137–152.
5. *Скаков А.* Проблема купли–продажи недвижимости в Республике Абхазия // Sputnik Абхазия. 2015. 29 октября. URL: <http://sputnik-abkhazia.ru/analytics/20151029/1016119110.html>
6. *Чечевшиников А. Л.* На смерть Владислава Ардзинбы // Сайт МГИМО. 2010. 9 марта. URL: <http://mgimo.ru/about/news/experts/145451/>

В. М. МУХАНОВ

О ТЕКУЩЕМ СОСТОЯНИИ ЦЕРКОВНОГО РАСКОЛА В АБХАЗИИ*

*Муханов Вадим Михайлович, канд. ист. наук, ст. науч. сотр.
Центра проблем Кавказа и региональной безопасности
Института международных исследований МГИМО МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: vadim_muhanov@inbox.ru*

Аннотация

В статье рассматривается текущее состояние церковного раскола в Абхазии, даются его оценка и предыстория возникновения. Анализируются расстановка сил и позиции внешних игроков в этом вопросе, а также перспективы его разрешения.

Ключевые слова: Абхазия, Грузия, Россия, церковный раскол, Русская Православная Церковь, Грузинская Православная Церковь.

Церковный раскол в Абхазии, как и конфессиональная тема в целом, уходят корнями в катастрофический период конца 1980-х — начала 1990-х гг., распад СССР и грузино-абхазский конфликт, вылившийся в кровавую войну 1992–1993 гг. и последовавшую за ней силовую конфронтацию 1990–2000-х гг. [подр. см.: 1, с. 336–359, 384–458]. Обстоятельства не оставили Абхазии иного выбора, кроме поиска самостоятельного пути вне грузинской государственности, базовой идеологией которой оказался жгучий и ничем не маскируемый национализм¹.

Очевидно, что любые контакты с грузинской стороной, включая и церковные, не приветствовались с военных лет и по сегодняшний день. Это накладывало определенные ограничения на выбор абхазской стороны, ее малочисленного священничества, связанного с местной политической элитой, и его немногочисленной паствы, которая, отметим, значительно выросла за последние два десятилетия.

Абхазская церковь, фактически независимая, но формально являющаяся до сих пор канонической территорией ГПЦ [3, с. 367–368], сразу была вовлечена во взаимоотношения двух поместных церквей — РПЦ и ГПЦ, а в последнее десятилетие и Элладской православной церкви, и оказалась расколотой на два противоборствующих лагеря. Этому внутриабхазскому церковному спору уже 10 лет, если не более. За такой значительный срок конфликт углубился, раскалывая абхазское общество и его политическую элиту. Конфликт превратился в одно из серьезных препятствий на пути к созданию независимой Абхазской церкви и выборам самостоятельного епископа для нее.

* Статья написана на основе одноименного доклада, сделанного автором на третьем заседании научно-практического семинара: «Кавказ в прошлом и настоящем (общество и политика, экономика и культура)», г. Москва, МГИМО МИД России, 3 февраля 2016 г.

¹ Абхазская проблематика давно находится в сфере научных интересов сотрудников ИМИ МГИМО, ряд из которых посвятили данной теме уже не один материал [См.: 4–7].

* * *

В 1993 г. вслед за отступившими грузинскими войсками абхазскую территорию спешно покинули и грузинские священники во главе с митрополитом Сухумо-Абхазской епархии ГПЦ Даниилом (Датуашвили). На территории, подконтрольной абхазским войскам под командованием В. Г. Ардзинбы, своего рода главным священником стал отец Виссарион (Аплиа), этнический абхаз и активный участник национально-освободительной борьбы абхазского народа (тогда он был протоиереем храма Покрова Пресвятой Богородицы в Гудауте).

В конце 1993 г. на совещании оставшихся в Абхазии священников было решено именно на о. Виссариона временно возложить управление епархией. После завершения грузино-абхазской войны он перешел в Сухумский кафедральный собор, где служит до сих пор². Понятно, почему, невзирая на неоднозначную репутацию, отец Виссарион до сегодняшнего дня пользуется поддержкой части населения и политической элиты республики, которая помнит его заслуги в период войны и послевоенного восстановления Абхазии. Попытки абхазских священнослужителей в 1990-е гг. решить вопрос о выходе из подчинения Грузинской церкви оказались тщетными. Группа клириков во главе с о. Виссарионом желала перейти в ведение Московского или Константинопольского Патриархатов, однако ни один из них не хотел вступать из-за этого вопроса в спор с грузинским патриархом. Абхазия была признана бесспорной канонической территорией ГПЦ.

Интересно, что до сих пор единственным клириком Грузинской церкви, которому не запрещено служить (на территории Абхазии), является именно о. Виссарион, пользующийся поддержкой Московского патриархата. Последний в свою очередь маскирует любую свою активность на этом направлении, дорожа отношениями с ГПЦ. Другим клириком ГПЦ, пребывавшим на территории независимой Абхазии до недавней поры был о. Давид (Сарсания), один из лидеров новоафонских «раскольников». Он просил патриарха-католикоса ГПЦ отпустить его, однако до сих пор его дело находится в Тбилиси в церковном суде (рассмотрение ведется формально).

Подчеркнем, что наличие действующих клириков ГПЦ на территории Абхазии представляется важным аргументом, который используют грузинские церковные иерархи. Разумеется, их не устраивает нынешняя ситуация, которая позволяет говорить о длительном отсутствии окормления паствы на абхазской территории, что является доводом в пользу автокефалии (потому они и сохраняют за собой формальное присутствие в Абхазии «через» о. Виссариона и о. Давида).

* * *

Отметим, что руководство РПЦ в 1990-е гг. оказывало неформальную помощь и поддержку о. Виссариону в деле восстановления церковной жизни в Абхазии (в первую очередь в восстановлении Ново-Афонского монастыря, символа православного присутствия на Кавказе). На эти цели из Москвы были выделены значительные денежные средства, которые позволили отреставрировать монастырь и главный собор Св. Пантелеймона, установить новые купола и провести другие ремонтные работы.

Помимо этого, РПЦ взяла на себя заботу о подготовке новых кадров священнослужителей для Абхазии. В 1993 г. в Московскую духовную семинарию были приняты о. Дорофей (Дбар) и о. Андрей (Ампар). Последний перешел из семинарии в Иконописную школу, которую и окончил, после чего был причислен к Майкопской епархии, где рукоположен в сан иеромонаха. Дорофей Дбар сосредоточился на богословском направлении, поэтому вслед за семинарией прошел полный курс обучения в Московской духовной академии и в 2001 г. получил там степень кандидата богословия. В том же году рукоположен в сан иеромонаха.

Вскоре после получения сана оба священника вернулись в Абхазию, где включились в церковную жизнь. С 1999 г. о. Андрей становится настоятелем Ново-Афонского монастыря, а о. Дорофей с 2001 г. — настоятелем Команского монастыря. Последний стал руководить и Новоафонским духовным училищем (за весь период его управления училище дало 25 выпускников, часть из которых стали священниками или приняли монашество).

Для координации церковной деятельности в Абхазии в том же 2001 г. был создан Епархиальный совет под председательством о. Виссариона. В него вошли и о. Андрей, и о. Дорофей.

² Информационный выпуск Абхазского медиа-клуба «Айнара». Вып. 2. — Сухум, 2013. С. 12.

Именно они стали основными проводниками реформаторских идей в абхазской церкви. Их активность, принесшая им заслуженную популярность и симпатии сограждан, вызвала недовольство или же просто ревность со стороны о. Виссариона. В 2004 г. ему удалось включиться в негласное соглашение между РПЦ и ГПЦ о временном окормлении абхазской общины Московским патриархатом, где наиболее подходящей фигурой оказался именно Аплия, служение которого на территории Абхазии не противоречило канонам.

Демонстрация поддержки со стороны двух поместных церквей привела к тому, что о. Виссарион стал переходить к единоличному управлению церковью. Летом 2004 г. он распустил Епархиальный совет, а в 2005 г. как глава Сухумо-Абхазской епархии снял с должностей настоятелей о. Дорофея и о. Андрея. Отметим, что данный указ вышел за несколько дней до объявленного Епархиального собрания, где были запланированы новые выборы в Совет и принятие устава и программы реорганизации епархии (она была подготовлена именно молодыми священниками, против которых начал наступление о. Виссарион). Таким образом, в 2005 г. конфликт между старым и молодым поколениями священников, который подспудно вызревал, вышел наружу и стал одной из тем публичного дискурса в Абхазии.

Погасить конфликт в 2005 г. удалось при посредничестве РПЦ, заинтересованной в стабильной ситуации в республике и в дальнейшей руководящей деятельности о. Виссариона. Одновременно с этим, дабы прекратить претензии и недовольство со стороны ГПЦ, о. Дорофей и о. Андрей были выведены за штат Майкопской епархии «с правом перехода в любую епархию» (показательно, что выданные абхазским священникам документы были датированы 2002 г., то есть оформлены задним числом).

Работа Епархиального совета была возобновлена при двойном теперь председательстве — о. Виссариона и о. Андрея. Предполагалось, что такой компромиссный вариант позволит сгладить конфликт и вернуться к совместной деятельности по реформированию абхазской церкви (то есть к принятию нового устава епархии и переименованию последней из Сухумо-Абхазской в Абхазскую).

Однако такое развитие событий угрожало планам о. Виссариона по концентрации всего управления в своих руках, поэтому он в одностороннем порядке отказался участвовать в заседаниях Совета, что фактически прекратило его существование. Молодые священники оказались выдавленными с публичного обсуждения сложившейся ситуации и привязанными к Ново-Афонскому монастырю как месту своего пребывания и деятельности (так как другие объекты были под контролем окружения о. Виссариона). Им практически не оставалось выбора, как искать покровительство и поддержку вне России (то есть не у РПЦ).

Вероятно, именно этим обстоятельством обусловлен отъезд о. Дорофея в январе 2007 г. в Грецию, на учебу в Аристотелевский университет. Он имел на руках отпускной документ, что позволило претендовать на зачисление в штат Элладской православной церкви. Фактически же Дбар был выдавлен действиями группы о. Виссариона.

Воспользовавшись отъездом о. Дорофея и ослаблением группы молодых священников, Аплия в одностороннем порядке весной 2007 г. утвердил новый устав епархии, сделавший его единственным ее главой.

Свое пребывание в Греции о. Дорофей смог превратить из поражения в ощутимый успех: он достаточно быстро выучил греческий язык и был оставлен в университете для написания докторской диссертации по богословию, а в апреле 2011 г. был возведен митрополитом Гуменниссы, Аксиуполеоса и Поликастры Димитрием в сан архимандрита. Именно последнее обстоятельство делало о. Виссариона его непримиримым противником, так как о. Дорофей становился основным претендентом на место главы самостоятельной Абхазской епархии в потенциально достижимом для него сане епископа.

Таким образом, первый период конфликта внутри абхазской церкви, который протекал в 2005–2011 гг., можно оценить как подготовительный этап к главному столкновению сторон, подогреваемому резким изменением общественно-политической ситуации, в первую очередь признанием Абхазии в качестве независимого государства. До 2011 г. сохранялся определенный статус-кво в раскладе сил. С одной стороны, о. Виссарион был объявлен управляющим епархией и ее признанным главой, с которым считались светские власти и соседние церкви (РПЦ и частично ГПЦ), с другой — Ново-Афонский монастырь под руководством о. Андрея (Ампара) жил своей жизнью, не подчиняясь Сухуму и получая поддержку из Греции.

О. Виссарион, пользуясь продолжительным отсутствием своего главного оппонента и пытаясь завоевать всеобщую популярность в республике после признания, осенью 2009 г. провел внеочередное собрание духовенства, на котором были приняты понятные населению, весьма популистские решения: о прекращении деятельности Сухумо-Абхазской епархии ГПЦ на территории Абхазии и о создании Пицундской и Сухумской епархии Абхазской Православной церкви, а также подготовлено обращение ко всем поместным церквям с просьбой о признании Абхазской церкви. Эти шаги никак не изменили ситуацию вокруг абхазской церкви, скорее наоборот, сделав позицию ГПЦ более бескомпромиссной и жесткой.

Аплиа по-прежнему делал ставку на поддержку Московского патриархата, который он попытался заинтересовать, предлагая совместное использование церковных объектов и церковного имущества в Абхазии. В начале 2011 г. тогдашний премьер-министр С. М. Шамба подписал распоряжение правительства о передаче Сухумо-Пицундской епархии в безвозмездное и бессрочное пользование 42 храмов на территории республики. Практический вопрос заключался лишь в том, кто будет контролировать и управлять Ново-Афонским монастырем, являвшимся наиболее значимым и крупным церковным объектом в Абхазии.

* * *

Передача церковных объектов в руки о. Виссариона фактически открыла второй этап раскола в абхазской церкви (так как активизировала борьбу за Новый Афон). Заручившись поддержкой РПЦ, В. Аплиа назначил новым настоятелем монастыря о. Ефрема (Виноградова), который был прислан Московским патриархатом. Это вызвало массовое недовольство прихожан, которые на стихийном сходе выразили недоверие о. Виссариону и новоназначенному настоятелю. Одновременно сторонники новоафонских священников заявили о подготовке общеабхазского Церковно-народного собрания, где планировалось обсудить сложившуюся ситуацию и принять меры на будущее.

Гонения на молодых абхазских священников со стороны РПЦ и откровенно зависимость от Московского патриархата позиция о. Виссариона вкупе с его неоднозначной репутацией достаточно быстро привели к тому, что симпатии большинства граждан республики оказались на стороне новоафонцев, выступавших за самостоятельную церковь. Организованное ими Церковно-народное собрание собрало огромное количество православных Абхазии и сочувствующих и привело к прогнозируемому объявлению Анакопийской митрополии с центром в Новом Афоне, которая должна стать базовой для дальнейшего процесса получения автокефалии Абхазской церкви и выборам собственного епископа. Руководящим органом был объявлен Совет Священной Абхазской митрополии из 12 членов, куда вошли не только священнослужители, но и просто авторитетные в Абхазии люди.

Таким образом, в 2011 г. раскол был зафиксирован институционально, так как теперь друг против друга стояли не группы отдельных священников, а организации со своим штатом, окружением и поддержкой. РПЦ, оказавшая поддержку одной из сторон спора и осуществив давление на другую, способствовала расколу внутри абхазского общества. Именно в 2011 г. последовала крайне топорная реакция: епископ Майкопский и Адыгейский Тихон выпустил указы (от 26 мая 2011 г.) о запрещении в священнослужении двух заштатных клириков — о. Дорофея и о. Андрея. Последовавшая затем встреча с ними в Москве председателя ОВЦС митрополита Илариона ничего не изменила, так как, несмотря на декларацию нейтралитета, Московский патриархат по-прежнему оказывал поддержку о. Виссариону. Тактика на изоляцию новоафонской группы и публичная критика их со стороны иерархов РПЦ продолжают (о чем говорят как новые запретительные указы епископа Майкопского, так и выступления представителей ОВЦС).

* * *

Ситуация вокруг абхазской церкви в последние годы не изменилась и к концу 2015 г. по-прежнему может быть охарактеризована как близкая к тупиковой. Несколько попыток общественных деятелей и политиков Абхазии урегулировать конфликт успеха не имели. Состояние дел в церковной сфере в Абхазии оценивается как хрупкое равновесие. Обе конфликтующие группы готовы к решительным действиям, однако имеют ограниченные возможности для усиления своей позиции.

О. Виссарион резко активизировался и начал давить как на общественное мнение внутри республики, так и на влиятельных игроков за ее пределами. Было написано коллективное письмо президенту, в котором он призывался «уврачевать раскол в Абхазской Православной Церкви». Аплиа продолжил критику своих оппонентов и обвинил их в создании раскола в Церкви. «К сожалению, из-за неканонических действий иеромонахов Дорофея (Дбара) и Андрея (Ампара) это единство нарушено», — писал он в послании к Хаджимбе.

Ему оказала поддержку группа абхазских депутатов прошлых созывов, которая также обнародовала коллективное письмо. Там вопрос был поставлен предельно четко: когда государство прекратит распри, возникшие уже несколько лет назад. Подчеркивалось, что «вопрос о нахождении на территории Ново-Афонского монастыря незаконнослужащих запрещенных служителей висит уже четыре года. Подошедшие сроки новых прещений — совершенно закономерны в отношении людей, которые отказываются приносить покаяние» (имелся в виду 2011 г., когда все объекты были переданы церкви).

О. Виссарион пытается объединить все политические силы в республике, которые ему симпатизируют для давления на исполнительную власть. В этом ключе и ведется работа с депутатами, некоторые из которых ездили в Москву на переговоры с патриархом Кириллом и митрополитом Илларионом.

Он недавно подал на регистрацию своего юридического лица, дабы зарегистрировать в Минюсте собственную церковную организацию и перевести всё в сугубо светскую судебную плоскость (по вопросу прав собственности на монастырь в Новом Афоне). Таким образом, он ориентируется на обычное судебное решение в отношении противников, «незаконно захвативших» и продолжающих занимать территорию монастыря. Кроме того, о. Виссариону как главе церковной организации важно сохранить в пользовании Абхазской православной церкви около полусотни объектов, переданных ей в 2011 г.

Церковный вопрос расколол не только клир и паству, но и политическую элиту республики. Необходимо признать, что за о. Виссариона и его группу выступают многие политические и государственные деятели Абхазии, например часть окружения первого президента Абхазии, которая входит и в нынешнее абхазское руководство (одним из сторонников о. Виссариона называют главу АП А. Г. Тания, который долгое время являлся помощником В. Г. Ардзинба). Поддержку отцу о. Виссариону публично демонстрирует и бывший премьер С. М. Шамба.

Некоторые эксперты на этом основании говорят, что церковный раскол демонстрирует еще и политический раскол между сторонниками двух лагерей — хаджимбистами и анквабовцами. Действительно, среди сторонников новоафонской группы есть люди, которые и составляли предыдущую власть, например И. Ш. Агрба. В этом же лагере находятся и люди, ранее близкие к администрации А. З. Анкваба, хотя и разошедшиеся с ней впоследствии (С. З. Лакоба, О. Н. Дамения). Впрочем, и нынешний президент Р. Д. Хаджимба присутствовал на Церковно-народном собрании 2011 г. в Новом Афоне и высказывался в поддержку молодых священников. Следует признать, что в настоящее время сторонники о. Виссариона и о. Дорофея есть во всех политических лагерях Абхазии. Таким образом, церковный раскол еще более запутывает политическую ситуацию в стране.

Активность в разрешении наболевшего вопроса зафиксирована и со стороны действующих депутатов Народного Собрания. В. В. Агрба, Б. К. Цвинария, Ю. З. Зухба ездили в 2015 г. в Москву, где имели краткосрочную встречу с патриархом и переговоры с представителями ОВЦС. Ключевым в позиции главы Московского патриархата представляется следующее: возможность разрешения вопроса о статусе абхазской церкви и рукоположения абхазского епископа реальна уже в ближайшей перспективе, но требует примирения и единства самого абхазского общества и духовенства.

Весьма продолжительными, по словам самих депутатов, были встречи и переговоры в Даниловом монастыре с руководством ОВЦС в лице митрополита Илариона и его заместителя протоиерея Николая Балашова. Обсуждались и возможные компромиссные фигуры из двух конкурирующих лагерей на первенствующую роль. Среди новоафонской группы наибольшие шансы имеет о. Давид, так как о. Дорофей (Дбар) является сегодня «одиозной» фигурой и не может рассматриваться в качестве компромисса (по причине стойкой неприязни к нему противоположной стороны). Подчеркнем, что выбор Сарсания объясняется еще и тем обсто-

тельством, что он лично знаком с патриархом Кириллом и может получить его поддержку в случае достижения соглашения со своими противниками.

* * *

Несмотря на этот очевидный факт, реального изменения отношения Московского патриархата к новоафонским «раскольникам» не происходит, так как летом 2015 г. последовал очередной запретительный указ епископа Майкопского и Адыгейского Тихона заштатному клирику указанной епархии о. Дорофею (Дбару). В 2011 г. он был запрещен сроком на один год. Затем, ввиду «нежелания принести покаяние и осознать допущенные ошибки», о. Дорофею по следующему указу епископа было продлено запрещение сроком еще на три года, то есть до лета 2015 г. В результате отсутствия покаяния и продолжения «незаконного» священнослужения, епископ Майкопский издал очередной указ, в котором продлевал запрещение еще на три года, то есть до лета 2018 г. Аналогичный указ был издан и в отношении другого клирика Майкопской епархии о. Андрея (Ампара).

Подобное давление со стороны РПЦ явно не добавляет симпатий в отношении сторонников «виссарионовской» линии. Наоборот, все большее недовольство вызывает нежелание Московского патриархата замечать популярность новоафонских священников и его высокое доверие к ним граждан Абхазии.

Попытки примирения сторон, предпринятые в 2015 г., результата не принесли. Наоборот, они усилили градус конфронтации и активность лидеров, а также подняли уровень взаимных претензий. По итогам встреч были озвучены взаимные претензии к уровню посредничества, невысокий статус которого влияет на результат. По мнению молодых священников, необходимо поднять его на высший республиканский, то есть на президентский, уровень. Именно президент Абхазии способен посадить стороны за стол переговоров, добиться соглашения и гарантировать его реализацию, а также свою поддержку на переговорах с Московским патриархатом. В ответ на серьезное давление со стороны о. Виссариона новоафонская группа требует его отстранения от священнослужения и выезда с территории Абхазии.

Озвученное пожелание сторон по поводу участия президента было услышано, и 18 декабря 2015 г. состоялась встреча священников с Р. Д. Хаджимбой. Он подчеркнул, что ему представляется правильным существование на территории республики только одной православной организации, поэтому, дескать, необходимо прекратить конфликт и прийти к объединению. В свою очередь о. Виссарион условиями успокоения ситуации назвал упразднение Священной митрополии Абхазии (СМА), переход ее духовенства в состав созданной им Пицундско-Сухумской епархии и поездку его вместе с о. Дорофеем в Московскую патриархию для разрешения вопроса о дальнейшем священнослужении последнего.

О. Дорофей в свою очередь отметил, что обращение к Московской патриархии является подтверждением того факта, что в Абхазии нет никакого независимого института церкви, поэтому главное — это договориться в самой республике о создании единой и признаваемой всеми церковной организации. Упразднить СМА, созданную по итогам Церковно-народного собрания, без учета мнения участвовавших там людей, невозможно. Для сближения он предложил начать совместные богослужения.

В результате стороны не смогли прийти к компромиссу (уже при посредничестве президента). Итоговой позицией Р. Д. Хаджимбы стало следующее заявление: «Глава государства считает, что затягивание решения этого вопроса негативно скажется на общественной обстановке в республике. Президент подчеркнул, что проблема должна быть урегулирована в соответствии с законами РА и церковными канонами».

Очевидно, что дальнейшее обострение ситуации не нужно ни светским властям в лице Р. Д. Хаджимбы, ни священнослужителям. Однако подключение президента к конфликту и принятие им конкретных решений может привести именно к росту напряженности.

Необходимо также подчеркнуть, что, помимо уровня посредничества, на который жаловались священники из Нового Афона и который уже поднят до желаемого, более справедливой представляется их жалоба на фактическое игнорирование их позиции и их присутствия в республике министерствами и ведомствами РФ. Длительный период идет целенаправленная блокировка их попыток контактировать с российской стороной (в результате чего в Рос-

сии зачастую дается однобокая и необъективная оценка сложившейся в конфессиональной сфере Абхазии ситуации).

Следуя примеру иерархов РПЦ, представители российских структур и ведомств игнорируют новоафонскую группу и отказываются с ней контактировать, что представляется недальновидным. Понятно, повлиять на позицию церковных иерархов трудно, однако Москва может изменить линию поведения светских, свободных от канонических правил, эмиссаров. Наладить контакт с Новым Афоном необходимо, имея в виду долгосрочные российские интересы в Абхазии, очевидный рост популярности этой группы среди граждан республики и оказываемую ей поддержку со стороны и нынешних республиканских властей. Кроме того, не стоит забывать о возрасте о. Виссариона, об однозначной перспективе его ухода из активной деятельности.

* * *

Таким образом, на сегодняшний день вырисовываются поколенческий, концептуальный и имущественный аспекты конфликта.

Имущественный аспект спора прост. Если бы «раскольники» очутились в другом монастыре или храме, то и острота спора была минимальной, так как не вызвала серьезных возражений со стороны о. Виссариона и поддерживающей его РПЦ. Однако их контроль над Новоафонским монастырем, единственным церковным объектом в Абхазии, приносящим ощутимый доход, привлекающим массу российских паломников и, помимо всего прочего, отреставрированным при значительной финансовой помощи РПЦ, поднимает накал страстей и желание сторон достичь победы.

Концептуальный аспект тоже очевиден. О. Виссарион еще в 1990-е гг. стал ориентироваться на РПЦ, поддержку которой он получил и пользуется ею до сих пор. Его целью является создание самостоятельной от ГПЦ абхазской церкви под покровительством московского патриарха. Он не готов к серьезным реформам церковной жизни в Абхазии и намерен сохранить нынешний формат управления (то есть себя во главе абхазской церкви). Важно отметить, что о. Виссарион не может претендовать на епископский сан по причине принадлежности к белому духовенству.

Новоафонская группа во главе с о. Дорофеем (Дбаром) занимает совершенно иные позиции как по вопросу реформирования церкви, так и в отношении ее ориентации. Она выступает за независимую Абхазскую национальную церковь, во главе которой будет стоять епископ, выбранный из местного священства и ориентированный на Вселенского Патриарха.

Отметим, что, в отличие от своего оппонента, новоафонская группа имеет четкую программу реорганизации и развития Абхазской епархии. Она предусматривает принятие нового устава, изменение административного деления епархии (то есть создание традиционных церковных округов) и структуры управления. Программа четко регламентирует деятельность управленческих органов епархии. Во главе — Епархиальное собрание, состоящее как из клириков, так и из мирян. Оно избирает Епархиальный совет (постоянно действующий исполнительный орган) и его председателя (то есть управляющего делами епархии). Последний может быть выбран из «лиц абхазской национальности, из числа монашествующих или не состоящих в браке представителей белого духовенства с обязательным пострижением в рясофорное монашество, имеющие соответствующее духовное образование, в возрасте не моложе 30 лет».

Кроме того, программа предусматривает открытие новых храмов и женского монастыря, реорганизацию духовного училища в постоянно действующую семинарию, открытие отдельной православной школы и иконописного отделения при Сухумском художественном училище, а также научного центра по изучению истории Абхазской церкви, Церковно-исторического музея и отдельной типографии, где будет выходить ежеквартальное епархиальное издание.

В обнародованной программе также прописано упорядочение материального обеспечения священников и формирование прозрачного бюджета с централизацией финансовой части, которая должна пополняться за счет открытия нескольких паломнических гостиниц и мастерских по производству свечей и церковной утвари. Не забыта и благотворительная деятельность: есть пункт об организации при монастырях и храмах приютов для неимущих [2, с. 163–200].

Помимо прочих аспектов, существует еще и ярко выраженный поколенческий конфликт внутри абхазской церкви. О. Виссарион принадлежит к поствоенному советскому поколению, имеет соответствующее образование, неоднозначную репутацию, сомнительное прошлое (включая судимость) и знаковое настоящее, включая панихиду по криминальному авторитету Иванькову («Япончику»). Он действительно немало сделал в годы войны и в непростые 1990-е гг. для абхазского общества, поэтому многие представители политической элиты республики относятся к нему с симпатией и благодарностью. Однако такой человек просто не готов к проведению реформ для выстраивания прозрачной церковной структуры в Абхазии, к контролю и руководству специализированными учебными заведениями, к подготовке молодых священников.

С другой стороны, ему противостоят молодые, хорошо образованные священнослужители, с учеными степенями и авторитетом далеко за пределами Абхазии. Они способны привлекать паству своими проповедями и выступлениями, говорят с простыми людьми на понятном им языке, не чураются применять все современные технологические новинки, активно печатаются в местной прессе и имеют незапятнанную репутацию в обществе. Они имеют четкое представление о путях развития абхазской церкви, о необходимых шагах и преобразованиях. Они активно работают с молодым поколением, готовят новые кадры для церкви из местных уроженцев. Их призыв строить абхазскую национальную церковь популярен в обществе, которое долго боролось за свою политическую независимость. Для большинства граждан республики связка «самостоятельное государство — самостоятельная церковь» представляется естественной и близкой. Такие священники всегда будут своими в абхазском обществе, будут пользоваться доверием и уважением.

Российская политика в этом вопросе не должна строиться исключительно на поддержке одной из конкурирующих церковных групп (в данном случае, о. Виссариона). Если РПЦ в силу канонических причин не может иметь в Абхазии иного партнера по диалогу, то российские госструктуры вольны в своей политике и практической деятельности в регионе. Поэтому их отказ от диалога с группой о. Дорофея представляется ошибочным, чреватым в обозримом будущем негативными последствиями в целом для российской политики в Абхазии.

ON THE CURRENT STATUS OF THE CHURCH SCHISM IN ABKHAZIA

Vadim Mukhanov, Ph.D. (history), senior researcher, Center for the Caucasian studies and regional security, Institute for International Studies. E-mail: vadim_muhanov@inbox.ru

Summary

The article examines the current status of the Church schism in Abkhazia, given his assessment and the background to the emergence. Analyzes the arrangement of forces and positions of outside players in this issue, as well as the prospects for its resolution.

Keywords: *Abkhazia, Georgia, Russia, church schism, the Russian Orthodox Church, the Georgian Orthodox Church.*

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Волхонский М. А., Муханов В. М. Россия на Кавказе. Пять веков истории. — М., 2009.
2. Дорофей (Дбар). Православная Церковь в Абхазии: прошлое, настоящее, будущее. — Новый Афон, 2012. Т. 1.
3. Крылов А. Б. Современная религиозная ситуация // Абхазы / Отв. ред. Ю. Д. Анчабадзе, Ю. Г. Аргун. — М., 2007. С. 367–381.
4. Муханов В. М., Новиков В. В. К вопросу об инвестиционном климате в Абхазии и перспективах его улучшения // Ежегодник ИМИ. Меняющийся мир и российские интересы. — М.: МГИМО-Университет, 2015. № 1. С. 49–62.

5. *Силаев Н. Ю., Волхонский М. А., Муханов В. М., Мартиросян Д. Г.* Абхазия после президентских выборов: время ответственных решений // Ежегодник ИМИ. — М.: МГИМО-Университет, 2012. № 1. С. 137–152.
6. *Чечевишников А. Л.* К итогам президентских выборов в Абхазии // Сайт МГИМО, 2009. 15 декабря. URL: <http://mgimo.ru/about/news/experts/130072/>
7. *Чечевишников А. Л.* На смерть Владислава Ардзинбы // Сайт МГИМО, 2010. 9 марта. URL: <http://mgimo.ru/about/news/experts/145451/>

Ежегодник ИМИ

Выпускающий редактор *В.И. Шанкина*
Дизайн, вёрстка *К.Г. Шанкин*

ИМИ МГИМО МИД России

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО МИД России

119454, Москва, просп. Вернадского, 76.

Тираж 500 экз. Заказ №..... Подписано в печать май 2016.