

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»



ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

МЕЖДУНАРОДНАЯ АНАЛИТИКА

2019

№ 1-2 (27-28)

**Москва
ИМИ МГИМО МИД РОССИИ**

ББК 66.4
М 43

Научно-экспертный совет:

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

Главный редактор

А. А. Орлов

Редакционный совет:

*Г. М. Бонэм, И. М. Бусыгина, Б. Виттрок, Н. П. Грибин, В. В. Дегоев,
А. А. Казанцев, С. К. Кушкумбаев, А. В. Лукин, В. А. Морозов, В. М. Муханов,
А. И. Никитин, К. Ж. Нугманова, Л. С. Окунева, П. Б. Паршин, В. В. Попов,
В. М. Сергеев, П. М. (Кена) Содупе Коркуэра, А. В. Федорченко,
С. И. Чернявский, А. Л. Чечевишников*

Редакторы номера:

П. Б. Паршин, А. Л. Чечевишников

ББК 66.4

ISSN 2587-8476 (print)
ISSN 2541-9633 (online)

© МГИМО – Университет, 2019

The Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education
“Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation”



Institute for International Studies

INTERNATIONAL ANALYTICS

2019

No. 1-2 (27-28)

**Moscow
IIS MGIMO-University**

Scientific advisory council:

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

Editor-in-chief:

A. Orlov

Editorial board:

*G. M. Bonham, I. Busygina, A. Chechevishnikov, S. Chernyavskiy, N. Gribin,
V. Degoyev, A. Fedorchenko, A. Kazantsev, S. Kushkumbayev, A. Lukin, V. A. Morozov,
V. Mukhanov, A. Nikitin, K. Nugmanova, L. Okuneva, P. Parshin, V. Popov,
V. Sergeyev, P. M. (Kepa) Sodupe Corcuera, B. Wittrock*

Editors of the issue:

A. Chechevishnikov, P. Parshin

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ И ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

<i>К. П. Боришполец</i> Стратегические интересы России в Африке	7
<i>В. И. Денисов</i> Перспективы северокорейского режима и интересы России	16
<i>В. И. Мизин</i> Место и потенциальная роль ОБСЕ в меняющейся архитектуре европейской безопасности.....	27
<i>А. П. Соколов</i> Безопасность Германии и военное присутствие США в ФРГ: «комфортная» оккупация или союзническая солидарность?	41

МИР РЕГИОНОВ: АКТУАЛЬНАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ГЕОГРАФИЯ

<i>В. В. Воротников, А. Д. Чеков, У. В. Якутова</i> Проекты регионального строительства в Балтийском регионе: наследие межвоенной эпохи и современная динамика	52
<i>Д. С. Панарина, К. Е. Петров</i> Автономный регион мусульманского Минданао – Республика Бангсаморо.....	65
<i>О.Г. Пармонов</i> Морское пиратство в Юго-Восточной Азии: региональный аспект	74

ПУЛЬС КРИЗИСОВ

<i>Ю. Н. Зинин</i> «Белые каски»: цели, дела, итоги.....	82
---	----

ИМПЛИКАЦИИ ВОЕННО-ТЕХНИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

<i>Е. К. Зведре</i> Противоракетный потенциал США в Азиатско-Тихоокеанском регионе	90
---	----

КАВКАЗСКАЯ ДИНАМИКА

<i>В. В. Новиков</i> Абхазия – 2018: динамика внутривнутриполитического процесса в перспективе президентских выборов.....	104
---	-----

МАЛЫЕ НАРОДЫ И БОЛЬШИЕ ЦИВИЛИЗАЦИИ

<i>П. Б. Паршин</i> Взаимодействие коренных народов с окружающим миром: принцип свободного, предварительного и осознанного согласия.....	114
--	-----

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Кавказоведческий семинар в первом полугодии 2018 г.	129
--	-----

Contents

NATIONAL INTERESTS AND FOREIGN POLICY TRENDS

<i>Ksenija Borishpolets</i> Russian Strategic Interests in Africa.....	7
<i>Valeriy Denisov</i> Prospects for North Korean Regime and the Interests of Russia.....	16
<i>Viktor Mizin</i> The Place and Potential Role of the OSCE in the Changing Architecture of European Security	27
<i>Artem Sokolov</i> Security of Germany and the US Military Presence: A “Comfortable” Occupation or an Allied Solidarity?.....	41

THE WORLD OF THE REGIONS: A TOPICAL POLITICAL GEOGRAPHY

<i>Vladislav Vorotnikov, Alexander Chekov, Ul'yana Yakutova</i> Region-Building in the Baltic Region: Legacy of the Inter-War Period and Modern Dynamics	52
<i>Daria Panarina, Kirill Petrov</i> Autonomous Region in Muslim Mindanao – Bangsamoro Republic.....	65
<i>Oleg Paramonov</i> Maritime Piracy in South-East Asia: the Regional Aspect.....	74

PULSE OF CRISES

<i>Yuri Zinin</i> White Helmets: Goals, Activity, and Outcome	82
--	----

IMPLICATIONS OF MILITARY-TECHNICAL DEVELOPMENT

<i>Evgeny Zvedre</i> The US Anti-Missile Potential in Asia-Pacific	90
---	----

CAUCASIAN DYNAMICS

<i>Vladimir Novikov</i> Abkhazia – 2018: The Dynamics of Domestic Political Process in the Prospect of Presidential Election.....	104
---	-----

SMALL PEOPLES AND BIG CIVILIZATIONS

<i>Pavel Parshin</i> Indigenous Peoples' Interaction with External World: The Principle of Free, Prior and Informed Consent	114
---	-----

ACADEMIC LIFE

The Activities of the Caucasian Workshop (January to June, 2019).....	129
---	-----

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ И ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

К. П. БОРИШПОЛЕЦ

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ РОССИИ В АФРИКЕ

Ксения Петровна Боришполец, канд. полит. наук,
профессор Кафедры мировых политических процессов,
вед. науч. сотр. Центра постсоветских исследований
Института международных исследований МГИМО МИД России.
E-mail: oksabor@mgimo.ru

Аннотация. Статус Африки в российской внешней политике характеризуется сочетанием высокой заинтересованности в развитии сотрудничества с существенными ограничениями, обусловленными географической удаленностью, политической нестабильностью, особенностями экономики потенциальных партнеров, а также неподготовленностью российских бизнес-структур к управлению коммерческими проектами в африканских условиях. Тем не менее развитие взаимодействия России со странами Африки находится в тренде отечественной стратегии на международной арене, должно обеспечиваться не только практикой межгосударственных отношений, но и по линии частного предпринимательства, гуманитарных связей, расширением объективного знания об африканских реалиях. После периода сокращения российского присутствия в Африке в начале 1990-х гг. отмечается обратная тенденция, неоднозначно оцениваемая отечественными и зарубежными экспертами. Однако, как представляется автору статьи, на этапе 2018–2020 гг., ситуация является в целом позитивной, стабильной и предсказуемой. Об этом свидетельствует предметный анализ трех системных моментов: роль Африки в современном мироустройстве, сотрудничество России с африканскими государствами, продвижение российских интересов в Африке. Учитывая исторический опыт, весьма важно, что российская политика на африканском направлении повышает свою «экономическую рентабельность» и что материальные показатели экономического сотрудничества постепенно растут.

Ключевые слова: Африка, Россия, российская внешняя политика, российско-африканское сотрудничество, российские стратегические интересы.

В последние годы Африка занимает все более заметное место в мировых политических процессах, однако ее роль остается неоднозначной. С одной стороны, континент обладает очевидным потенциалом для реализации различных форматов международного сотрудничества, с другой — является регионом, где существует значительное число острых противоречий, в том числе вооруженных конфликтов, где растет конкуренция внешних сил за влияние не только на локальном, но опосредованно и на глобальном уровне.

РОЛЬ АФРИКИ В СОВРЕМЕННОМ МИРОУСТРОЙСТВЕ

Африканские страны составляют около трети членов мирового сообщества, представлены в многосторонних структурах, имеют опыт консолидированных политических действий, в том числе по линии региональной организации – Африканского Союза (АС) – и ряда субрегиональных интеграционных объединений. Без участия африканских стран невозможно устойчивое функционирование системы международных отношений, развитие мировых хозяйственных связей, обеспечение стабильной системы международной безопасности.

Несмотря на существенные различия между северной и субсахарской частями континента, общим знаменателем ситуации являются проблемы стратегического характера. Африка традиционно находится в зоне доминирующего военного присутствия НАТО. Альянс располагает многими опорными точками, позволяющими контролировать морские коммуникации в Красном море, Персидском заливе и Индийском океане, а также в Южной Атлантике. Кроме того, на двусторонней основе ряд западных государств сохраняет в регионе военно-политические позиции – как посредством военных баз и контингентов, так и на основе военно-технического сотрудничества. Декларируется, что главная задача западного присутствия – защита критически важных коммуникаций, поддержание мира, предотвращение конфликтов и борьба с угрозой терроризма и пиратства¹. В числе ненаатовских государств, также располагающих базами в Африке, – Индия (Мадагаскар, Сейшелы, Маврикий) и Япония (Джибути). С 2016 г. Китай начал здесь строительство своей первой военной базы². У России военных баз в Африке в настоящее время нет. Признавая значимость присутствия иностранных военных контингентов в решении некоторых африканских проблем, следует подчеркнуть, что создаваемые в регионе базы ориентированы, прежде всего, на повышение международного статуса государств, которым они принадлежат³.

Иностранное военное присутствие в Африке растет и за счет расширения числа представителей ЧВК, а также роста закупки иностранных вооружений. Африка в целом становится заметным участником операций на мировом рынке военной техники и стрелкового оружия. В страны континента направляется до 10 % мирового экспорта вооружений. Но, несмотря на «насыщение» африканского пространства элементами «жесткой силы», уровень новых вызовов и угроз в Африке не снижается, а заметно растет.

Особую значимость для оценки роли Африки в мироустройстве XXI века имеют ее сырьевые (преимущественно минеральные) и человеческие ресурсы. Общим местом в исследованиях, посвященных африканской проблематике, является прогноз, согласно которому в XXI веке Африка будет самым динамично развивающимся регионом, всё более влияя на характер и темпы роста в развитых государствах. К настоящему времени произошли некоторые изменения в традиционном положении африканского континента в мировом хозяйстве. В период с 2001 по 2014 гг. Африка была одним из быстро развивающихся макрорегионов мира [1]. Но с 2015 г. экономические показатели африканских государств ухудшились: на этапе 2016–2017 гг. они составляли 1,5–1,7 %⁴. Характерно, что ряд африканских стран – Ангола, Гана, ЮАР, Алжир,

¹ Считается, что в Африке больше всего военных баз и значимых стационарных военных объектов у Франции (Джибути, Габон, Кот-д'Ивуар, Реюньон, коморский остров Майотт, Сенегал). Французские базы контролируют всю зону Сахеля – основной район добычи урана для последующего экспорта во Францию, а в Джибути – акваторию Красного моря и морские коммуникации, гарантирующие поставки в Европу ближневосточной нефти. Также военными базами в африканском регионе обладают: Великобритания (Кения, остров Вознесения, Британские территории в Индийском океане), Италия (Джибути). США располагают в 34 африканских государствах сетью из более чем 60 пунктов военного размещения, часть из которых остается в резерве. С 2008 г. действует Африканское командование Вооруженных сил США (AFRICOM), зона ответственности которого охватывает весь африканский континент с соседними островами, за исключением территории Египта и Сейшельских островов. С 2009 г. американские инструкторы подготовили более 250 тыс. африканских солдат и офицеров для миротворческого контингента ООН и контингента сил постоянной готовности АС.

² Китайской стороной утверждается, что ее база в Джибути будет отличаться от соседних баз Франции и США. Она будет служить в первую очередь точкой обслуживания судов Китая в регионе, а также осуществлять мониторинг безопасности судоходства через Суэцкий канал [4].

³ Показателен пример Джибути, где располагаются военные базы сразу пяти государств – США, Франции, Италии, Японии и Китая, причем на одной из французских баз размещен испанский и немецкий контингенты.

⁴ В некоторых государствах (Эфиопия, БСК, Танзания, Руанда) темпы роста ВВП в 2016–2017 гг. оставались на уровне 7–9 % в г. Ряд экспертов полагает, что среднегодовые темпы ВВП в Африке южнее Сахары, начиная с 2020 г., могут возрасти до 5–7 %.

Нигерия, Эфиопия, Кения, Марокко — имеют свои космические агентства или специальные программы, запущено или готовится к запуску более десяти «африканских» спутников.

Становление многополярного мира и экономический подъем Китая, Индии, Бразилии и других развивающихся стран обострили борьбу за минеральные ресурсы Африканского континента, который остается одной из главных локаций полезных ископаемых самого разнообразного состава. По целому ряду видов минерального сырья страны Африки фактически являются монополистами⁵. Ведущие экономики мира активно стремятся расширить или получить доступ к их топливным и минеральным ресурсам. При этом Запад теряет свои позиции в качестве главного импортера и основного поставщика готовой продукции. И поскольку, несмотря на ценовые колебания, острота сырьевой проблемы в обозримом будущем будет только нарастать, позиции Африки на мировом рынке имеют шансы к укреплению⁶.

Другой аспект влияния стран Африки на мировую экономику связан с быстрым ростом численности и изменением состава народонаселения. К 2020 г. трудоспособное население континента превысит 700 млн, а к 2050 г., по некоторым оценкам, 1,5 млрд человек. Сочетание демографического давления и социально-экономической отсталости в африканских государствах ведет к проекции за пределы континента ряда экономических и гуманитарных проблем, решать которые приходится всему мировому сообществу [1]. Кроме того, учитывая тенденции сокращения населения в Европе, перспективы миграционных процессов, противоречия формирования африканского среднего класса, — это второе и, возможно, главное направление, по которому Африка оказывает все более активное воздействие на мировое развитие.

Африка представляет большой интерес для иностранных инвесторов и по соображениям высокой прибыльности капиталовложений, и в связи с политикой самих африканских государств, стремящихся к активному привлечению капитала. Это позволяет западным партнерам африканских стран сместить акценты от программ «помощи развитию» к программам «партнерства», что нашло отражение, прежде всего, в региональных подходах ЕС. При этом с ведущими западными игроками эффективно конкурируют представители развивающихся рынков, часто превосходя традиционных участников экономического взаимодействия на африканском направлении. Подходы с позиции «партнерства» не в полной мере коррелируют с сегодняшними реалиями, поскольку большинство беднейших стран мира находится именно на африканском континенте, но декларации такого рода являются симптоматичными. Они ориентируют международное бизнес-сообщество на более предсказуемые и безопасные правила экономической деятельности в регионе, что стимулирует заинтересованность в ведении хозяйственной деятельности на долгосрочной основе.

Роль Африки в современном мироустройстве возрастает не только в сфере безопасности, политики и экономики. Заметной является и гуманитарная составляющая ее влияния на международной арене. Характерно, что за последние полтора десятилетия африканский вопрос является обязательным пунктом повестки дня саммитов многосторонних институтов, причем с 2017 г. был запущен проект «Партнерство G20 — Африка». Другими словами, африканская тематика вошла в актуальный круг сюжетов, предметно обсуждаемых на совместной основе ведущими и развивающимися государствами. Кроме того, в ряде западных стран созданы крупные государственные институты и фонды поддержки национального бизнеса, действующего в Африке, что стимулирует становление системы частно-государственного партнерства, ориентированной на поддержание регионального присутствия стран-доноров.

Представления об африканском континенте как о регионе бесперспективной отсталости всё меньше соответствуют действительности, но вызовы и риски — традиционные, новые и новейшие, — формирующиеся здесь, сохраняют свою актуальность в обозримом будущем.

⁵ Африка занимает первое место в мире по запасам руд марганца, хромитов, бокситов, золота, платиноидов, кобальта, ванадия, колтана, алмазов фосфоритов, блюорита; второе — по запасам руд меди, асбеста, урана, сурьмы, бериллия, графита; третье — по запасам нефти, газа, ртути железной руды. Значительны запасы титана, никеля, висмута, лития, тантала, ниобия, олова, вольфрама, драгоценных камней и др. [1]

⁶ По имеющимся прогнозам (Rand, Stanford University), начиная с 2030-х гг. она превратится в главный и почти эксклюзивный по важности глобальный стратегический резерв сырья. Речь в первую очередь идет о тех видах, которые имеют военно-стратегическое значение и незаменимы в оборонных и инновационных технологиях. Уже сейчас по некоторым видам цветных и редких металлов, без использования которых технологически невозможен выпуск, например, авиационных двигателей бомбардировщиков дальней авиации, зависимость ВПК США от ДРК и Зимбабве превышает 50 %, а по кобальту — 75 %.

СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ С АФРИКАНСКИМИ ГОСУДАРСТВАМИ

В Концепции внешней политики Российской Федерации (2016 г.) заявлено, что «Россия будет расширять разноплановое взаимодействие с африканскими государствами на двусторонней и многосторонней основе посредством совершенствования политического диалога и развития взаимовыгодных торгово-экономических связей, наращивания всестороннего сотрудничества в общих интересах, содействовать предотвращению региональных конфликтов и кризисных ситуаций, а также постконфликтному урегулированию в Африке. Важной составной частью продвижения по этому направлению является развитие партнерских отношений с Африканским союзом и субрегиональными организациями» (п. 99).

На современном этапе Россия постепенно преодолевает негативные последствия своего отступления из Африки. Как показали официальные контакты последних 10–15 лет, проходившие в том числе на высшем уровне, интерес к расширению взаимодействия растет⁷. Форматы этого сотрудничества вариативны, содержат элементы «расконсервации» связей 1960–1980-х гг., но включают и новые направления.

Политическая и военно-политическая составляющие. Начиная с 2006–2007 гг. Россия постепенно активизирует политическую составляющую сотрудничества⁸. Особое внимание уделяется выстраиванию партнерства на высшем уровне, сближению официальных позиций и углублению взаимопонимания по ключевым вопросам международной повестки, оказанию практического содействия странам Африки в решении проблем развития, в урегулировании кризисных ситуаций, отражении новых вызовов и угроз. Россия последовательно выступает за то, чтобы международное сообщество уважало мнение африканских государств и поддерживало те пути преодоления кризисов, которые вырабатываются в АС и субрегиональными организациями.

Важным фактором обеспечения безопасности в Африке являются позиция России в СБ ООН, подготовка африканских кадров для миротворческих операций в учебных заведениях МВД РФ, содействие их оснащению, а также военно-техническое сотрудничество. В настоящее время Россия осуществляет военно-техническое сотрудничество с 25 из 39 стран Африки к Югу от Сахары (АЮС). Среди последних событий в этой сфере – безвозмездное оказание военно-технической помощи ЦАР. Наиболее крупными партнерами РФ являются Ангола, Судан, Уганда и Эфиопия.

Политический эффект имеет и российское участие в проектах содействия развитию Африки. Включая значительные адресные средства, перечисляемые Россией в ВОЗ, объем российского содействия Африке в 2017 г. превысил 1 млрд долл. Российская сторона предполагает расширять помощь развитию энергетики в африканских странах, а также поддерживать проекты локализации производств.

Перспективы укрепления политической и военно-политической составляющей российско-африканского сотрудничества четко обозначились в 2018 г., в ходе визита министра иностранных дел С. В. Лаврова в шесть африканских государств и участия В. В. Путина в Саммите БРИКС в ЮАР. Эти события подтвердили, что интерес России к африканским делам носит стратегический характер и что российская сторона в целом удовлетворена уровнем политического диалога. Многие из африканских государств разделяют российскую позицию по ключевым проблемам современной международной повестки. Однако номенклатура совпадающих позиций пока не включает ряд важных для России вопросов, в частности признание итогов референдума в Крыму.

Экономическая составляющая. Экономическое присутствие России в Африке значительно уступает позициям ведущих стран Запада, а также партнеров по БРИКС, прежде всего КНР, ряда других государств. Тем не менее Африка является перспективным рынком для российских товаров и важным

⁷ В 2006 г. В. В. Путин побывал в ЮАР и Марокко, в 2009 г. Анголу, Египет, Намибию и Нигерию посетил Д. А. Медведев. С. В. Лавров проводил визиты в африканские страны в 2014 и 2018 гг.

⁸ В 2012 г. Россия списала африканским государствам долги в общем объеме 20 млрд долл., накопленные в советское время. В 2013–2014 гг. «Рособоронэкспорт» подписал с 15 государствами континента 25 контрактов на 1,7 млрд долл.

поставщиком дефицитных видов сырья⁹. Торгово-экономическое взаимодействие российских и африканских партнеров заметно растет, в том числе и ввиду перспектив реализации подписанного в 2018 г. 44 африканскими государствами Соглашения о создании Африканской континентальной зоны свободной торговли (AfCFTA)¹⁰. Определился и круг актуальных проблем, к числу которых эксперты относят институционализацию экономических связей.

Россия имеет регулярные внешнеторговые связи с 19 африканскими странами¹¹. Но достигнутые показатели сотрудничества остаются достаточно скромными – внешнеторговый оборот едва достигает 2,5 % от общего внешнеторгового оборота России с зарубежными странами¹². С другой стороны, совокупный несырьевой экспорт РФ в Африку составляет 6,3 % несырьевого экспорта России, или около 70 % экспорта России в регион. По итогам 2017 г., товарооборот России с государствами Африки вырос более чем на 25 % по сравнению с периодом 2015–2016 гг., но все еще недостаточно разнообразен¹³. Традиционно сильны позиции России в Африке на рынке вооружений. В последние годы эта тенденция укрепляется, несмотря на острую конкуренцию. В 2017–2018 гг. Россия занимала первое место по объему поставок вооружений в страны Африки южнее Сахары [5].

Важное место в товарообороте занимает сельское хозяйство. Африка становится перспективным рынком сбыта российского зерна и сельхозтехники¹⁴. На фоне российских контрсанкций африканские страны наращивают прямые поставки на российский рынок растительной продукции¹⁵.

В топливно-энергетической сфере между Россией и странами Африки складываются неоднозначные, но вполне системные по своей сути отношения, в которых периоды сотрудничества сменяются периодами разногласий. Как представляется, в освоении «энергетической ниши» взаимодействия российскими структурами остаются неиспользованные резервы, которые имеются и на других направлениях¹⁶.

Российский бизнес в Африке представлен как государственными, так и частными корпорациями. Однако на долю Африки приходится всего лишь 1,5 % всех зарубежных инвестиций России [3]. Тем не менее расширяется круг государств, с которыми имеет место инвестиционное сотрудничество – Экваториальная Гвинея, Ботсвана, Гана, Либерия, Сьерра-Леоне. ЮАР заинтересована не только в импорте высокотехнологичных российских товаров, но и в их совместном производстве [6]. Наибольший интерес крупного российского бизнеса вызывают энергетика и добыча полезных ископаемых, а также сельское хозяйство, промышленное производство, транспорт, инфраструктура [2]. Активно обсуждается возможность развития в той или иной форме атомной энергетики в различных странах¹⁷. Интерес к реализации совместных с Россией проектов в нефтяной и газовой сферах проявляют Судан, Конго и Сенегал. В 2016 г. было подписано соглашение с Зимбабве о сотрудничестве по освоению второго по величине в мире платинового месторождения. Развивается сотрудничество в сфере высоких технологий¹⁸.

⁹ Например, импортируемые из Африки бокситы покрывают более 60 % потребностей российской алюминиевой промышленности.

¹⁰ Договор о свободной экономической зоне в Африке создает единое торговое пространство с населением более 1 млрд человек и совокупным ВВП в 3,4 трлн долл. Однако неучастие Нигерии и ЮАР, а также ещё девяти стран (Намибия, Лесото, Гвинея, Сьерра-Леоне, Ботсвана, Эритрея, Танзания, Замбия, Бурунди) ограничивает общий рынок, регулируемый договором, почти в два с половиной раза (до 1,4 трлн долл.).

¹¹ Египтом, Алжиром, Марокко, Анголой, ЮАР, Тунисом, Кенией, Кот-д'Ивуаром, Суданом, Ганой, Джибути, Нигерией, Танзанией, Малави, Зимбабве, Мозамбиком, Ливией, Того, Эфиопией.

¹² Ключевыми экономическими партнерами РФ являются государства Северной Африки (1,5 % внешнеторгового оборота РФ; размер экспорта России в Африку в 2015 г. составлял 2,5 % совокупного экспорта России). Товарооборот со странами Африки к югу от Сахары в 2017 г. составил 3,6 млрд долл., но он имеет выраженную положительную динамику (2015 г. – 2,2 млрд долл.).

¹³ В товарной структуре российского экспорта до 70 % составляют нефтепродукты, химические удобрения, целлюлозно-бумажная продукция, зерно.

¹⁴ Россия поставляет пшеницу в Марокко, ЮАР, Ливию, Кению, Судан, Нигерию, Египет.

¹⁵ БСК, Бенин, Нигерия, РГБ, ЦАР Гвинея, Буркина Фасо, Мали.

¹⁶ Согласно российским статистическим данным, в 2016 и 2017 гг. в категорию «Главные торговые партнеры России» из африканских стран вошел только Алжир – 0,85 % и 0,79 %, соответственно. Доля Алжира в российском экспорте – 1,39 % (2016 г.) и 1,29 % (2017 г.).

¹⁷ Соглашения о профильном сотрудничестве подписаны с Египтом, Суданом, Замбией, Марокко, ЮАР, Эфиопией.

¹⁸ Показательный пример: ангольский космический спутник «Ангосат» выведен Россией на геостационарную орбиту, где проходит техническое испытание. Ранее Россия принимала участие в выводе на орбиту нигерийского и южноафриканского спутников.

На африканские рынки вышли или стремятся выйти все больше российских предприятий¹⁹. Российский бизнес использует разнообразные формы для работы в регионе, в частности создание совместных предприятий различного профиля²⁰.

Возможности для российско-африканского экономического сотрудничества далеко не исчерпаны. Оно испытывает негативное воздействие различных факторов, которое пока не удается снизить, несмотря на создание в 2016 г. при участии МИД РФ, Института Африки РАН и ряда бизнес-структур консультационного совета «Африканская деловая инициатива».

Гуманитарная составляющая традиционно отстает от уровня развития других направлений российско-африканского сотрудничества и, тем более, от показателей советского периода. Россия стремится использовать советский опыт, однако в отечественных учебных заведениях пока обучается ежегодно менее 9 тыс. африканских студентов, из которых примерно половина получает российские стипендии. Разумеется, такого количества явно не достаточно, чтобы существенно повысить привлекательность российских образовательных услуг — обмена в области гуманитарного взаимодействия между российской и африканскими сторонами незначительны, академическая мобильность находится практически на нулевом уровне.

В постбиполярный период резко сократилось преподавание русского языка, и вплоть до сегодняшнего дня на этом направлении имеет место стагнация. Остаются незначительными и контакты с африканской научной и творческой интеллигенцией, не достаточно активны связи с африканскими выпускниками отечественных вузов. Не ведется регулярная работа по предоставлению африканским СМИ информационных материалов, подготовленных российскими авторами. Каналы влияния России на общественное мнение как массовых слоев населения, так и элит минимальны. В Африке действует всего восемь российских культурных центров, практически отсутствуют корреспондентские пункты российских СМИ. Материалы по Африке, публикуемые в России, нередко носят уничижительный характер. Что же касается российской аудитории электронных новостных и аналитических изданий, придерживающихся сбалансированной информационной политики, то ей предлагается большой набор хотя и полезных, но чрезвычайно разнородных сведений, размывающих системный взгляд на африканскую тематику, на интересы и возможности России на этом континенте.

Оценивая сотрудничество России с африканскими государствами в целом, приходится констатировать, что материальные ресурсы, используемые российской стороной на африканском направлении, пока многократно уступают как западным конкурентам, так и ряду других стран. Ощутимо снизить этот дисбаланс в обозримом будущем вряд ли возможно. В тактическом же плане целесообразно сконцентрироваться на повышении качества российско-африканских связей на основе: во-первых, углубления сотрудничества со странами региона, имеющими самые многочисленные вооруженные силы (Египет, Алжир, ЮАР) и де-факто выступающими в качестве региональных центров влияния; во-вторых, четкой «стыковки» всех типов отечественных проектов в контексте взаимовыгодного сотрудничества с африканскими партнерами; в-третьих, продвижения инициатив, касающихся поддержки субрегионального сотрудничества африканских стран в сфере инноваций, информационных и космических технологий²¹; в-четвертых, значительного уменьшения взаимного дефицита информации у массовой аудитории; в-пятых, расширения подготовки российских кадров африканистов с акцентом на прикладные аналитические компетенции, профильные региональной специфике.

¹⁹ В частности, КАМАЗ, комбайновый завод «Ростсельмаш», ОКХ «Уралхим», АО «Росгеология» проявляют большой интерес к Зимбабве. В Мозамбике продолжается нефтеразведка и началась нефтедобыча, которыми занимаются консорциум с участием правительства Мозамбика и «Роснефти». Продолжают традиционное сотрудничество с Анголой «Алроса», банк «ВТБ», проявляют интерес ко входу на ангольский рынок «Роснефть», «Зарубежнефть», «Газпром нефть», КАМАЗ, Уралвагонзавод, АО «Гражданские самолёты Сухого», ОАО ВО «Технопромэкспорт», ГК «Росатом». «Росатом» завершает переговоры с Эфиопией и Намибией о полномасштабном использовании ядерной энергии во всех сферах — от медицины и современных технологий до возможного строительства атомной электростанции.

²⁰ Например, компания «Лисма» из Мордовии создала совместное предприятие в Бурунди по производству ламп и уличных светильников, которые будут поставляться на весь восточноафриканский рынок. В Сенегале с 2015 г. работает запущенный российскими частными инвесторами рыбоперерабатывающий завод «Атлантик» — самое крупное производство такого типа в Западной Африке.

²¹ Например, поддержка идеи субрегионального космического проекта с участием Уганды, Танзании, Кении, Руанды и Бурунди.

ПРОДВИЖЕНИЕ РОССИЙСКИХ ИНТЕРЕСОВ

Взаимодействие с африканскими партнерами укрепляет статус России как великой державы, повышает возможности российского участия в регулировании важнейших международных процессов. Значительную роль играет экономическое сотрудничество, которое в среднесрочной перспективе может не только расшириться, но и стать существенно более прибыльным. Однако «возвращение» в Африку осложнено прямым противодействием западных держав, особенно США, латентной конкуренцией со стороны некоторых азиатских государств, террористическими вызовами на пространстве почти трети стран Африки к югу от Сахары.

Вместе с тем, как представляется, в интересах России уже сегодня активно сочетать шаги, направленные на расширение присутствия в экономике и политике Африки, с инициативами, выводящими это присутствие на более высокий уровень, обеспечивающими особую заинтересованность африканских государств в долгосрочном взаимодействии с российской стороной. Оптимальные возможности в этом плане имеются на трех направлениях сотрудничества – военно-техническом, энергетическом (особенно по линии «мирного атома») и образовательном. В настоящее время на каждом из них имеется позитивный задел, но им необходимо придать большую системность и динамичность.

Существенным условием успешного продвижения российских интересов в Африке является выбор опорных точек на континенте, позволяющих последовательно расширять российское влияние²². В северной части Африки их «набор» более устойчив, в южной – менее. Присутствие в бедных или даже беднейших государствах по объективным причинам не должно отвлекать от задач по вхождению в круг ближайших партнеров для более крупных и успешных государств, поддержания их обоснованных амбиций. Стремление к статусу субрегиональных лидеров наиболее последовательно в субсахарской Африке проявляют Нигерия и ЮАР, отчасти Эфиопия. Российская сторона прилагает немало усилий к выстраиванию конструктивных отношений с ними, но есть и ряд других государств, чей потенциал растет, но которые пока не входят в круг российских приоритетов (например, Гана, Кения, возможно, Замбия). Значимую роль в среднесрочной перспективе может сыграть развитие связей с ближайшими соседями хронически нестабильного Конго (ДРК), в сочетании с активизацией контактов с нынешним режимом, а также представителями внутренних регионов этой страны.

Важным фактором реализации африканской политики России как в тактической, так и в стратегической перспективе является соотнесение каналов ее проведения. Опыт сотрудничества на многосторонней основе, в том числе по линии ООН и АС, а также БРИКС, несомненно, целесообразно развивать. Тем не менее сегодня, когда состоялась «расконсервация» отношений с традиционными российскими партнерами и открыт значительный спектр новых возможностей для сотрудничества, повышается значимость двусторонних связей. Акцентируя двусторонний формат сотрудничества, российская сторона сможет гарантированно обеспечить свои интересы и укреплять позиции.

Динамика продвижения российских интересов в Африке достаточно устойчива. Формирование основных условий российского регионального присутствия практически завершено. Однако без закрепления этих условий, без вывода сотрудничества на более высокие уровни усилится риск его стагнации, как это имело место на рубеже 1990-х гг.

К настоящему времени национальные интересы России в Африке определились «в первом приближении». Их суть заключается в осуществлении долговременного всестороннего сотрудничества с государствами региона, стратегическом присутствии на африканском региональном пространстве, в участии в глобальной конкуренции за африканские региональные ресурсы.

Важное значение имеет то обстоятельство, что российская политика в Африке повышает свою «экономическую рентабельность» – материальные показатели экономического сотрудничества постепенно растут и имеют благоприятные перспективы. Тем не менее в среднесрочной перспективе и военно-политическая, и экономическая, и гуманитарная составляющие российского влияния в Африке будут требовать государственной поддержки, дополнительных ассигнований.

²² При этом целесообразно учесть, что в контексте африканского турне весной 2018 г. тогдашнего госсекретаря США Р. Тиллерсона в число приоритетных тактических локаций развития американо-африканских отношений входили Чад, Джибути, Эфиопия, Кения и Нигерия.

Содержание российских интересов в Африке заключается:

- в недопущении любых попыток навязывания ограничений российского регионального присутствия, противодействии тенденциям установления системы однопольного/одностороннего регулирования региональных процессов, включая миротворчество и миростроительство, недружественной интерпретации внешней политики России на африканском направлении и двусторонних российско-африканских отношений;
- в расширении общности российско-африканских подходов к ключевым вопросам международной повестки глобального и регионального уровней, активизации поддержки со стороны лидеров африканских стран и авторитетных политических активистов российских внешнеполитических инициатив, неприятия африканскими странами попыток изоляции России в многосторонних международных организациях и на мировой арене в целом;
- в развитии военно-технического сотрудничества, расширении круга партнеров, заинтересованных в поставках современных видов вооружений, обучении местного персонала, приглашении российских инструкторов, организации тренировочных лагерей для подразделений быстрого реагирования, способных участвовать в борьбе с международным терроризмом и самостоятельно отражать локальные террористические атаки;
- в интенсификации экономического сотрудничества, диверсификации взаимодействия со странами региона путем формирования устойчивых гарантированных рынков сбыта российской промышленной продукции, а также развития взаимодействия в сфере электроэнергетики, машиностроения, химического производства (включая удобрения), фармацевтики, современных информационных технологий, космоса;
- в оптимизации существующих форматов российско-африканского гуманитарного и информационного сотрудничества при интенсификации образовательных, культурных и научных контактов на основе соотнесения реальных потребностей и материальных ресурсов их обеспечения, повышения внимания к адресности всех видов профильного взаимодействия, предоставлении консультационных услуг российским и африканским гражданам, поддержки конструктивных публикаций СМИ, освещающих российско-африканские отношения.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Абрамова И. О.* Ресурсный потенциал Африки в мировой экономике XXI века (Эндогенные детерминанты участия африканских стран в новой экономической модели мира). Автореф. ... д-р. экон. наук. – М., 2011.
2. *Абрамова И. О.* Россия и Африка: вызовы и возможности в новых глобальных реалиях // *Азия и Африка сегодня.* – 2017. – № 12. – С. 2–7.
3. *Абрамова И. О., Фитуни Л. Л.* Потенциал Африканского континента в стратегии развития российской экономики // *Мировая экономика и международные отношения.* – 2017. – № 9. – С. 24–35.
4. *Богуславский А. Р.* Китай – Африка: Оценивая перспективы сотрудничества // *Азия и Африка сегодня.* – 2017. – № 8. – С. 9–14.
5. *Трофимова О., Щедрин А.* Экономические приоритеты отношений России и Африки южнее Сахары // *Международные процессы.* – 2015. – № 4. – С. 122–134.
6. *Шубин В. Г., Архангельская А. А.* ЮАР: трудное время для стратегического партнера России // *Вестник РФФИ. Гуманитарные и общественные науки.* – 2017. – № 2. – С. 77–88.

KSENIJA BORISHPOLETS

RUSSIAN STRATEGIC INTERESTS IN AFRICA

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

Summary. Status of Africa in Russian foreign policy is characterized by combination of high interests in multidirectional development of cooperation with some restrictions defined by geodistance, political instability, economic specifications of potential partners as well as unpreparedness of Russian business to manage projects within African realities. However development of cooperation between Russia and African states is in trend of Russian international strategy and shall be supported not only by practice of international relations but also by business and humanitarian cooperation and expansion of objective knowledge about African realities. After the period of reduction of Russian presence in Africa in the early 90-th, in recent 10-15 years we witness the inverse trend, that is controversially assessed by Russian and foreign experts. However the author of the article believes that the situation in 2018-2020 is positive, stable and predictable in general. That may be proved by system analysis of the system moments: role of Africa in current world order, cooperation of Russia with African states, promotion of Russian interests in the African region. That is worth mentioning that Russian policy at African direction increases its economic efficiency and material data of Russian-African economic cooperation is gradually growing.

Keywords: Africa, Russia, Russian foreign policy, Russian-African cooperation, Russian strategic interests.

REFERENCES

- Abramova I. O. *Resursnyi potentsial Afriki v mirovoi ekonomike XXI veka*. Avtoreferat na soiskanie uchenoi stepeni doktora ekonomicheskikh nauk [Africa's Resource Potential in the World Economy of the 21st Century, Thesis]. – Moscow, 2011.
- Abramova I. O. Rossiya i Afrika: vyzovy i vozmozhnosti v novykh global'nykh realiyakh [Russia and Africa: Challenges and Opportunities in New Global Realities]. *Aziya i Afrika segodnya* [Asia and Africa Today]. 2017. No. 12. P. 2–7.
- Abramova I. O., Fituni L. L. Potentsial Afrikanskogo kontinenta v strategii razvitiya rossiiskoi ekonomiki [The Potential of the African Continent in the Development Strategy of the Russian Economy]. *World Economy and International Relations*. 2017. No. 9. P. 24–35.
- Boguslavskiy A. R. Kitai – Afrika: Otsenivaya perspektivy sotrudnichestva [China – Africa: Assessing the Prospects of Cooperation]. *Aziya i Afrika segodnya* [Asia and Africa Today]. 2017. № 8. P. 9–14.
- Shubin V. G., Arkhangelskaya A. A. YuAR: trudnoe vremya dlya strategicheskogo partnera Rossii [South Africa: a Difficult Time for Russia's Strategic Partner]. *Russian Foundation for Basic Research Journal. Humanities and social sciences*. 2017. No. P. 77–88.
- Trofimova O., Schedrin A. Ekonomicheskie priorityety otnoshenii Rossii i Afriki yuzhnee Sakhary [Economic Priorities of Russia and Sub-Saharan Africa Relations]. *International Trends*. 2015. No. 4. October-December. P. 122–134.

В. И. ДЕНИСОВ

ПЕРСПЕКТИВЫ СЕВЕРОКОРЕЙСКОГО РЕЖИМА И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ

Валерий Иосифович Денисов
канд. юрид. и д-р истор. наук, профессор,
Чрезвычайный и Полномочный Посол

Аннотация. В статье анализируется динамика внутренней и внешней политики КНДР при руководстве Ким Чен Ына, наметившиеся в ней новые тенденции и перспективы развития ситуации на Корейском полуострове в условиях превращения Северной Кореи в ядерную державу. Анализируется возврат к партийному руководству взамен военного при Ким Чен Ире, а также осторожные экономические реформы, в частности осторожное введение рыночных механизмов и усилия по формированию основ инновационной экономики. Рассматриваются факторы, затрудняющие развитие страны, в частности различные наложенные на нее санкции, а также перспективы дипломатического диалога между Северной Кореей, странами Северо-Восточной Азии и США, включая встречи руководителей КНДР и США. Обсуждаются также проблема денуклеаризации Корейского полуострова и возможные направления российско-корейского сотрудничества.

Ключевые слова: Корейский полуостров, КНДР (Северная Корея), Республика Корея (Южная Корея), Ким Ир Сен, Ким Чен Ир, Ким Чен Ын, внутривластная борьба, Трудовая партия Кореи, ракетно-ядерное оружие, денуклеаризация, чучхе, сонгун, экономические реформы в КНДР, межкорейский диалог, отношения КНДР со странами Северо-Восточной Азии и с США.

Многие десятилетия Корейский полуостров является одной из горячих точек нашей планеты. Сначала Корейская война 1950–1953 гг., участниками которой были великие державы, а затем перманентное военно-политическое противостояние между двумя корейскими государствами – КНДР и РК – омрачали обстановку на полуострове на протяжении всего XX века. В начале XXI века новым, весьма опасным вызовом стало объявление КНДР о создании ракетно-ядерного оружия, что сделало ситуацию на Корейском полуострове и во всей Северо-Восточной Азии чреватой непредсказуемыми последствиями. Несколько разрядил обстановку приход к власти в Пхеньяне в 2011 г. нового руководства во главе с Ким Чен Ыном, осознавшего необходимость поиска дипломатической развязки северокорейской ядерной проблемы, смены политического курса, установления добрососедских отношений с Южной Кореей. Начался северокорейско-американский диалог по денуклеаризации Корейского полуострова, возобновились межкорейские переговоры о сотрудничестве в различных областях. Определенные перемены наметились и во внутренней политике КНДР. Новые власти приступили к внедрению ограниченных рыночных механизмов в экономическую жизнь страны. Новый курс КНДР получил поддержку со стороны России, Китая, других государств.

На фоне изменений, происходящих на Корейском полуострове и вокруг него, представляется актуальным рассмотреть вопрос о влиянии новой политики Пхеньяна на дальнейшую судьбу Северной Кореи и её политического режима.

НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ «ЭПОХИ КИМ ЧЕН ИРА»

Официально «эпоха Ким Чен Ира» пришла на смену почти 50-летнему правлению создателя КНДР Ким Ир Сена, умершего в 1994 г. В 1980 г. на закрытом заседании шестого съезда Трудовой партии Кореи было принято решение о том, что официальным «наследником великого революционного дела» становится сын Ким Ир Сена – Ким Чен Ир.

Созданная в сентябре 1948 г. Корейская Народно-Демократическая Республика строилась по

образцу СССР, и ее политическая система в основных своих чертах напоминала советскую. В конце 1950-х гг. политический режим КНДР все ярче окрашивается в националистический цвет, принимая форму так называемого «чучхейского социализма» («чучхе» в переводе означает «сам себе хозяин»). Советский Союз многое сделал для укрепления северокорейского режима во главе с Ким Ир Сенем, создания его экономического фундамента и политической надстройки. К началу 1970-х гг. в КНДР сформировалась тоталитарная политическая система, получившая юридическое закрепление в новой конституции 1972 г. Развал Советского Союза, ликвидация социалистического лагеря вызвали серьезные экономические трудности внутри страны. Смерть Ким Ир Сена заметно подорвала морально-политические устои северокорейского режима. Серьезным вызовом для режима стал голод 1996–1998 гг., в результате которого, по разным оценкам, умерло от 1 до 2 млн человек [4, с. 288]. Многие эксперты заговорили тогда о признаках скорого краха северокорейской государственности.

Уход вождя «выбил из седла» его наследника. Целых три года «любимый руководитель» Ким Чен Ир вел затворнический образ жизни, не появлялся на публике, не выступал перед народом. Страна погрузилась в глубокий траур. Пропаганда, тем не менее, стремилась всячески подчеркнуть, что Ким Чен Ир – самый достойный и последовательный борец за победу «идей чучхе», «кимирсенизма». При этом во главу угла ставилось где-то произнесенное высказывание Ким Чен Ира – «Не ждите от меня изменений». Этот кимченировский тезис подтвердил намерение «любимого руководителя» строго следовать курсу, выработанному и проводившемуся его отцом на протяжении всего периода правления Северной Кореей.

Ким Чен Ир сделал ставку на армию. Военные стали доминирующей силой в стране. В конституцию КНДР были внесены существенные изменения. Высшим руководящим органом был объявлен Государственный Комитет обороны (ГКО) во главе с Ким Чен Иром. Армия заняла ведущие позиции в экономике страны. На руководящие посты выдвигались представители северокорейского генералитета. Военные фактически подмяли под себя партию, общественные организации. Парторганизациям, профсоюзам, молодежному и женскому союзам вменялась в обязанность пропаганда идей «сонгуна» («приоритет армии») во всех сферах, всемерная поддержка военных усилий руководства страны, развитие военно-промышленного комплекса. Основные отрасли экономики были подконтрольны ГКО и его органам на местах.

Ким Чен Ир и его команда предприняли меры по активизации разработки ракетно-ядерных программ. Несмотря на скудные ресурсы и тяжелое экономическое положение, северокорейскому руководству удалось за сравнительно короткий период (10–12 лет) создать ядерную бомбу, проведя шесть испытаний (последнее в сентябре 2017 г.). В 2005 г. КНДР официально заявила о том, что стала обладателем ядерного оружия.

С целью мобилизации людей на сохранение социализма в конце 1990-х гг. в Северной Корее выдвигается доктрина строительства «могучей процветающей державы» – «кансонтэгук», составными частями которой объявляются военное дело, идеология и экономика. При этом утверждалось, что в идеологическом и военном отношении КНДР уже превратилась в «могучую державу». Идеи «чучхе» полностью овладели умами людей, которые, как гласила пропаганда, не знают и не хотят знать иных идеологических постулатов. Корейская народная армия превратилась в «мощные, непобедимые вооруженные силы». Оставалось укрепить третью составную часть доктрины – экономику. Однако это Ким Чен Иру и его команде оказалось не под силу. Каких только политических кампаний не испробовал режим, чтобы поднять экономику, улучшить благосостояние народа, однако результаты были, мягко говоря, очень скромными или их не было вообще.

В 2002 г. были предприняты попытки осуществить, так называемые, «государственные мероприятия», суть которых сводилась к введению в экономику ограниченных рыночных механизмов, открытию частных ресторанов, магазинов. Была разрешена рыночная торговля, по всей стране открыто более 400 рынков. В сельском хозяйстве был осуществлен ряд мер, в частности увеличены закупочные цены на сельскохозяйственную продукцию, повышена самостоятельность кооперативов и т. д. В конце 1990-х гг. были созданы торгово-экономические зоны, но в условиях господства административно-командной экономической системы и жесткого милитаризма их роль была незначительна.

Проведенные преобразования оказались малоэффективными, но зато в 2006 г. в КНДР было проведено первое, а в 2009 г. – второе ядерное испытание, после чего страна подверглась жесткому международному санкционному давлению. В ответ северокорейское руководство усилило пропаганду политики «сонгун» и культа личности Ким Чен Ира, милитаризацию страны.

Режим дал команду остановить рыночные нововведения и вновь встал на путь «закручивания гаек» и усиления репрессий против недовольных. Всерьез опасаясь угрозы массового неповиновения населения, власти ввели дополнительные ограничения прав граждан.

Подводя итог, следует признать, что «эпоха Ким Чен Ира» завершилась, мягко говоря, неудачно. Население на собственном опыте прочувствовало всю тяжесть политики «сонгун» и «процветающей державы». Голод, нищета основной массы людей сопровождали весь 17-летний период правления Ким Чен Ира. Создание ядерного потенциала легло дополнительным тяжелым бременем на плечи народа. По оценкам экспертов, «эпоха Ким Чен Ира» стала «кошмарным периодом» [1, с. 391] в истории КНДР. Вот такую страну в конце 2011 г. и принял его сын Ким Чен Ын, назначенный высшим руководителем Северной Кореи.

ВХОЖДЕНИЕ В ВЫСШУЮ ВЛАСТЬ. ПЕРВЫЕ ВЫЗОВЫ, ИХ ПРЕОДОЛЕНИЕ

Смерть Ким Чен Ира в декабре 2011 г. внешне мало что изменила в политике Ким Чен Ына, назначенного преемником в 2010 г. на партийной конференции. Было тогда Киму-младшему всего 27 лет, и вполне понятно, что опыта партийно-государственного и военного руководства у него не было. Первоначально Ким Чен Ыну помогал триумvirат в составе родной тети, ее мужа и начальника Генерального штаба Корейской народной армии (КНА). Задача триумvirата состояла не только в том, чтобы научить молодого руководителя управлению страной, но и укрепить его позиции в обществе в качестве безальтернативного наследника «полководца» Ким Чен Ира. Кроме того, триумvirат стремился консолидировать правящий клан Кимов, не допустить дезинтеграции режима в тяжелых внутри- и внешнеполитических условиях, в которых оказалась КНДР после смерти высшего руководителя страны. А экономическая ситуация в Северной Корее к тому времени была критической.

Развал Советского Союза и социалистического лагеря привел к прекращению помощи КНДР. Страна лишилась рынков сбыта своей продукции. Китай также сократил экономическое содействие КНДР. Международная изоляция создавала для развития народного хозяйства Северной Кореи дополнительные трудности. На 1990-е гг. выпали сильные природные катаклизмы (засухи, наводнения и т. д.). Хозяйство страны деградировало. Прекратило работу большинство промышленных предприятий, росла безработица. Карточная система распределения продуктов питания, введенная еще при Ким Ир Сене в конце 1950-х гг., развалилась.

В северокорейской элите и в самом клане Кимов царил острое напряжение в связи с серьезной болезнью Ким Чен Ира, перенесшего в 2008 г. инсульт. Клан стал спешить с утверждением наследника. Ким Чен Ыну срочно присвоили воинское звание генерала армии, он занял важный в военно-политической структуре пост заместителя председателя Центрального военного комитета (ЦВК), председателем которого был его отец. Одновременно с карьерным возвышением Кима-младшего в стране была развернута широкая идеологическая кампания, призванная поднять авторитет молодого руководителя, показать населению, что у него нет иного выбора, кроме как поддержать Ким Чен Ына.

Спешка с выдвижением молодого руководителя была связана также с тем, что внутри клана Кимов были и другие претенденты на высшие государственные посты. В частности, старший сын Ким Чен Ира Ким Чен Нам от первого брака с известной в КНДР актрисой Сон Хэ Рим, а также родной брат Ким Чен Чхоль и сестра Ким Ё Чжон. Выбор, однако, пал на Ким Чен Ына, хотя он был самым младшим среди сыновей «полководца». Согласно корейским традициям наследником клана короля в древней Корее всегда считался старший сын, но бывали и исключения. К таковым следует отнести и отказ от выбора Ким Чен Нама, которому отец не простил его арест и высылку из Японии за использование поддельного паспорта. Была здесь и другая, более весомая причина. Ким Чен Ир и Сон Хэ Рим официально не были в браке. Актриса длительное время болела, лечилась, в том числе в Москве, где умерла и была похоронена на Троекуровском кладбище. А сам Ким Чен Нам фактически был выслан отцом за пределы КНДР и проживал в Макао. В феврале 2017 г. он был убит в Куала-Лумпуре при загадочных обстоятельствах. СМИ Малайзии и других стран обвинили в ликвидации Ким Чен Нама северокорейские спецслужбы.

После вступления в права высшего руководителя страны Ким Чен Ын сразу же был назначен Верховным главнокомандующим КНА. Ему было присвоено воинское звание маршала КНДР. По партийной линии Ким-младший занял пост первого секретаря ТПК, а по государственной

— Председателя госкомитета обороны. Ким Чен Ын произвел ряд назначений в высшем эшелоне власти, в частности свою родную сестру Ким Ё Чжон он назначил заместителем заведующего Отделом ЦК ТПК.

Первые месяцы во главе государства прошли под знаком «всеобщей верности» Ким Чен Ыну. Военная и партийная номенклатура и политическая элита в целом демонстрировали лояльность молодому руководителю, поддерживали его намерение сохранить преемственность стратегического курса покойного «полководца», его политику «сонгун». Это была внешняя картина происходящего. Однако затем обнаружились трещины как в клане Кимов, так и во властной элите. Молодой лидер увидел угрозу своему правлению со стороны ближайшего соратника и родственника Чан Сон Тхэка, мужа его родной тети Ким Гён Хи. Достоинством гласности стали факты «неуважительного» поведения Чана по отношению к Ким Чен Ыну. В частности, на заседаниях руководства страны Чан Сон Тхэк позволял себе публично возражать Киму, не соглашаться с его мнением, отстаивать свою точку зрения и т. д. Все это шло вразрез с корейскими традициями. Молодой вождь не скрывал своего недовольства. Серьезные подозрения вызывали у Ким Чен Ына отношения Чана с Ким Чен Намом. Чан Сон Тхэк и его жена не скрывали своих симпатий к сводному брату молодого лидера КНДР, что, естественно, Ким Чен Ын не мог не замечать. Этот фактор также мог сыграть роль в физическом устранении Чан Сон Тхэка в конце 2013 г.

В первые годы управления страной Ким Чен Ын по пять-шесть раз менял министров обороны и начальников Генштаба КНА. Практически все командующие видами вооруженных сил были заменены или переведены на другие должности. Значительные чистки проведены в органах безопасности КНДР. Из Министерства государственной охраны было уволено более 30 генералов, судьба которых неизвестна. По данным южнокорейских источников, более сотни военных, партийных и государственных чиновников были освобождены от должностей и подверглись разного рода репрессиям.

При Ким Чен Ыре силовой блок играл решающую роль в политической жизни, занимал прочные позиции в экономике страны, и не удивительно, что отстранение армии от руководства страной и восстановление руководящей роли партии в северокорейском обществе вызвало ропот среди военной бюрократии. С другой стороны, привилегированное положение военных в Северной Корее вызывало недовольство среди простых людей, от которых постоянно требовали как можно больше и чаще «преподносить подарки» военнослужащим.

На начальном этапе руководства страной Ким Чен Ын рассматривал политику «сонгун» в качестве стратегической линии развития страны, заявлял о полной приверженности курсу своего отца. В 2012 г. состоялся запуск корейского искусственного спутника Земли, в 2013, 2016 (дважды), 2017 гг. проведены ядерные испытания, а также многочисленные запуски ракет, включая «Хвасон-14». По данным различных источников, КНДР имеет более 100 ракет типа «Нодон-1» (дальность полета 1,5 тыс. км) и около 10 ракет «Хвасон» (оценки дальности ее полета сильно расходятся, от 5 до 10 тыс. км)¹; в стадии испытаний находится и более мощная МБР «Хвасон-15». По инициативе Ким Чен Ына были осуществлены крупные ракетно-ядерные программы. В 2014 г. северокорейские власти одобрили курс на одновременное развитие экономики и ядерных сил. Это был не новый для Пхеньяна курс. Еще в далеком 1962 г. Ким Ир Сен объявил политику параллельного экономического и военного строительства. Ким Чен Ын лишь приспособил политическую линию деда к новым условиям жесткой конфронтации Пхеньяна с США, Южной Кореей и их союзниками.

При вхождении в высшую власть Ким Чен Ын столкнулся с серьезными вызовами, попытками оспорить его право быть достойным преемником деда и отца. Несмотря на молодость и неопытность, ему удалось утвердиться в качестве высшего руководителя, используя жесткие методы подавления инакомыслия и несогласия с его политическим курсом. При этом он не считается ни с родственными связями, ни с заслугами и высокими званиями тех, кто противостоит ему.

ОСТОРОЖНЫЕ РЕФОРМЫ В ЭКОНОМИКЕ

В КНДР с большим подозрением относятся к происходившим в СССР и других социалистических странах реформам. В Пхеньяне убеждены, что под лозунгом реформ пал мировой соци-

¹ См., например: Макаренко Г., Атасунцев А. КНДР добралась до цели. Ракетно-ядерная программа Пхеньяна объявлена завершённой // РБК. — 2017. — 29 ноября. — URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/11/30/Sale81279a79479245504148>

ализм, произошла дезинтеграция Советского Союза и был ликвидирован социалистический лагерь. Поэтому северокорейское руководство очень негативно настроено в отношении реформ и избегает употреблять само это слово.

Попытки обновить социализм, точнее, его экономическую составляющую предпринимались еще Ким Ир Сенем (введение хозрасчета, создание совместных предприятий и др.) в 1980-е гг. Но эти попытки не имели успеха.

В 2002 г. руководство Ким Чен Ира одобрило «Специальные меры по улучшению управления экономикой». Северокорейские власти разрешили рыночную торговлю. В 2009 г. в КНДР была проведена денежная реформа, которая привела к конфискации накоплений населения, что вызвало открытое недовольство в стране. Правительство было вынуждено публично признать свои ошибки и извиниться перед населением. Такое в КНДР произошло впервые. Обычно, если власти и извиняются за свои промахи, то делают это скрытно, чтобы мир не знал о слабостях вождей. Ведь вожди никогда не ошибаются и всегда правы. Как сообщала южнокорейская пресса, председатель Госплана КНДР, член Политбюро ЦК ТПК Пак Нам Ги был снят со всех должностей и расстрелян [1, с. 390]. Пак считался опытным экономистом, пользовался уважением Ким Ир Сена и дружил с Ким Чен Иром.

Экономический кризис в КНДР продолжал набирать обороты. Нужно было срочно что-то делать. Северокорейские власти внимательно наблюдали за новыми экономическими процессами в Китае и во Вьетнаме, изучали их применительно к КНДР и пришли к выводу о необходимости вести дело к постепенному внедрению рыночных механизмов в экономику. Ким Чен Ын и его окружение осознали, что попытки его отца встать на рельсы рыночных преобразований окончились неудачей прежде всего из-за отсутствия политической воли и боязни потерять управляемость страной, а затем и государственность. Но экономическая ситуация в стране была настолько драматичной, что дальше «ждать у моря погоды» было нельзя.

В стране стали вновь появляться рынки, люди начали торговать, открывать частные рестораны, магазины, небольшие предприятия по производству товаров первой необходимости. Здесь надо отдать должное молодому руководителю КНДР. Он не спасовал и не растерялся перед напором рыночной стихии. Ему удалось взять под контроль возникшую в стране ситуацию. Действия властей, однако, были не всегда последовательными. Внутри правящей верхушки шла острая борьба мнений. Ортодоксальные чучхеисты не могли позволить нарушение кимирсеновских постулатов, отхода от социалистических догм в области экономики. Но молодой руководитель все же смог переломить ситуацию и продолжить начатые преобразования. Руководством КНДР была принята «новая система управления экономикой – так называемые “меры от 28 июня 2012 г.”, а также “меры от 30 мая 2014 г.”». По сути, эти меры являются рыночными реформами, хотя и весьма ограниченными. Примечательно, что введение новых механизмов управления экономикой в КНДР публично не сопровождается принятыми здесь идеологическими кампаниями. Реформы проводятся без излишнего шума пропагандистского шума, пропаганда лишь постоянно подчеркивает их социалистическую направленность.

Нововведения коснулись прежде всего сельского хозяйства («меры от 28 июня 2012 г.»). Первоочередная задачей считалось обеспечение населения продовольствием, которого в течение длительного времени в стране просто не хватало из-за разрушительных наводнений, засух, отсутствия необходимых удобрений. Началось разукрупнение сельхозкооперативов, создание семейных фермерских хозяйств. Государство стало выкупать у крестьян 60–70 % урожая по рыночным ценам, остальные 30–40 % оставались у производителей, которые распоряжались ими по собственному усмотрению. Принятые меры резко повысили урожайность сельхозкультур (риса, кукурузы и др.), увеличили производство продуктов питания. Однако полностью решить продовольственную проблему пока не удастся. В стране по-прежнему ощущается нехватка продуктов питания. По данным детского фонда ООН, в 2019 г. КНДР потребуются международная продовольственная помощь в объеме 300 тыс. тонн стоимостью 111 млн долл.² Международные гуманитарные организации резко сократили содействие КНДР из-за санкций, наложенных на неё в связи с ракетно-ядерными программами Пхеньяна, а средств для столь крупных закупок не хватает.

«Меры от 30 мая 2014 г.» осуществляются в промышленном секторе. На заводах и фабриках введено единоначалие директора. Ранее управление предприятиями осуществляли партийные комитеты в соответствии с требованиями так называемой тэанской системы работы. На про-

² Более \$100 млн потребуются в 2019 году на гуманитарную помощь КНДР // Интерфакс. – 2018. – 5 декабря. – URL: <https://www.interfax.ru/world/640803>.

мышленных предприятиях внедряются элементы хозрасчета, прибылью теперь распоряжаются сами предприятия, которые строят свои отношения с партнерами на рыночной основе. В стране ведется широкое строительство жилья, культурных, спортивных объектов. В последние годы не только в Пхеньяне, но и в других городах, Вонсане, Синийчжу, Нампхо, Кэсоне, Чхончжине, появились новые кварталы и улицы с многоэтажными зданиями.

Появились в Северной Корее и первые крупные компании, напоминающие южнокорейские конгломераты (чеболи) на начальном этапе их формирования. Это, например, группа «Масикрён», владеющая курортами и туристическими объектами, которая также имеет автобусный парк и продает бутилированную воду. А авиакомпания «Эйр Корё» является также одним из операторов такси в Пхеньяне и занимается продажей мяса фазанов.

Руководство во главе с Ким Чен Ыном пока не разрешает проведение реформ в стратегических отраслях экономики, которыми в КНДР считаются добывающая и химическая промышленность, металлургия, машиностроение, железнодорожный транспорт, а также оборонная промышленность. Государство обеспечивает финансирование этих отраслей, но денег не хватает. Поэтому здесь по-прежнему много трудноразрешимых проблем.

Рыночные отношения, внедряемые в Северной Корее, естественно, затронули жизнь простых людей. По южнокорейским оценкам, до 80 % населения так или иначе связаны с рынком. В стране сформировался пока небольшой, но активный средний класс, представители которого заметно отличаются от простых людей. Они владеют автомобилями, мобильными телефонами, хорошо одеваются, часто посещают рестораны. По некоторым оценкам, количество сравнительно богатых людей в КНДР растет и приближается к 1 млн человек. Есть в стране и очень богатые (по меркам КНДР) лица, владеющие сотнями тысяч долларов, имеющие шикарные квартиры, автомобили.

Реформы практически ликвидировали систему распределения продуктов питания. Некоторые рудименты распределительной системы еще продолжают действовать для обеспечения товарами первой необходимости высшего и среднего звена партийных и государственных чиновников, высокопоставленных военных. В стране стало весьма заметно расслоение населения. В принципе, представители элиты КНДР всегда жили неплохо, однако сегодня можно видеть реально богатых людей, которые владеют компаниями, ресторанами и даже банками. По некоторым данным, в КНДР насчитывается более 30 коммерческих банков. Для богатых людей создана специальная индустрия услуг: магазины, рестораны, бары [3, с. 336–337].

Реформы заметно усилили ряд негативных тенденций в северокорейском обществе. Прежде всего, расцветает коррупция, которая всегда была характерна для корейского общества на различных этапах исторического развития страны. Но сегодня практически все сделки с недвижимостью, созданием компаний решаются через коррупционные связи между партнерами, в которых задействованы чиновники от партии и государства различных мастей. Власти, конечно же, хорошо осведомлены об этой проблеме, но реальная борьба с коррупцией практически не освещается в северокорейских СМИ. Исключение — расстрел Чан Сон Тхэка, которому, наряду с другими приписываемыми ему преступлениями, вменялась также коррупция.

Важное место в экономических нововведениях в КНДР занимает создание особых (специальных, свободных, торговых) экономических зон, цель которых привлечь иностранный капитал для модернизации основных отраслей экономики. В 2013 г. был принят закон об образовании девяти экономических зон развития (ЭЗР). Наиболее значимыми зонами были Кымгансанская (туризм), Кэсонская (технопарк) и Рачжин-Сонбон (Расон) (находится на стыке границ РФ, КНДР и КНР). В настоящее время реально действует только одна из них — торгово-экономическая зона (ТЭЗ) Расон. Кымгансанский туристический проект закрыт в 2008 г. Кэсонский технопарк приостановлен в 2015 г. из-за введения антисеверокорейских санкций. Кэсонский проект был выгоден КНДР. На совместных предприятиях в Кэсоне работало свыше 50 тыс. северокорейских рабочих, было представлено более 120 южнокорейских фирм. Ежегодно на СП производилось продукции почти на 300 млн долл.

В своих выступлениях Ким Чен Ын активно продвигает идеи инновационного развития страны, важность исследований в области нано- и биотехнологий, космоса и др. В 2014 г. образован фонд экологически чистых технологий. Особое внимание уделяется внедрению возобновляемых источников энергии. Принят закон об альтернативных источниках энергии. налажено производство ветрогенераторов. В системе Академии наук КНДР образован Институт природной энергетики, где исследуются проблемы ветроэнергетики, солнечной и геотермической энергии.

Первые итоги реформирования в КНДР показывают, что осторожный подход к внедрению рыночных элементов дает определенные позитивные результаты. Руководство страны, судя по всему, намерено продолжать избранный курс при сохранении руководящей роли ТПК в северокорейском обществе и твердого партийного контроля за рыночными преобразованиями в стране.

ПОЛИТИКО-ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕЖИМА ОСТАЮТСЯ ПРЕЖНИМИ

В политико-идеологической сфере новый северокорейский лидер не делает резких шагов. Он выступает за укрепление роли Трудовой партии, снижение власти военных в обществе. Партийным органам возвращены их прежние функции управления и контроля. Возобновились проведение пленумов ЦК ТПК, заседаний политбюро ЦК, активизировались партийные организации на местах. Выступая на конференции секретарей первичных парторганизаций в январе 2013 г., Ким Чен Ын подчеркнул необходимость укрепления авторитета партии в массах, усиление пропаганды «кимирсенизма-кимчениризма», мобилизации населения на строительство «процветающей державы». Ким отметил важность «создания атмосферы критики» в обществе, воспитания партийных кадров как «истинных слуг народа». Руководитель ТПК поставил задачу «изменить облик партии», сделать «беспристрастный анализ успехов и просчетов в партийной работе». Как видно, Ким Чен Ын обратился к идеям своего деда Ким Ир Сена о роли ТПК в обществе, тогда как Ким Чен Ир, в отличие от Ким Ир Сена, не придавал Трудовой партии особого значения, считая, что «армия – это и партия, и нация, и государство» [2, с. 112].

На VII съезде ТПК (май 2016 г.), созванном спустя 36 лет после предыдущего партийного форума, были сформулированы новые-старые задачи партии, закреплены известные идеологические постулаты, особо подчеркнута необходимость единения партии и народа. Ким Чен Ын был объявлен центром такого единения. На съезде были сформированы руководящие органы партии, а Ким Чен Ын был избран Председателем ТПК. В состав Политбюро ЦК и его Президиума вошли сторонники нового лидера (кандидатом в члены Политбюро ЦК ТПК избрана родная сестра Ким Ё Чжон), что должно гарантировать ему проведение политического курса на социально-экономическое развитие страны при сохранении идеологических догм «чучхе», «сонгуна» и других северокорейских постулатов.

В области государственного управления страной Ким Чен Ын также произвел существенные перемены. Ликвидирован кимченировский Госкомитет обороны, создан Госсовет КНДР, который возглавил Ким Чен Ын. Признано целесообразным укрепить роль Кабинета министров в реализации экономических задач. Теперь вся экономическая работа, подчеркивает Ким Чен Ын, сосредоточена в правительстве. Председателем Кабинета министров назначен известный в КНДР экономист и сторонник экономических преобразований, член Президиума Политбюро ЦК ТПК Пак Бон Чжу. Под его руководством разрабатывались и осуществлялись меры от 28 июня 2012 г. и 30 мая 2014 г., положившие начало рыночным переменам в экономике КНДР.

Изменений в политической и идеологической областях оказалось немного. «Чучхе», «кимирсенизм – кимчениризм», «сонгун» и другие постулаты по-прежнему составляют политическую и идеологическую основу режима Ким Чен Ына, который видит в них гарантии недопущения размывания базовых принципов существующего режима, своей власти.

ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ КНДР

Руководство КНДР во главе с Ким Чен Ыном, проявив политическую волю, решилось на проведение осторожных рыночных реформ. Такую решимость не смог продемонстрировать его отец Ким Чен Ир, хотя попытки внедрить элементы рынка в экономику им предпринимались. «Полководец», судя по всему, испугался или не смог продолжить реформирование по состоянию здоровья. Да, и советчики у него были, прямо скажем, неважные. Многим перевалило за 80, другие опасно поглядывали на восхождение во власть Ким Чен Ына, не зная до конца о намерениях наследника, его отношении к назревшим переменам. Новый руководитель и его сторонники долго и дотошно изучали реформы в Китае и Вьетнаме. Северокорейские экономисты получали специальные зарубежные гранты на изучение рыночных отношений в развитых

капиталистических странах. Иностранцы приглашались в ведущие вузы КНДР для чтения лекций и преподавания основ либеральной экономики. Северокорейские студенты в Китае изучают китайский опыт экономических реформ.

Возникает вполне логичный вопрос: всерьез ли и надолго ли взят курс на строительство «северокорейского капитализма»? Ответить на него непросто. КНДР находится на невысоком уровне экономического развития и сильно отстает от своего соседа на юге. Процесс внедрения элементов рынка в экономику КНДР жестко контролируется партией, органами государственной безопасности, которые зорко следят за тем, чтобы реальный капитализм не поглотил «чучхейский социализм». Все так называемые «меры по внедрению рынка» осуществляются под лозунгами совершенствования социалистических отношений при руководящей роли Трудовой партии.

Опасность для режима состоит в том, чтобы не просмотреть момент, когда страна «подсядет на рыночную иглу», а во власть придет молодое поколение, ориентирующееся на либеральные идеи, США, Южную Корею и другие страны капитализма. Такие опасения оправданы. Именно поэтому нынешняя власть делает все необходимое, чтобы не допустить таких реформ, которые привели, как убеждены здесь, к ликвидации СССР и социалистического лагеря.

На данном этапе северокорейское руководство не рассматривает вопрос о каких-либо кардинальных трансформациях как экономического, так и политического характера. Речь идет о том, чтобы сохранить и укрепить базовые принципы функционирования режима в условиях перехода к модернизации экономики и приспособления к новым реалиям политических институтов. На партийном форуме в 2016 г. Ким Чен Ын не затрагивал конкретные вопросы, касающиеся изменений в экономике, но сделал акцент на важности вопроса «повышения уровня жизни народа». Этот тезис звучал в его четырех выступлениях на форуме, в том числе в Отчетном докладе ЦК. Северокорейский лидер призвал сосредоточить усилия и ресурсы на увеличении производства сельскохозяйственной продукции, сбора зерна, производства мясных продуктов и рыбы, улучшении качества продукции легкой промышленности, повышении уровня здравоохранения и др. Характерно, что все эти тезисы растворялись в северокорейских идеологических постулатах «чучхе» и сопровождались требованиями опираться на «созидательную силу и сознательный энтузиазм народных масс», усиливая «преобразование общества на основе кимирсенизма-кимчениризма» и укрепляя идейно-политическое единство партии и народа.

Более подробно руководитель КНДР осветил экономические задачи правительства в Новогоднем обращении 1 января 2019 г. В частности, были выделены такие моменты, как улучшение планирования и ценообразования, использование экономических рычагов в производственном процессе³.

Отмечая позитивные итоги начавшихся преобразований в Северной Корее, нельзя не указать на факторы, тормозящие движение страны по пути реформ. Прежде всего — это отсутствие серьезных инвестиций для модернизации основных отраслей экономики. Инвестиционный климат в КНДР крайне неблагоприятный, санкционный режим достаточно жесткий, и когда он будет отменен или смягчен, сказать трудно. Без политического урегулирования ракетно-ядерных проблем КНДР отмена санкций невозможна. Слабая научно-техническая база экономики КНДР не позволяет ускоренными темпами осуществлять развитие страны. Здесь Северная Корея безнадежно отстала от своего южнокорейского соседа и шансы на участие Сеула в модернизации северокорейской промышленности практически отсутствуют по той же самой причине — наличия международных санкций. Причем Юг, кроме участия в международных санкциях, ввел свои собственные и не имеет права их отменить без американского разрешения.

Жесткая идеологическая атмосфера в Северной Корее, наличие достаточно сильной прослойки ортодоксальных сторонников покойных вождей Ким Ир Сена и Ким Чен Ира в политической элите КНДР и правящем клане Кимов не дает возможности молодому, харизматичному руководителю Северной Корее и его команде более уверенно идти по пути обновления экономики и других сфер жизни общества. Думается, не стоит переоценивать и саму личность Ким Чен Ына. Да, он молодой, националистически настроенный лидер, желающий вывести страну на рельсы модернизации и ускоренного развития, хотел бы войти в историю корейской нации как выдающийся руководитель. Но он, по-видимому, понимает, а если не совсем понимает, то старшие товарищи подскажут, что первоочередная задача для него — сохранить наследие деда и отца (отец, правда, не блистал умом и способностями), северокорейскую государственность,

³ Нодон Синмун. 2019. 1 января.

власть Кимов. А если удастся объединиться с Югом на условиях КНДР, то это будет триумфом его политической карьеры.

В обозримой перспективе не следует, на наш взгляд, ожидать резких трансформаций в КНДР. Ким Чен Ын и его сторонники продолжают нелегкую борьбу за выживаемость Северной Кореи, политическое урегулирование ракетно-ядерных проблем. Представляется маловероятным, что Ким и его команда «сдадут» американцам с огромными трудностями созданный ядерный потенциал. Опыт других стран и свой собственный (вспомним, как США «кинули» КНДР, сорвав выполнение соглашения 1994 г.) научил северных корейцев не доверять врагу, укреплять связи с друзьями, в числе которых всегда была Россия, искренне заинтересованная в успехе проводимых преобразований, стабильном развитии КНДР в целях реального повышения благосостояния северо-корейского населения.

ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В КНДР И РОССИЯ

Российская Федерация как соседняя с КНДР страна заинтересована в том, чтобы КНДР развивалась в условиях стабильности, предсказуемости, широкого взаимовыгодного сотрудничества со своими партнерами. РФ и КНДР создали прочную международно-правовую базу. Заключен Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве (2000 г.). Москва и Пхеньян подписали более 50 соглашений, меморандумов и других документов по различным аспектам сотрудничества. Действуют Межправительственная комиссия по экономическому и научно-техническому сотрудничеству и Деловой совет РФ-КНДР. Несмотря на наличие хорошей правовой инфраструктуры, наши отношения, особенно в экономической сфере, находятся на невысоком уровне. Двусторонняя торговля небольшая, инвестиционное сотрудничество практически отсутствует. Слабость экономических отношений обусловлена наличием факторов как объективного, так и субъективного характеров. Один из них – большие различия в базовых принципах действия экономических систем. Если в России утвердилось и развивается рыночная экономика, то в КНДР до последнего времени существовала экономика социалистического типа со всеми её атрибутами. Постепенный переход КНДР к развитию рыночных отношений открывает возможности для расширения российско-северо-корейского экономического взаимодействия на новой основе.

Москва и Пхеньян, как известно, имеют многолетний опыт экономического сотрудничества. Этот опыт накоплен в социалистический период. Теперь необходимо его использовать в новых, рыночных условиях. Россия и КНДР устранили серьезное препятствие для движения вперед, урегулировав проблему северо-корейского долга перед РФ. СССР построил около сотни промышленных и иных объектов в КНДР. Естественно, прошли годы, эти предприятия устарели, необходима их модернизация, которую можно было бы осуществить силами российского бизнеса. Однако надо иметь в виду, что перевооружение северо-корейских предприятий должно проходить на строго рыночной основе, а не на основе социалистического интернационализма, как это было в советские годы.

Перспективной моделью экономического взаимодействия могло бы стать трехстороннее сотрудничество (РФ – КНДР – РК) в области железнодорожного транспорта, газа, передачи электроэнергии из РФ в РК через территорию КНДР, транспортировки российского угля из Раджина в Южную Корею и др. Однако сложная военно-политическая ситуация на Корейском полуострове, межкорейская конфронтация были, да и сейчас остаются серьезным препятствием на пути многостороннего сотрудничества.

Сдерживающее влияние на двустороннее сотрудничество оказывает неурегулированность ядерной проблемы КНДР, санкционный режим, наложенный на Пхеньян международным сообществом. Прекращение Пхеньяном ядерных испытаний, северо-корейско-американский диалог, встреча Ким Чен Ына с президентом США Трампом создают предпосылки для политического урегулирования указанных проблем полуострова. США, однако, отказываются от смягчения антисеверо-корейских санкций до полной ликвидации КНДР своих ядерных программ. Вашингтон жестко контролирует межкорейские контакты, не позволяя Сеулу пойти даже на скромные шаги по восстановлению экономических связей с Пхеньяном. США и РК создали специальную рабочую группу, в обязанность которой входит строго следить за соблюдением санкционного режима в отношении КНДР. Без разрешения США южные корейцы не могут предоставить населению КНДР гуманитарную помощь. Даже поставки лекарств на Се-

вер требуют предварительного согласия со стороны Вашингтона.

Северная Корея уже сделала ряд шагов по свертыванию своей ядерной программы. Прекращены ядерные испытания и пуски баллистических ракет, разрушен ядерный полигон Пхунгери, начат демонтаж на ракетном полигоне Сохэ, проведены работы по демонтажу оборудования в ядерном центре в Нёнбёне. Однако для США этого оказалось недостаточно. Они требуют более радикальных и легко проверяемых шагов КНДР по денуклеаризации. Вашингтон и его союзники продолжают прессинговать северокорейцев по всем возможным направлениям, полагая, что им удастся сломать Пхеньян и добиться урегулирования на своих жестких условиях. Одновременно Трамп и члены его администрации продолжают обещать Пхеньяну и лично Ким Чен Ёну «блестящее будущее» в случае ликвидации его ядерного потенциала.

В Москве позитивно настроены в отношении северокорейско-американского диалога по урегулированию ядерной проблемы КНДР. Со своей стороны и Вашингтон ценит роль России в разрешении ядерного кризиса на полуострове. В ходе консультаций в США заместителя министра иностранных дел РФ И. В. Моргулова по корейской проблематике (январь 2019 г.) американцы обратились к России с просьбой «оказать содействие в нахождении верной повестки для дискуссий по конкретным аспектам денуклеаризации». Россия, подчеркнул И. В. Моргулов, готова вместе с другими заинтересованными государствами внести свой вклад в решение ракетно-ядерных проблем Корейского полуострова⁴. Вашингтону следует не заикливаться только на том, чтобы раз за разом требовать от КНДР полной денуклеаризации и не отвечать на конструктивные шаги Пхеньяна в вопросе ядерного разоружения.

Россия последовательно выступает за постепенное снятие с КНДР санкций в ответ на ее шаги по денуклеаризации. Москва ежегодно оказывает Северной Корее гуманитарную помощь продовольствием, лекарствами. Делается это как по линии международных организаций, так и на двусторонней основе.

Думается, сегодня очевидна актуальность российско-северокорейского саммита. Москва в силу известных факторов глубоко вовлечена в корейские дела, немало сделала и продолжает усилия по разрешению ядерного кризиса на Корейском полуострове. Трудно понять, почему до сих пор не было встреч российского лидера с новым руководителем соседней страны, весьма и весьма непростая ситуация вокруг которой требует пристального внимания Москвы с целью поиска так необходимых мер по нормализации обстановки в этом важном для нас регионе. Вряд ли можно согласиться с выдвигаемым в некоторых политологических кругах тезисом о том, что из-за «отсутствия актуальной повестки и в силу узости каналов сотрудничества» не состоялся визит Ким Чен Ёна в Москву в 2018 г.⁵ Корейская проблема, особенно её ядерный аспект, настолько актуальны, что говорить об этом просто нет необходимости. Что касается «узости каналов сотрудничества», то для того, чтобы «расширить» эту узость, нужны встречи и переговоры первых лиц государств. Как известно, северные корейцы поддерживают весьма активные контакты, в том числе на высшем уровне, с Китаем и США. Диалог высших должностных лиц — очень полезный механизм для того, чтобы придать динамизм двусторонним отношениям, найти решения сложных политических проблем, к которым, безусловно, относятся ракетно-ядерные проблемы Корейского полуострова.

ЛИТЕРАТУРА

1. Демик Б. Повседневная жизнь в Северной Корее. — М.: Альпина Нон-Фикшн, 2017.
2. Денисов В.И. Внутриполитические изменения в КНДР и их возможное влияние на ситуацию в Северо-Восточной Азии // Ежегодник Института международных исследований. — 2015. — № 4 (14). — С. 110–117.
3. Кирьянов О. Северная Корея. — М.: Рипол классик, 2017.
4. Торкунов А. В., Денисов В. И., Ли Вл. Ф. Корейский полуостров: метаморфозы послевоенной истории. — М.: Олма Медиа Групп, 2008.

⁴ Моргулов: США просят Россию помочь с повесткой дня переговоров о денуклеаризации КНДР // ТАСС. 2019. 26 января. — URL: <https://tass.ru/politika/6043871>

⁵ Дьячков И. В. Год, который хочется продлить // Портал МГИМО. — 2018. — 31 декабря. — URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/god-kotoryy-khochetsya-prodlit/>

VALERIY DENISOV

PROSPECTS FOR NORTH KOREAN REGIME AND THE INTERESTS OF RUSSIA

Valeriy Denisov, Ph.D. (History), Professor,
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary

Summary. The paper deals with the dynamics of home and foreign policy of North Korea under Kim Jong-un leadership, especially in last several years. Analyzed are new trends in and prospects for the development of the situation on the Korean Peninsula in the context of North Korea transformation into a full-fledged nuclear state. The author considers the return to party-centered political system (instead of total militarization under Kim Jong-il) as well as cautious economic reforms including introduction of some market mechanisms and attempts aimed at formation of basics of innovative economics. Factors hampering the development of the country, in particular, various economic sanctions, are also discussed, as well as prospects for diplomatic dialogue of North Korea with countries on North-East Asia. Contact between the leaders of North Korea and the USA are touched upon. The problem of denuclearization of the Korean Peninsula is critically considered. In conclusion, possible directions of cooperation between Russia and North Korea are outlined.

Keywords: Korean Peninsula, Democratic People's Republic of Korea (North Korea), Republic of Korea (South Korea), Kim Il-sung, Kim Jong-il, Kim Jong-un, internal political struggle, Workers' Party of Korea, nuclear missiles, denuclearization problem, Juche, Songun, economic reforms in North Korea, diplomatic dialog, DPRK relations with North Asian states and the USA.

REFERENCES

- Demick B. *Povsednevnaja Zhizn' v Severnoj Koreje*. [Russian Translation of Nothing to Envy: Ordinary Lives in North Korea]. – Moscow: Alpina Non-Fiction, 2017.
- Denisov V. I. Vnutripoliticheskie izmenenija v KNDR i ikh vozmoznoje vlijanije na situatsiju v Severno-Vostochnoj Aziji [Home Policy Changes in North Korea and their Possible Impact on the Situation in North-East Asia]. *Ezhegodnik Instituta mezhdunarodnykh issledovanii*. 2015. Vol. 4. P. 110–117.
- Kir'janov O. *Severnaja Koreja* [North Korea]. Moscow: Ripol Klassik, 2017.
- Torkunov A. V., Denisov V. I., Li Vl. F. *Korejskij Poluostrov: Metamorfozy Poslevojennoj Istoriji* [Korean Peninsula: Metamorphoses of Post-War History]. – Moscow: Olma Media Group, 2008.

В. И. Мизин

МЕСТО И ПОТЕНЦИАЛЬНАЯ РОЛЬ ОБСЕ В МЕНЯЮЩЕЙСЯ АРХИТЕКТУРЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Виктор Игоревич Мизин, канд. ист. наук,
вед. науч. сотр. Центра постсоветских исследований
Института международных исследований МГИМО МИД России.
E-mail: vmizin@hotmail.com

Аннотация. Проанализированы ключевые аспекты развития взаимоотношений России и ОБСЕ с точки зрения комплекса вопросов евроатлантической безопасности. По мнению автора, присоединение Крыма к России и кризис вокруг Украины дополнительно обострили ранее существовавшую напряженность в двусторонних отношениях. Сегодня они во многом напоминают конфронтацию времен «холодной войны». В Европе усиливается военное противостояние, Россию открыто обвиняют в подрыве основ послевоенного порядка в европейской части континента, в противоправных шагах по слому общепринятых международно-правовых норм, в агрессивных намерениях, угрожающих европейской стабильности. Вместе с тем наличие значительного недоверия между Россией и Западом не означает, что следует переждать некую паузу, отказаться от попыток предпринимать конструктивные шаги в целях восстановления взаимодействия. Такой подход был бы контрпродуктивным – тем более что с обеих сторон поступают, хоть и приглушенные, сигналы о готовности к диалогу. Автор предлагает ряд первоначальных шагов, которые смогли бы повысить уровень доверия между сторонами, позволили бы в идеале перейти к содержательному диалогу о будущем европейской архитектуры безопасности. Полезную роль могли бы сыграть различные механизмы ОБСЕ. Автор подчеркивает важность повышения эффективности кризисных механизмов ОБСЕ в условиях эрозии стратегической стабильности на европейском континенте в результате беспрецедентного ухудшения отношений между Россией и Западом. Особый акцент делается на модернизации антикризисного потенциала ОБСЕ и поддержании диалога между Западом и Россией, включая создание новой консультативной платформы в рамках ОБСЕ для обсуждения чрезвычайных ситуаций. Предлагается принять ряд конкретных мер доверия в целях восстановления диалога и нахождения путей урегулирования кризисных ситуаций в регионе.

Ключевые слова: Европа, Запад, контроль над вооружениями, меры доверия, НАТО, ОБСЕ, Россия, США, транспарентность.

В условиях коллапса взаимоотношений России и Запада необходимо искать конструктивные пути выхода из тупика – конфронтация рано или поздно завершится, хотя и не в ближайшие годы. Необходимо продумывать пути возвращения к «нормальности» – отношениям «бизнес как обычно». При этом, разумеется, нельзя сдавать принципиальные позиции. Однако именно России, как наиболее опытной стороне, уместно искать выходы из тупиковых ситуаций, предлагать инновационные компромиссные решения. Прежде всего это касается нормализации обстановки в области безопасности в Европе.

Какой может быть выход из нынешней ситуации? Как развивать диалог по европейской безопасности и контролю над обычными вооружениями в будущем? Каковы условия и действия, необходимые для адаптации системы контроля над обычными вооружениями с учетом европейских военных реалий XXI века и с учётом всего комплекса проблем в отношениях Россия – НАТО, Россия – ЕС?

СТАТУС ОТНОШЕНИЙ РФ И НАТО

Несмотря на все препятствия, есть и некоторые положительные моменты, указывающие на возможности ослабления напряженности, усиления прозрачности и на меры укрепления доверия.

В условиях формального прекращения процесса контроля над обычными вооружениями в Европе не было никакого увеличения количества вооружений и военной техники, ограниченных договором ДОВСЕ (TLE), а скорее наоборот. Хотя формально процесс контроля над обычными вооружениями в Европе был заморожен после того, как в 2015 г. Россия «полностью приостановила» действие Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) и перестала участвовать в заседаниях Совместной консультативной группы, роста численности ограничиваемых Договором вооружений и техники (ОДВТ) не произошло. Наоборот, наблюдалась противоположная тенденция. Так, с 2011 по 2016 г., несмотря на возрождение в НАТО тезиса о «русской угрозе», общее количество ОДВТ в странах НАТО сократилось, и весьма существенно. В целом по странам НАТО эти сокращения составили: по танкам — 17 %, по боевым бронированным машинам — 7,5 %, по артиллерийским установкам — 7 %, по боевым самолетам — 20,5 %, по ударным вертолетам — 23,2 %¹.

Потолки лимитов в рамках ДОВСЕ не достигнуты сегодня ни странами НАТО, ни Россией. Исходя из последних официальных цифр, представленных российской стороной, можно сделать вывод, что потолки ОДВТ не были заполнены Россией на 37 % по бронетехнике и на 56 % по боевой авиации². Та же тенденция имеет место в НАТО: на 1 января 2016 г. общие потолки стран Альянса не были заполнены на 54 % по бронетехнике и на 66 % по боевой авиации³. Это свидетельствует о том, что стороны — несмотря на риторические выпады — не настроены на подготовку к серьезному военному противостоянию, не говоря уже о военных действиях друг против друга.

Справедливости ради следует заметить, что в ходе начавшегося в 2014 г. резкого обострения отношений России и Запада / НАТО со стороны Брюсселя была проявлена определенная сдержанность. Официальные представители Альянса постоянно подчеркивали его приверженность положениям основополагающего акта Россия — НАТО 1997 г., в том числе содержащемуся там обязательству, согласно которому безопасность не должна обеспечиваться «путем дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил». По-видимому, во исполнение этих положений представители военного блока при каждом удобном случае подчеркивают, что размещение новых подразделений в трех государствах Балтии и Польше носит временный характер, их состав постоянно ротировается, а численность сравнительно невелика. Это особенно очевидно в сравнении с численностью противостоящего НАТО российского Западного военного округа (ЗВО), в составе войск которого находятся около 40 % от общей численности Вооруженных сил РФ. Есть определенное понимание того, что количество личного состава в российских и натовских соединениях суммарно не должно превышать количественный уровень одной бригады. Именно этот потолок был когда-то обозначен российской стороной в диалоге с НАТО о верхнем пределе развернутых сил, после которого увеличение численности боевых сил превышало бы понятие «существенное», закрепленное в основополагающем акте.

Предельная численность военного присутствия сил Альянса в странах Балтии и Польше, которая приведена в заявлении по итогам саммита НАТО в Брюсселе (11 июля 2018 г.), вполне соотносима с бригадным уровнем. Тем не менее отсутствие формальной договоренности относительно этих параметров создает очевидную зону неопределенности и условия для новых претензий с российской стороны. Разумеется, ситуация может кардинальным образом измениться, если США всё же решатся разместить свою дивизию в Польше. Естественно, ответит и Минобороны РФ.

Эти факты свидетельствуют о том, что стороны — несмотря на «гибридную войну» — всё же

¹ Подсчитано по: Vehicle & Aircraft Holdings within the scope of the Conventional Armed Forces in Europe Treaty, 2016, February 25.

² В отношении данных по России следует иметь в виду, что с декабря 2011 г. российская сторона перестала представлять краткую обобщенную информацию о наличии вооружений и техники, которую она продолжала добровольно передавать остальным государствам — участникам ДОВСЕ с декабря 2007 г. после объявления одностороннего моратория на выполнение условий Договора.

³ Подсчитано по: Vehicle & Aircraft Holdings within the scope of the Conventional Armed Forces in Europe Treaty, 2016, February 25.

пока не готовы к серьезным полномасштабным военным действиям и действует логика определённых самоограничений. В конце концов, новые контингенты НАТО размещаются у границ России, как утверждается в Альянсе, для предотвращения гипотетического «крымского сценария» в отношении стран Балтии и Польши и пока что на ротационной основе. Вот почему, по крайней мере теоретически, контроль над обычными вооружениями в Европе всё же может быть реанимирован в некоторых форматах.

Количество военных учений России, включая «внезапные» проверки и инспекции, фактически снизилось за последние годы после имевшего место, обусловленного противостоянием вокруг украинского кризиса, пика в 2014–2015 гг. Так, столь предварительно обеспокоившие натовцев российско-белорусские учения «Запад-2017» насчитывали менее 13 000 военнослужащих. Определённой сдержанности в отношении проведения учений придерживается и НАТО — хотя ряд из них проходит в 30–40 километрах от российской границы.

Возобновил свою работу в 2016 г. Совет Россия — НАТО (СРН). В марте 2017 г. восстановлена «горячая» телефонная линия связи между председателем Военного комитета НАТО и Генеральным штабом Вооружённых сил России. На саммитах НАТО в Уэльсе, Варшаве и Брюсселе усилия Польши по развертыванию тяжелого подразделения НАТО на её территории на постоянной основе не получили одобрения, как и декларируемое желание стран Балтии, якобы для парирования российской военной угрозы, иметь постоянно базирующиеся там значительные силы НАТО. На Варшавском саммите Альянса также не получило поддержки предложение Румынии о размещении флота НАТО в Черном море.

Тем не менее в рамках СРН РФ и НАТО не смогли достичь согласия по проблеме транспондеров на полетах военной авиации сторон над Балтикой. Как известно, бывший министр иностранных дел Германии, а ныне президент ФРГ Франк-Вальтер Штайнмайер (который был председателем ОБСЕ в 2016 г.) призвал к выработке новой договоренности по контролю над вооружениями с Россией — дабы избежать эскалации напряженности в Европе и восстановить доверие между сторонами, для чего ОБСЕ могла бы предложить себя как наилучшую площадку. Генеральный секретарь НАТО в 2016 г. возобновил предложение Североатлантического союза в адрес России совместно продолжить модернизацию и укрепление Венского документа ОБСЕ и других режимов укрепления доверия и контроля над вооружениями в целях повышения стабильности и прозрачности. Ключевой вопрос — как снизить риски возникновения опасных военных инцидентов в Европе?

В ответ российская сторона, в свою очередь, вновь подтвердила отказ России предпринимать односторонние шаги, направленные на повышение транспарентности деятельности своих вооружённых сил и указала на неразрывную связь вопроса о модернизации Венского документа 2011 г. о мерах укрепления доверия и безопасности с возобновлением переговорного процесса по контролю над обычными вооружениями в Европе. Вряд ли такой негативизм в отношении этого краеугольного с точки зрения транспарентности документа — продуманная до конца позиция. Ясно, что российская сторона, скорее всего, продолжит блокировать процесс пересмотра Венского документа, если взамен страны НАТО не будут предлагать никаких уступок, например, относительно нового формата режима контроля над обычными вооружениями.

Также Российская Федерация, как представляется сегодня, не готова к использованию исключительно двусторонних или региональных механизмов переговоров по мерам доверия и устранению риска военных инцидентов в приграничных районах. Поэтому НАТО и ОБСЕ останутся главными площадками для их обсуждения и принятия решений по этим вопросам. Речь идет, прежде всего, о Совете Россия — НАТО и Форуме ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности. При этом рекомендации экспертного сообщества и независимых аналитических центров в формате так называемого второго трека могут стать весьма полезными и в будущем послужить основой для пересмотра ряда ключевых ориентиров военной политики, контроля над вооружениями, укрепления мер доверия и транспарентности.

Вместе с тем в 2017–2018 гг. напряженность в отношениях между НАТО и Россией оставалась на тревожном уровне и характеризовалась взаимными обвинениями в нарушении ключевых принципов европейской безопасности и соглашений по контролю над вооружениями, а также усилением взаимного политического давления и нарастанием военной угрозы. Эскалация риторики и военной активности, такой как развёртывание новых систем вооружений, передислокация и размещение дополнительных военных подразделений в прилегающих к критическим областям районах, увеличение размеров, направленности и количества военных маневров и внезапных проверок боеготовности, проведение мероприятий глубинной разведки и демон-

страция силы, провоцирующие облёты кораблей и самолетов сторон в приграничных районах — всё это неизбежно ведёт к балансированию на грани военного конфликта, впервые с периода окончания «холодной» войны. Соответственно, обостряется и восприятие угроз в ряде стран НАТО и в самой России.

Некоторые политики и эксперты предрекали, что после тяжелого кризиса 2014 г. европейская политика «придет в себя» и наступит своего рода возрождение процессов укрепления европейской безопасности и контроля над вооружениями, начнется долгожданный ренессанс ДОВСЕ. Однако, к сожалению, этого не происходит. Отношения России и НАТО сорвались в статус, сходный с «холодной войной» (хотя и не наблюдается комплексного противостояния!) и даже более опасный, по крайней мере по непредсказуемости и накалу конфронтационной риторики в формате затяжной информационной войны. Ситуация постепенно, но неуклонно деградирует. Из нынешнего неустойчивого положения до внезапного вползания в реальный кризис и даже в вооруженный конфликт сегодня, к сожалению, гораздо ближе, чем до восстановления нормальных отношений и возврата к былому сотрудничеству.

До сих пор не решены исключительно важные вопросы предотвращения возможной эскалации военного противостояния между Россией и НАТО в Европе. Количество случившихся опасных облётов, сближений и инцидентов в воздухе и на море (многие из которых так и остались неизвестными даже экспертной общественности) исчисляется десятками. Технически простой вопрос о полетах с обязательным включением транспондеров так и остался нерешенным в формате СРН, хотя Министерство обороны России выражало готовность к совместной работе на данном направлении и продолжает это делать.

Поводом для беспокойства Запад, как там принято утверждать, воспринимает реструктуризацию и модернизацию российских сил, размещение баллистических и крылатых ракет комплекса «Искандер» у границ Альянса якобы на постоянной основе, как заявляется, беспрецедентно масштабные маневры, такие как «Запад-2017» и теперь «Восток-2018», заранее не заявленные внезапные военные учения и проверки боеготовности. Нельзя не видеть, что опасные военные инциденты происходят все чаще, и, как правило, их вероятными результатами становятся ответные и провокационно эскалационные меры. В НАТО после 2014 г. серьезно рассматриваются предполагаемые сценарии возможного конфликта, такие как новые «гибридные» российские акции или пресловутое гипотетическое российское нападение на страны Балтии — по типу того, что называют на Западе, противоправной и наглой аннексией Крыма под предлогом всенародного референдума там и в нарушение европейских правовых норм, договоренностей о суверенитете и нерушимости границ Украины, а также осуждаемого в Альянсе вмешательства Москвы на стороне пророссийских сил в конфликт на Донбассе. Насторожили наблюдателей в западных столицах и заявления российского президента о развертывании новых систем ядерного оружия в плане противодействия американской ПРО, повышение общей боеготовности обычных и особенно ядерных сил.

Вина за резкое обострение ситуации в Европе целиком возлагается в НАТО на Москву. Отмечается, что «своими недавними действиями и политикой Россия снизила стабильность и безопасность, повысила непредсказуемость и изменила условия безопасности». В очередной раз были подтверждены согласованные на встречах в верхах в Уэльсе и Варшаве решения в отношении России: продолжать «реагировать на ухудшение условий безопасности за счет усиления построения наших сил сдерживания и обороны, в том числе посредством присутствия в передовом районе в восточной части Североатлантического союза⁴, то есть непосредственно у российских границ в странах Балтии и в Польше. Прошедший в Брюсселе в июле 2018 г. саммит НАТО еще раз акцентировал возникшую напряженность в отношениях Вашингтона и Брюсселя, но не принес позитивных сдвигов в отношении Москвы и Североатлантического альянса.

В тексте традиционно очень пространного заключительного документа в целом была тогда повторена уже звучавшая раньше риторика. Однако в качестве главной новой конкретной военной меры «оборонительного характера» называется лишь выделение «из общего числа вооруженных сил стран НАТО... дополнительно 30 крупных военно-морских кораблей, 30 тяжелых и средних маневренных батальонов и 30 боевых воздушных эскадрилий... находящихся в таком состоянии боеготовности, которое позволяет им в течение 30 дней или раньше приступить к выполнению задачи⁵. Эта задача, продекларированная в несколько пропагандистской форме,

⁴ Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Брюсселе. НАТО. Официальный сайт. 11 июля 2018 г. — URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=ru

⁵ Там же.

не предполагает, как мы видим, развертывания новых воинских подразделений, нацеленных на «сдерживание» России, а ограничивается повышением уровня боеготовности уже имеющихся.

В отношении же военного присутствия в «передовом», граничащем с Россией, районе никаких новых кардинальных мер по дополнительному усилению не предусмотрено. Названа даже предельная цифра военного присутствия сил НАТО в этом районе — около 4 500 военнослужащих «из различных стран Североатлантического союза»⁶. Таким образом, и здесь можно с определенными резервациями говорить о некоей сдержанности руководства НАТО в формировании новых мер «оборонительного» характера, что вполне вписывается в общую и традиционную военно-политическую линию «оборона и диалог» в отношении России, о которой не раз заявлял генеральный секретарь НАТО. Обращает на себя внимание и нарастающая реалистичность в позиции руководства Альянса, которая открывает возможности для возврата к диалогу с Москвой. На полях саммита НАТО Й. Столтенберг заявил, что непризнание «аннексии» Крыма, равно как и некоторых иных действий Москвы последнего времени, по его мнению, не может служить «аргументами для изоляции России»⁷.

Представляется, что если и раньше европейские члены Альянса не очень охотно шли на увеличение расходов на оборону, то теперь, когда на них начинают оказывать значительное давление из Вашингтона, перспективы организованного и ускоренного увеличения вноса на коллективную оборону НАТО стали еще более сомнительными. После встречи с Д. Трампом Ангела Меркель заявила о повышении расходов Германии на военные нужды пока лишь от 0,1 % — до 1,3 % ВВП страны. Озвучены планы увеличения этих затрат до 1,5 % национального ВВП к концу 2021 г. Видимо, под давлением Вашингтона он будет расти и дальше в условиях неослабевающей конфронтации с Москвой. В то же время тенденция повышения расходов на оборону является очередным раздражающим фактором в отношениях России и НАТО.

С российской же стороны озабоченность вызывают т. н. военные гарантии, предоставленные НАТО государствам Балтии, в том числе усиленное передовое развертывание — для начала — четырех боевых групп армии США, наращивание противоракетной обороны, средств «Глобального молниеносного удара» и новых средств стратегических неядерных и ядерных вооружений, доктринальные установки в отношении новоявленного акцента на ограниченное применение ядерного оружия, сформулированные в трамповском «Обзоре ядерной политики» в феврале 2018 г. В плане обвинений США в нарушениях Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности Москва обеспокоена развертыванием наземной противоракетной системы «Aegis Ashore» в Румынии и затем в Польше, поскольку возникают подозрения о её реальных или возможных стратегических целях, вероятности использования для запуска крылатых ракет «Томагавк» (что, конечно, само по себе весьма странное обвинение — поскольку у США и без этих 40 вертикальных пусковых систем имеется 6 000 таких ракет на кораблях «Иджис» по всему миру).

События на Украине и вокруг нее поставили вопрос и о действенности Хельсинкского процесса, эффективности Венского документа ОБСЕ, значении таких документов, как Будапештский меморандум. В этой связи Минский процесс видится в НАТО как единственный путь стабилизации ситуации на континенте. Но и здесь стороны говорят как бы «мимо друг друга», постоянно умножая взаимные обвинения в несоблюдении его положений.

В отсутствие реального контроля над вооружениями, поддающихся проверке ограничений вооруженных сил и вооружений и неполной транспарентности высока вероятность ошибочных и преувеличенных оценок угрозы безопасности. В этом плане учения «Запад-2017» стали характерным примером, который продемонстрировал, как подобное отсутствие инструментов координации в условиях напряженности, подогреваемой подозрениями и даже известной «демонизацией» противоположной стороны, может привести к искаженным или явно неадекватным выводам. Россию обвинили в предоставлении ложных данных об истинной численности войск, участвующих в «Запад-2017», — в то время как официальные цифры, сообщенные Беларуссией (12 700 человек), на самом деле оставались даже слегка ниже порога, требуемого Венским документом ОБСЕ, при том что оценочные цифры НАТО достигали до этого 70 000 или даже 100 000 человек. Соответственно, звучали и опасения Альянса относительно вероятных целей маневров — вроде мифической подготовки внезапных наступательных операций против стран Балтии, развертывания ещё одного, «третьего (после Крыма и Донбасса) фронта» против Укра-

⁶ Там же.

⁷ Столтенберг: присоединение Крыма — это не повод для изоляции России // ТАСС. 2018. 11 июля. — URL: <http://tass.ru/mezhhdunarodnaya-panorama/5364594>

ины или начала длительной военной оккупации (непонятно зачем) союзнической Белоруссии.

Хотя ни одна из этих преувеличенных оценок со стороны НАТО затем не материализовалась, они демонстрируют настоятельную необходимость возобновления диалога между военными обеими сторонами, расширения каналов взаимной информации и повышения транспарентности в военных вопросах, а также поддающихся проверке ограничений, особенно в приграничных районах.

БУДУЩЕЕ ОБСЕ И ПЕРСПЕКТИВА РЕАНИМАЦИИ ДОВСЕ

Единственным форумом стабилизации обстановки и построения новой архитектуры безопасности в регионе Евроатлантики была и остается ОБСЕ.

У России было и остается немало претензий к этой организации. Прежде всего, в связи с обозначившимся после распада СССР креном в сторону вмешательства в выборы на постсоветском пространстве; в связи с искусственным нагнетанием конфронтационности с Россией по проблематике прав человека и процессам демократизации, а сегодня — чуть ли не в потворстве киевским властям при мониторинге разделения сторон в конфликте на Донбассе.

Вот и на завершившемся 21 сентября 2018 г. в Варшаве ежегодном Совещании ОБСЕ по обзору выполнения обязательств в области человеческого измерения не удалось избежать остроконфронтационной дискуссии по всему спектру вопросов, связанных с обеспечением прав человека, таким как свобода выражения мнения, права меньшинств, борьба с торговлей людьми, равенство мужчин и женщин, положение беженцев и мигрантов, противодействие ксенофобии и нетерпимости. Причина тому — нацеленность ряда государств, прежде всего Балтии и Польши, а также Украины, на политизацию обсуждения «право-человеческих» проблем, что очевидно препятствует их конструктивному и предметному рассмотрению.

Российская делегация выступает за открытый и конструктивный диалог по актуальным вызовам, с которыми сталкиваются сегодня государства в регионе ОБСЕ. Была принята инициативная Россией Декларация по наращиванию усилий ОБСЕ в борьбе с терроризмом, а также решение по предупреждению и борьбе с агрессивным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму. Однако ОБСЕ не удалось выйти на консенсус практически по всем другим актуальным темам, в том числе о продолжении диалога по европейской безопасности в развитие процесса «Хельсинки плюс 40», а также о роли ОБСЕ в урегулировании конфликта на Украине в рамках полного выполнения Минских договоренностей. Не были приняты решения, касающиеся деятельности директивного органа ОБСЕ в военно-политической сфере — *Форума по сотрудничеству в области безопасности*.

И всё же основания для оптимизма остаются. К решительным действиям по выправлению ситуации подталкивает и явно тревожная обстановка в области безопасности в Европе, во взаимоотношениях Россия — НАТО.

Сегодня болезненно ощущаются и последствия фактического отказа Альянса от краеугольного камня европейской безопасности, а именно неспособность ратифицировать адаптированный ДОВСЕ 1999 г. и активизировать контроль над обычными вооружениями — после того как Россия в декабре 2007 г. по известным причинам временно приостановила действие разработанного на блоковой основе Договора 1990 г., а в 2015 г. сделала это полностью. До этого Россия реализовывала на своей территории около 40 регулярных и 10 дополнительно заявленных инспекций в бывшем «фланговом районе» ДОВСЕ, включавшем и Псковскую область, примыкающую к странам Балтии. Адаптированный ДОВСЕ увеличил бы число регулярных инспекций на местах на одну треть. Проблема, однако, в том, что до сих пор государства Балтии остаются вне охвата ДОВСЕ как бывшие советские союзные республики. Вследствие этого какие-либо юридически обязывающие ограничения в отношении вооружений и вооруженных сил в наиболее важных и критичных с точки зрения конфликтогенности районах по обе стороны границы между этими теперь уже странами НАТО и Россией не реализуются.

В создании новых механизмов сокращения обычных вооружений в Европе требуется найти радикально новые подходы после фактического прекращения действия ДОВСЕ — и в условиях резкого нарастания военной активности в регионе, возрождения планов создания «европейской армии» и укоренения российских озабоченностей по поводу окружения страны и её союзников новыми военными базами НАТО. Если ранее, в начале 1990-х гг., в политике НАТО ясно прослеживалась линия на сокращение военного потенциала, были проведены серьезные, более

чем на 80 %, снижения американского присутствия в Европе, то сегодня этот процесс после событий на Украине повернут вспять, а Альянс начал масштабное перевооружение.

Москва полностью приостановила свое участие в *Договоре об обычных вооруженных силах и вооружениях в Европе*, который почти четверть века был одной из несущих опор конструкции европейской безопасности. Со своей стороны участвующие в ДОВСЕ члены НАТО заявили о прекращении соблюдения обязательств по Договору в отношении России, продолжая при этом выполнять его в отношении всех других государств-участник [3]. Негибкий подход НАТО к переговорам в течение последнего десятилетия, направленных на выполнение решений Стамбульского саммита ОБСЕ 1999 г., практически ликвидировал структуру транспарентности и предсказуемости в военной области от Атлантики до Урала — из-за попыток Запада добиться вывода небольшого российского контингента из гарнизона в Колбасной (Приднестровье) [1]. Россия мотивирует сохранение миротворцев в Приднестровье не только интересами предотвращения новых конфликтов, но и необходимостью охраны крупного арсенала военной техники в Колбасной, вывезти которые в Россию считается невозможным из-за конфликта с Киевом.

Используя площадку ОБСЕ, можно было бы запустить новый процесс с участием 36 сторон: 30 государств — участников ДОВСЕ и 6 государств — членов Альянса, не являющихся участниками ДОВСЕ. Эта работа могла бы вестись в рамках специальных целевых групп, в различных форматах и под эгидой различных организаций (ОБСЕ, Совет Россия — НАТО, НАТО). Однако запуску такого процесса явно препятствует неурегулированность украинского кризиса, что в целом ведет к замораживанию каких-либо переговоров по европейскому контролю над вооружениями.

Поэтому для деэскалации угрожающего наращивания сил в Балтийском субрегионе логичным шагом представляется договориться, прежде всего в рамках ОБСЕ и СРН, о взаимных региональных ограничениях, которые, с одной стороны, не ущемляли бы законных потребностей в области обороны, а с другой — предоставляли взаимные гарантии безопасности для предотвращения региональной гонки вооружений. Такие новые региональные ограничения, в частности, одна из мер, предложенных, как отмечалось уже выше, Франком-Вальтером Штайнмайером в августе 2016 г. в целях восстановления военно-политической стабильности и предсказуемости. Хотя его предложение получило широкую поддержку, в частности со стороны группы государств-«единомышленников», оно встречено с большим скептицизмом со стороны «прифронтовых государств» Балтии, а также Соединенных Штатов Америки и в целом руководства НАТО. Они заявили, что в условиях кризиса в отношениях с Москвой ещё якобы не настало время для новых соглашений, поскольку Россия де нарушила договоры и руководящие принципы взаимоотношений, а сотрудничество в области безопасности стало невозможным до того, как Россия вернется к соблюдению международных обязательств, начнет уважать суверенитет и территориальную целостность соседних государств и выйдет из оккупированных ею районов.

В то же время в НАТО акцентировали внимание на необходимости «модернизации» Венского документа, который является основой сотрудничества в области безопасности на пространстве ОБСЕ, — дабы закрыть обозначившиеся пробелы в сфере транспарентности.

Такие ограничения вооруженных сил и вооружений в Европе, однако, вполне реально не изобретать «с нуля» — скорее можно было бы опираться на формулу, закрепленную в базовом основополагающем акте Россия — НАТО 1997 г. В нём, накануне предполагавшегося тогда расширения НАТО в 1999 г., стороны договорились не размещать дополнительные *значительные боевые силы* на постоянной основе. Это подразумевалось в качестве временной меры до вступления в силу адаптированного ДОВСЕ. Россия обязалась к самоограничению в районах Калининграда, Пскова и бывшего Ленинградского военного округа (ныне Западный военный округ ВС РФ). Принимая за основу уровни вооружений по ДОВСЕ (TLE), достигнутые в 1999 г., восстановление такого подхода уже на формальной основе представляется целесообразным. В этой связи ключевой термин «*дополнительные существенные боевые силы*» нуждается в уточнении и согласованном определении. (Россия трактует его как одну бригаду). Кроме того, можно было бы рассмотреть вопрос о неких пределах превышения таких пороговых значений для целей проведения учений или реагирования на кризисы, однако, естественно, при условии транспарентности и строгих обязательств по проверке.

Провал адаптации ДОВСЕ и фактический выход России из Договора в 2015 г. привели к утрате возможности проверки российских вооруженных сил государствами — членами НАТО, с одной стороны, и для России — деятельности НАТО в Балтийском регионе, с другой стороны.

Политическое и военное значение этого провала стало особенно очевидным для НАТО в ходе кризиса вокруг Украины в 2014 г. и последующего развития событий там.

МОДАЛЬНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ВЕНСКОГО ДОКУМЕНТА

Не вызывает сомнений, что Венский документ (ВД) 2011 г. в его нынешнем виде не может заменить собой контроль над вооружениями. Как политический инструмент всей ОБСЕ он направлен на обеспечение дополнительных мер безопасности и укрепления доверия, повышение транспарентности в интересах всех государств — участников ОБСЕ. Его цель состоит в том, чтобы дополнить, а не заменить юридически обязательные ограничения по ДОВСЕ. Он предусматривает лишь несколько ознакомительных визитов развернутых наземных и военно-воздушных боевых подразделений в рамках ограниченного объема требований к предоставлению информации. Только одна военная часть из 60 подлежащих ежегодным обменам информацией по ВД может быть осмотрена раз в год у одной страны. Для сравнения — квота по ДОВСЕ для заявленных инспекций на местах составляет 15 % от всех заявленных объектов для проверки, а адаптированный ДОВСЕ увеличил бы эту квоту до 20 %.

Предотвращение использования крупномасштабных учений для скрытной подготовки наступательных трансграничных операций было одной из главенствующих целей Венского документа со времен «холодной войны». Поэтому государство-участник обязано уведомлять за 42 дня о любых учениях сухопутных войск, в том числе и в сочетании с боевыми вылетами ВВС, если в них участвует 9 000 или более человек или задействовано 250 боевых танков, 500 боевых бронированных машин, 250 артиллерийских систем или 200 боевых самолетов. В случаях десантных и военно-воздушных операций пороговые значения личного состава составляют всего 3 000 человек. При достижении пороговых значений в 13 000 человек (или 3 500 в случае десантных или военно-воздушных операций) или 300 боевых танков, 500 бронемашин или 250 артиллерийских систем в ходе учений любая страна — участница ОБСЕ, на территории которой планируется проведение таких учений, обязана пригласить представителей других стран для наблюдения. Когда Белоруссия уведомила о 12 700 военнослужащих для проведения учений «Запад-2017» (на ее территории развернуто 10 200, а остальные должны были прибыть из России), в НАТО тут же было высказано подозрение, что данные цифры искусственно занижены, чтобы избежать обязательной посылки наблюдателей со стороны западных государств. Такие подозрения еще больше подогревались тем обстоятельством, что часть этих учений планировалось провести на российской территории, о чем Россия не уведомила. Россия утверждала, что эта часть не превышает пороговых значений ВД. При этом, однако, и Россия, и Белоруссия заранее проинформировали ОБСЕ и НАТО об учениях и добровольно пригласили их официальных лиц для частичного проведения наблюдения. Хотя нет никаких оснований и доказательств предполагать, что Россия или Белоруссия изменяли численность войск, участвующих в учениях в соответствии с требованиями ВД. Такие процедуры ясно показали, что объем уведомления и наблюдения ВД пока что слишком ограничен, чтобы обеспечить достаточную прозрачность во время вероятного кризиса.

Лимитированный объем требований к информации и уведомлениям по ВД 2011 г. ограничивается учениями сухопутных войск и, где это применимо, также ВВС, а также десантными и воздушными острокофронтационными десантными операциями. Вследствие этого подразделения, которые не подпадают под определение «сухопутные войска» (а также вспомогательные подразделения), действующие вне связи с сухопутными силами, не охватываются сферой применения ВД. Например, это касается военно-морских сил, сил ПВО, стратегических сил или сил внутренней безопасности (внутренних войск, национальной гвардии). Таким образом, реальная численность войск, задействованных в учениях и маневрах, может быть в два-три раза выше уровня, требуемого для уведомлений в соответствии с правилами ВД. Такую трактовку обязательств по прозрачности ВД демонстрируют шведские масштабные многонациональные учения «Аутога-2017», которые проходили практически одновременно с учениями «Запад-2017». Как и Белоруссия, Швеция уведомила об участии 12 500 военнослужащих и, таким образом, осталась ниже порогового уровня, требующего обязательного приглашения наблюдателей. В то же время Швеция установила специальные линии связи для обеспечения добровольной транспарентности. Однако при подсчете численности личного состава, подлежащего уведомлению и наблюдению по требованиям соблюдения норм ВД, Швеция, как Белоруссия и Россия,

исключила силы ВМС и ВВС. Таким образом, реальное число участников учений составило тогда около 21 000 человек.

Этот анализ позволяет сделать вывод, что расширение сферы охвата ВД было бы даже более значимым, нежели снижение пороговых значений для уведомлений и наблюдения. Это решило бы еще одну существенную проблему: в отличие от ситуации 30-летней давности определенные подразделения и категории вооружений приобрели сегодня возможности, которые могут существенно изменить ситуацию в сухопутных боевых операциях и поэтому не могут быть квалифицированы просто как «оборонительные», а впоследствии исключены из сферы применения ВД, как это было сделано в 1990 г. Например, то, что раньше представляло собой системы ПВО с ограниченными возможностями и дальностью перехвата, превратилось в усовершенствованные системы противовоздушной и противоракетной обороны, способные поражать одновременно десятки целей на дальностях до 500 км. Ввиду того что такие системы способны закрывать большую часть воздушного пространства, страны – участницы ВД получили возможности отказа от доступа самолетов других стран в определенные зоны – что в НАТО называют стратегией A2/AD (anti-access/area-denial, буквально: воспреещения доступа/блокирования зоны, ограничения и воспреещения доступа туда и манёвра) – это концепция сдерживания противника (обычно комплексом вооружений) путём создания повышенной опасности для перемещения сил противника на защищаемую территорию. (Смысл и основная опасность для противника таких зон A2/AD в том, что эшелонированные системы ПВО всех уровней (дальнего, среднего и ближнего действия), современные системы РЭБ и средства кибероружия создают своеобразный «колпак», который гарантирует прикрытие этой области от проникновения ВВС другой стороны, а также, возможно, спутниковой группировки.)

Кроме того, речь идёт о высокоточных боеприпасах большой дальности, которые могут быть запущены с кораблей или самолетов, – о крылатых ракетах морского и воздушного базирования, а также о новых возможностях вооруженных сил, особенно в рамках новомодной сетевой войны.

Итак, хотя зона применения ВД охватывает Европу, Центральную Азию и «прилегающие морские районы», термин «оборонительные вооружения» так и не был определен, при этом ряд современных систем вооружения не подпадает под сферу охвата и проверки документа. Эти новые возможности следует также учитывать при обсуждении будущих масштабов обновленного режима контроля над обычными вооружениями в Европе, с тем чтобы сохранить его военную значимость.

Анализ недавних крупномасштабных военных учений также указывает на необходимость уделения большего внимания другим аспектам ВД, которые требуют адаптации. Во-первых, принцип территориальной ответственности за уведомления и наблюдение может скрывать реальный объем учений, если они проводятся на различных национальных территориях, а все вместе могут превышать пороговые значения ВД.

Во-вторых, нынешние правила ВД допускают, что если параллельные учения, преследующие разные оперативные цели, проводятся под отдельными командованиями и контролем и одновременно в разных регионах, то они не считаются одним согласованным учением. В результате такие отдельные маневры могут в совокупности избежать превышения пороговых значений ВД. С другой стороны, возможно, будет трудно доказать, что такие учения преследуют одну и ту же оперативную задачу.

В-третьих, ежедневный подсчет военнослужащих, задействованных в учениях, которые проводятся последовательно, может также привести к выводу, что ни в один из дней маневров пороговые значения ВД не превышаются.

Таких проблем можно было бы избежать, если бы страны – участницы ОБСЕ придерживались не только норм ВД, но и обеспечивали дополнительную прозрачность во время возможного кризиса, дабы избежать вероятных ложных толкований их активности. Это относится также к так называемым внезапным учениям, которые призваны проверить готовность подразделений развернуться в любой момент без предварительного уведомления и подготовки. В таких случаях ВД допускает исключения в отношении предварительного уведомления (обычно за 42 дня) и наблюдения, даже если пороговые значения превышены, если продолжительность такой деятельности не превышает 72 часов. В течение последних четырех лет частые российские внезапные учения вызывали озабоченность в странах НАТО. Сегодня можно было бы рассмотреть вопрос о сокращении длительности таких учений до 48 часов, а также о предоставлении возможности контроля за действиями, проводимыми в ходе внезапных учений, в частности от-

носителем состава сил и мест их реализации. Важно также: осуществляется ли такая деятельность в мирное время в местах дислокации отдельных подразделений или же на местах сбора общевойсковых сил и средств различных формирований, включая материально-техническое обеспечение и военно-воздушный транспорт; и, конечно же, имеет первостепенное значение тот факт — проводятся ли подобные мероприятия в отдаленной местности или вблизи международных границ.

И в заключение. Венский документ допускает проведение трехэтапных инспекций на территории каждой из стран ОБСЕ, независимо от того, большие они или малые. Такие инспекции предназначались для охвата любой области, в которой осуществляется крупномасштабная военная деятельность, не превышающая пороговых значений ВД или о которой не было бы необходимым предоставление уведомлений. Такие проверки стали рутинными в зоне применения ВД. Они широко использовались в период после возникновения кризиса вокруг Украины, в том числе в российских районах, прилегающих к странам Балтии, и дополнялись частыми наблюдательными полетами в соответствии с Договором по открытому небу. В результате там не наблюдалось никакого необычного наращивания вооруженных сил. Нет необходимости говорить о том, что три инспекции в год не подменяют собой меры по контролю над вооружениями и интрузивную транспарентность, необходимые во время кризисов для предотвращения просчетов и преувеличенных, неверных представлений об угрозе.

ГАМБУРГСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ КАК ВОЗМОЖНЫЙ ИНСТРУМЕНТ СТАБИЛИЗАЦИИ

На этом фоне на заседании Совета министров ОБСЕ в Гамбурге в декабре 2016 г. была принята Декларация ОБСЕ, в которой страны-участницы согласились начать широкий и «структурированный диалог», в котором рассматриваются все проблемы безопасности, включая принципы ОБСЕ, международное право, соблюдение договорных обязательств, контроль над вооружениями, меры доверия и транспарентности в военной деятельности — с тем чтобы заложить основу для продвижения вперед. Это истолковывается многими государствами ОБСЕ как мандат на создание основы для возобновления контроля над обычными вооружениями, поскольку в Гамбургской декларации упоминается Лиссабонская «Рамочная программа ОБСЕ по контролю над вооружениями», принятая 20 лет назад, и подчеркивается ценность контроля над вооружениями и мер доверия для укрепления архитектуры безопасности в Европе. Утверждая в свое время мандат переговоров по обычным вооруженным силам в Европе, представители 23 государств — членов НАТО и ОВД определили, что их целью является «укрепление стабильности и безопасности в Европе путем установления стабильного и безопасного баланса обычных вооруженных сил, которые включают обычные вооружения и технику, на более низких уровнях; ликвидации неравенств, наносящих ущерб стабильности и безопасности; и ликвидации, в порядке приоритета, потенциала для осуществления внезапного нападения и для начала крупномасштабных наступательных действий»⁸.

Австрийское председательство в ОБСЕ в 2017 г. инициировало такой «структурированный диалог» и поручило послу Германии в ОБСЕ продолжить работу в неофициальной рабочей группе открытого состава. На нескольких совещаниях рассматривались нынешние представления об угрозах, принципы европейского порядка в области безопасности, нарушения международного права, соблюдение международных обязательств, включая контроль над вооружениями и меры доверия, а также необычная военная деятельность, перестройка сил, опасные инциденты и контакты между военными. Хотя никакого ближайшего прорыва ожидать не следует, сам по себе факт проведения такого диалога является позитивной новостью.

В частности, «картографические учения», изучение возможности создания «дорожных карт», которые проводятся в рамках неофициальной подгруппы, представляются многообещающими, поскольку они направлены на сбор фактов и оценку нынешних военных доктрин и процесса их развития в последние годы. Их результаты могли бы послужить реальной основой для обсуждения текущих и будущих оценок угроз и предотвращения ошибочных представлений. Хотя данная группа не будет заниматься предполагаемыми нарушениями принципов

⁸ Итоговый документ Венской встречи 1986 г. представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания. Вена, 19 января 1989 г. Приложение III. Мандат переговоров по обычным вооруженным силам в Европе. — URL: <http://mssia.bestpravo.ru/fed1991/data02/tex13063.htm>

и вопросами соблюдения ВД, она могла бы помочь избежать дальнейшего ухудшения ситуации в результате преувеличенных оценок угроз.

Однако такой положительный результат процесса «картографирования» далеко не гарантирован. Нерешенные вопросы, касающиеся его целей, сферы охвата и рассматриваемых периодов времени, размещения сил и перспектив деэскалации, могут по-прежнему создавать серьезные препятствия для достижения позитивных итогов рассмотрения. Кроме того, по-видимому, нет единства в отношении объема данных, которые будут использоваться: в то время как некоторые государства хотят ограничить данные узкой сферой охвата Венского документа в зоне его применения, другие были бы готовы рассмотреть возможность использовать «Глобальный обмен военной информацией (GEMI)», который включает морские и дислоцированные силы во всем мире. Кроме того, Россия хотела бы рассмотреть события, происходившие в течение более длительных периодов времени в прошлом, включая 1990-е гг. и начало расширения НАТО на восток, в то время как «прифронтовые страны», то есть государства Балтии и Польша, предпочитают сосредоточиться на недавних событиях, в частности после возникновения украинского кризиса.

В январе 2018 г. Бельгия взяла на себя функции председателя неофициальной рабочей группы для продолжения «структурированного диалога». Безусловно, важно ускорить этот процесс и как можно скорее наполнить его конкретным содержанием. Государства могли бы принять решение поручить Секретариату ОБСЕ представлять подборки данных о военной деятельности на основе всех имеющихся обменов информацией в соответствии с документами по контролю над вооружениями и мерам доверия.

Тем временем государства – члены ОБСЕ должны избегать как эскалации риторики, так и потенциально провокационных акций, грозящих в любой момент развязыванием военных действий, и проявлять максимальную транспарентность и сдержанность в целях восстановления доверия между сторонами. Параллельно государства-«единомышленники» – члены ОБСЕ вполне могли бы внести конкретные предложения по продумыванию концептуальных подходов к будущему режиму контроля над обычными вооружениями, который мог бы способствовать военной стабильности и укреплению безопасности. С этой целью будущий контроль над вооружениями должен основываться на принципах взаимной стратегической сдержанности, взаимности мер доверия и транспарентности военной значимости. Это касается модальностей проверки вооруженных сил, ограниченных лимитами, не превышающими законных оборонных потребностей (критериев достаточности), и обеспечения полной предсказуемости в периоды кризисов, расширения предоставления информации и осуществления контроля – с учетом появления новых систем вооружений и расширения возможностей их боевого применения. *Этим могла бы заняться и ОБСЕ.*

Решение задачи формирования новой европейской архитектуры безопасности имеет эффективные прецедентные решения в прошлом, которые были реализованы в сложных условиях «холодной войны». Это – *Соглашение между СССР и США о предотвращении опасной военной деятельности (1989 г.)* и *Соглашение о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним (1972 г.)*. Хотя бы простое подтверждение приверженности Москвы и Вашингтона этим соглашениям могло бы в определенной степени разрядить обстановку. На такой основе следующим шагом могло бы стать принятие Россией и НАТО обновленного многостороннего соглашения, подобного упомянутому выше. Пока что на заседаниях СРН никаких практических результатов добиться не удалось – причем в отсутствие прогресса стороны обвиняют друг друга. С марта 2017 г. была восстановлена система телефонной связи между главой Военного комитета НАТО и начальником Генерального штаба ВС России, что было, конечно, позитивным, но недостаточным шагом для налаживания диалога сторон по военным вопросам. Тем не менее следует констатировать, что Совет оказался не способен послужить эффективным механизмом выхода из кризиса.

В связи с этим стабилизации ситуации могла бы послужить конкретизация некоторых положений принятого в 1997 г. *Основополагающего акта Россия – НАТО*. Это касается, например, детализации и выражения в конкретных юридически закрепленных параметрах (с указанием ограничений по времени, численности вооружений и личного состава), взятых Североатлантическим альянсом в рамках Основополагающего акта обязательств, что безопасность блока не должна обеспечиваться «путем дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил». Однако пока что интенсивность и число учений НАТО и России вблизи общей границы не снижаются. Самыми многочисленными маневрами со стороны Запада были «Дра-

кон-2017», которые прошли 25–29 сентября 2017 г. на полигоне в районе города Зегже в Польше. Общее число военнослужащих из США, Литвы, Латвии, Великобритании, Германии, Словакии, Италии, Болгарии, Румынии, а также Грузии и Украины составило 17 тыс. Было задействовано 3,5 тыс. единиц военной техники. Целью учений было объявлено противодействие попыткам дестабилизации политической обстановки и захвата спорной территории⁹. Официальные лица НАТО заявили, что учения “*Trident Juncture*” с 15 октября по 7 ноября 2018 г. будут включать около 40 000 военнослужащих Североатлантического союза, 150 самолетов и 70 военных кораблей. Предусматривалась десантная высадка около 5 000 военнослужащих объединенной группировки самой высокой готовности в граничащую с Россией Норвегии. *Реально же в учениях участвовало около 50 000 военнослужащих*¹⁰. Цель учений “*Trident Juncture 2018*” была в демонстрации сдерживающего действия и подготовки к защите «от любой угрозы, с любого направления и в любое время». Сценарий предполагал совместные действия в случае нарушения суверенитета Норвегии. Однако помимо собственно официальных союзников, в учениях принимали участие силы нейтральных Швеции и Финляндии, а также украинские военные. Швеция и Финляндия в последние годы, особенно после 2014 г., выражают обеспокоенность относительно резкого повышения военной активности России около своих границ, строительства новых и расширения прежних военных баз в Арктике, многочисленных инцидентов с российской военной авиацией и кораблями вблизи скандинавских стран.

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ

Наиболее перспективным, если не единственным органом для обсуждения проблематики европейской безопасности, включая контроль над вооружениями, меры укрепления доверия и транспарентности, развитие норм и принципов права, проблему предотвращения «гибридных войн», эффективную «заморозку» конфликта в украинском Донбассе и т. п., остается *Форум по сотрудничеству в области безопасности*. ОБСЕ уже осуществляет мониторинг целого ряда мер по укреплению доверия, в том числе и на востоке Украины, в контролируемых сепаратистами районах Донбасса, а также реализует Венский документ и Договор по открытому небу [4]. Однако, как говорил автор, в мае 2018 г. в Москве первый заместитель главы миссии по мониторингу в Донбассе Александр Хуг, успеху его миссии не способствует, по его словам, «обструкция инсургентов из самопровозглашённых “народных республик”».

Настоятельно необходима дальнейшая *модернизация Венского документа 2011 г.* с учетом сегодняшних реалий. Линия российских военных на отказ от этого шага бесперспективна.

В дальнейшем речь могла бы идти и о запуске *процесса «Хельсинки 2.0»* для творческого решения задач стабилизации системы безопасности в Евroatлантике.

Полезно было бы создание «группы мудрецов» или представителей экспертного сообщества и НКО для обсуждения в формате «второго трека» ключевых вызовов в данной области, а также новых возможных контуров стабильности и безопасности в евроатлантическом регионе, включая шаги по их реализации, и сравнение военных доктрин сторон (такая встреча по доктринам на высшем уровне – *OSCE High-Level Military Doctrine Seminar* – уже прошла в феврале 2016 г. в Вене под эгидой ОБСЕ).

Очевидно, однако, что «широкозахватные» «разоруженческие» меры – пока задача на среднесрочную перспективу и реализуемы они лишь при условии прогнозируемой и рано или поздно реализованной нормализации отношений России и НАТО.

Вместе с тем можно было бы переходить к обсуждению будущего европейской архитектуры безопасности, первоначально не ставя перед собой слишком масштабные и заведомо невыполнимые задачи именно в сфере контроля над вооружениями. На нынешнем этапе речь могла бы идти о согласовании ряда мер по укреплению доверия и транспарентности, которые реализовывались бы шаг за шагом, стабилизируя ситуацию на континенте в области военной безопасности [2]. Важная роль в разработке таких механизмов и их реализации принадлежала бы ОБСЕ, которая могла бы стать принимающей политические решения в сфере европейской безопасности структурой более высокого уровня, нежели СРН.

⁹ Dragon 2017: Польша учится защищаться // Warspot. 2017. 20 сентября. – URL: <https://warspot.ru/10022-dragon-2017-polsha-uchitsya-zaschischatysya/>; В Польше начинаются крупнейшие военные учения Dragon-2017 // РИА «Новости». – 2017. – 20 сентября. – URL: <https://ria.ru/world/20170920/1505138577.html>

¹⁰ Russia Urged to Witness NATO's Strength in Huge Military Exercise // Military.com. – URL: https://apple.news/A_fJghewAQPiqmQHExML5sw

Возврат к идее активного вовлечения ОБСЕ – которая пока что не стала основой безопасности в Европе – в решение проблем европейской безопасности усилит эту Организацию и может превратить ее в конечном итоге в своего рода европейский филиал ООН. Нам надо учиться «тонкой настройке» взаимоотношений с партнерами по ОБСЕ – избегать слепо следовать линии сепаратистов из непризнанных «народных республик» на востоке Украины в обвинениях Организации в якобы пристрастности и неэффективности. Главное – добиваться укрепления правосубъектности, полномочий ОБСЕ – этого инклюзивного органа – в отличие, скажем, от ОДКБ или ЕАЭС, да и ШОС – этих своего рода «ответов» ЕС и НАТО.

Разумеется, необходимы согласие и готовность к политическим решениям ключевых участников европейского процесса. Только открытый диалог и готовность к компромиссным решениям позволят создать основу для более прочной безопасности в Европе и в мире. Достичь согласия по модернизации системы европейской безопасности будет непросто, но, исходя из уроков сегодняшнего дня, следует помнить, что альтернативой работе по достижению такого решения может стать очередной катастрофический срыв, гарантий урегулирования которого никто дать не может.

С учетом новой Глобальной стратегии безопасности ЕС от 29 июня 2016 г. России целесообразно быть готовой развивать равноправный диалог с европейскими партнерами по тематике разоружения в целях стабилизации ситуации в регионе, естественно не поступаясь интересами собственной безопасности.

Западной Европе и западноевропейским членам НАТО нужна новая «восточная политика», очертаний которой пока, однако, не просматривается. Существует множество сигналов из руководящих кругов ЕС и НАТО о готовности к такому диалогу.

Со своей стороны России уместно продолжать линию на выстраивание конструктивного диалога с европейскими партнерами по широкому кругу проблем региональной безопасности и кризисной стабильности.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Франсуа И.* Контроль над обычными вооружениями в Европе // РСМД. – 2013. – 4 июля. – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kontrol-nad-obychnymi-vooruzheniyami-v-evrope-atlanticheskaya/>
2. *Kulesa L.* The Role of Arms Control in Future European Security // Security and Human Rights. – Vol. 25 (2014). – Issue 2. – P. 221–234. – URL: https://brill.com/view/journals/shrs/25/2/article-p221_7.xml
3. *Kühn U.* From Capitol Hill to Istanbul: The origins of the current deadlock // Centre for OSCE Research, Hamburg. – Working Paper. – No. 19, December 2009.
4. *Zagorski A.* Strengthening the OSCE. Building a Common Space for Economic and Humanitarian Cooperation, an Indivisible Security Community from the Atlantic to the Pacific // Russian International Affairs Council Report. – No. 16/2014. – Moscow, 2014. – 24 p. – URL: <https://www.slideshare.net/RussianCouncil/report16en-osce>

VIKTOR MIZIN

THE PLACE AND POTENTIAL ROLE OF THE OSCE IN THE CHANGING ARCHITECTURE OF EUROPEAN SECURITY

Victor Mizin, PhD (History), Leading Researcher,
Center for Post-Soviet Studies,
Institute for International Studies, MGIMO University.
E-mail: vmizin@hotmail.com

Summary. The article analyzes the key aspects of the development of relations between Russia and the OSCE from the point of view of the complex issues of Euro-Atlantic security. According to the author, the accession of Crimea to Russia and the crisis

around Ukraine have further exacerbated the preceding tensions in bilateral relations. Today, they are much like the Cold war confrontation. In Europe, the military confrontation is now intensifying. Today Moscow is openly accused of undermining the foundations of the post-war order in Europe, of illegal steps to break the generally accepted international legal norms, of aggressive intentions that threaten European stability.

At the same time, the existence of significant distrust between Russia and the West does not mean that we should wait for some pause, abandon attempts to take constructive steps to re-establish cooperation. Such an approach would be counterproductive – especially since both sides are sending, albeit muted, signals of readiness for dialogue. In this situation, the author proposes a number of initial steps that could increase the level of trust between the parties, would ideally move to a meaningful dialogue on the future of the European security architecture.

Various OSCE mechanisms could play a useful role. The author emphasizes the importance of increasing the effectiveness of the OSCE-originated crisis mechanisms in the context of the erosion of strategic stability on the European continent as a result of the unprecedented deterioration of relations between Russia and the West. Special emphasis is placed on modernization of the crisis management potential of the OSCE and promotion of dialogue between the West and Russia, including the establishment of a novel consultative platform in the framework of the OSCE to discuss emerging crisis situations. A number of specific confidence-building measures are proposed to restore dialogue and find solutions to crisis situations in the region.

Keywords: Europe, West, arms control, confidence-building measures, NATO, OSCE, Russia, USA, transparency.

REFERENCES

- Francois, Isabel. Kontrol' nad obychnymi vooruzheniyami v Evrope [Conventional Arms Control in Europe]. *Russian International Affairs Council*. July 4, 2013. – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kontrol-nad-obychnymi-vooruzheniyami-v-evrope-atlanticheskaya/>
- Kulesa L. The Role of Arms Control in Future European Security. *Security and Human Rights*. Vol. 25 (2014), Issue 2, P. 221–234. – URL: https://brill.com/view/journals/shrs/25/2/article-p221_7.xml
- Kühn U. From Capitol Hill to Istanbul: The origins of the current deadlock. *Centre for OSCE Research* (Hamburg), Working Paper 19, December 2009.
- Zagorski A. Strengthening the OSCE. Building a Common Space for Economic and Humanitarian Cooperation, an Indivisible Security Community from the Atlantic to the Pacific. *Russian International Affairs Council Report*, No. 16/2014. 24 p. – URL: <https://www.slideshare.net/RussianCouncil/report16en-osce>

А. П. СОКОЛОВ

БЕЗОПАСНОСТЬ ГЕРМАНИИ И ВОЕННОЕ ПРИСУТСТВИЕ США В ФРГ: «КОМФОРТНАЯ» ОККУПАЦИЯ ИЛИ СОЮЗНИЧЕСКАЯ СОЛИДАРНОСТЬ?*

Артем Павлович Соколов, канд. ист. наук, науч. сотр.
Центра европейских исследований Института международных исследований
МГИМО МИД России; науч. сотр. Лаборатории анализа международных процессов
МГИМО МИД России.
E-mail: asokolov@foreignpolicy.ru

Аннотация. Статья посвящена американскому военному присутствию в Германии и его влиянию на внешнеполитическую стратегию руководства ФРГ в вопросе обеспечения безопасности Германии. Размещение армии США на территории ряда немецких земель остается значимым фактором германской внешней политики с момента основания ФРГ в 1949 г. Правительство первого канцлера ФРГ Конрада Аденауэра стремилось к форсированной интеграции в западную систему союзов, считая американские гарантии безопасности важным условием евроатлантической солидарности. После объединения Германии в 1990 г. правительство ФРГ расширяло свою внешнеполитическую активность с опорой на многосторонний подход. Кризисные явления в западном сообществе, обострившиеся из-за действий администрации президента Д. Трампа, вызвали у немецких элит опасения относительно надежности и предсказуемости заокеанского союзника. Несмотря на декларативные заявления официальных лиц ФРГ о намерении усилить оборонный потенциал ЕС, германские политики испытывают затруднения в поиске альтернатив гарантий безопасности со стороны США.

Ключевые слова: ФРГ, США, НАТО, безопасность, бундесвер.

Внешняя политика ФРГ после 1945 г. формировалась под определяющим влиянием внешних факторов, являвшихся следствием поражения Германии во Второй мировой войне. Одним из наиболее значимых являлось присутствие на территории страны военного контингента стран антигитлеровской коалиции, прежде всего армий США и СССР. Развитие биполярного противостояния между Вашингтоном и Москвой превращало территорию Германии в пространство интенсивного противодействия.

Ослабленная после военного поражения Германия не могла претендовать на самостоятельную внешнюю политику даже после обретения государственности в 1949 г. Вместе с тем специфика географического положения и логика нарастающей «холодной войны» превращали Западную Германию и Восточную Германию в стратегически важные государства формирующихся военно-политических блоков, НАТО и ОВД. Руководство ФРГ в лице первого канцлера Конрада Аденауэра предпочло пожертвовать перспективой германского единства в пользу форсированной интеграции в западные структуры безопасности. Результат оказался взаимовыгодным – Европа и США могли рассчитывать на германский экономический потенциал и безопасность внешнеполитической активности немецкого руководства, ФРГ получала международное признание и относительное равноправие при гарантиях безопасности перед лицом восточных соседей [2, с. 98].

Если эпоха «холодной войны» зафиксировала за Западной Германией статус европейской твердыни НАТО в глобальном противостоянии сверхдержав, то её окончание привело к фундаментальным переменам в положении ФРГ. Неожиданно обретенная в 1990 г. самостоятельность во внутренней и внешней политике изменила вес Германии среди союзников по НАТО. Статус

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РНФ. Проект № 17-78-20170 «Типология современных военно-политических союзов и модели отношений России с союзниками».

форпоста альянса в Европе трансформировался в положение «первого среди равных» и посредника между Западом и осколками советского блока в странах ЦВЕ. Страх перед возрождением германской мощи, характерный для второй половины XX века, сменился надеждами на ответственное лидерство ФРГ.

Вместе с тем объединение Германии не привело к выводу с её территории американского военного контингента. ФРГ осталась местом размещения ядерного оружия США. Германское руководство обсуждало необходимость существования американских военных баз на территории ФРГ с союзниками в Вашингтоне, однако избегало переводить диалог по этому вопросу в конфликтную плоскость. В результате оккупационный контингент трансформировался в союзные армии, расположение которых на территории Германии определялось не ситуацией военного поражения, а содержанием союзнической политики.

Феномен американской оккупации ФРГ после 1990 г. задает набор вопросов для германской внешней политики на современном этапе. В какой мере военное присутствие США в Германии является частью союзнической стратегии в рамках НАТО, а в какой – продолжением политики “Germany down”, провозглашенной первым генеральным секретарем Альянса Гастингсом Исмеем? Имеет ли ФРГ реальную возможность поставить под вопрос нахождение на своей территории иностранных военнослужащих? В какой мере американские солдаты на территории Германии являются фактором давления Вашингтона на Берлин?

Фактор американского военного присутствия остается важным элементом дискуссии о реальной степени независимости внешней политики ФРГ. Исследователи в целом согласны с тем, что она находится под определяющим влиянием отношений с союзниками по Североатлантическому альянсу [18; 12]. Трансформация внешнеполитического положения ФРГ в 1990-х гг. характеризуется как новый «германский вопрос», вынуждающий немецкое руководство лавировать между возросшей экономической мощью и её осторожным проецированием через инструменты реальной политики [15, с. 19]. Выход из сложившейся «ненормальности» был найден во многом благодаря активности Германии в рамках союзных объединений и многосторонних форматов. Тем не менее немецкий истеблишмент испытывает затруднения в трансформации масштабов своей экономики в политическое влияние. Исследователи склонны рассуждать о германском «страхе перед силой» [19] и говорить о ФРГ как о «ведущей державе против своей воли» [12] или «гегемоне поневоле»¹.

Политика президента США Д. Трампа дала новые импульсы к обсуждению проблем безопасности и американского военного присутствия в Европе и Германии. В отличие от своих предшественников трамповская администрация видит в Германии не столько ключевого партнера в Европе, сколько образец несознательного союзника, спекулирующего дружескими заверениями, чтобы не платить по счетам. Американо-германские разногласия и международные кризисы ставят перед Берлином новые вопросы в рамках дискуссии о европейской и национальной безопасности [20, с. 8].

Именно Германия выступает за сохранение действующей архитектуры безопасности НАТО, изначально создававшейся для ограничения потенциальных внешнеполитических амбиций ФРГ. Предложения Трампа о переводе части американского контингента из Германии в Польшу или слухи о полном уходе армии США из ФРГ, возникшие благодаря импульсивности американского лидера, были встречены немецким руководством с озабоченностью. Реализация германских инициатив по созданию структур безопасности или союзов, рассматривающихся экспертами в качестве альтернативных НАТО, происходит с продолжительными задержками.

На протяжении более чем полувека ФРГ в целом устраивал статус «экономического гиганта и политического карлика», ставший возможным за счет американского военного присутствия и делегирования немецким руководством издержек политики безопасности Вашингтону [22, р. 406]. Изменения внутри США и новые вызовы миропорядку вынуждают Берлин к самостоятельным действиям, содержание которых остается для Германии дискуссионным. Использование многостороннего подхода является своего рода антитезой «национальному эгоизму» администрации Д.Трампа. Иностранное военное присутствие сформировало лакуны в стратегическом мышлении германских элит, образовавшиеся после 1945 г. и сохранившиеся после 1990 г. Неспособность ФРГ проводить активную внешнюю политику даже в благоприятствующих этому условиях позволяет сделать предположение о реализации феномена своего рода

¹ Камкин А. К. Германское лидерство в Европе — гегемония поневоле? // Российский совет по международным делам. — 2016. — 20 октября. — URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/germanskoe-liderstvo-v-evrope-gegemoniya-ponevole/>

«комфортной» оккупации, сопровождавшейся вынужденным продолжительным ограничением в политической самостоятельности.

ОККУПИРОВАННЫЙ СОЮЗНИК

«Час ноль» германской истории не снимал с немецкой элиты вопроса о формах существования новой Германии, несмотря на то что всей полнотой реальной власти обладали внешние игроки. Дискуссии союзников по антигитлеровской коалиции относительно будущего Германии и разворачивающаяся «холодная война» оставляли возможность игры на противоречиях между великими державами.

В условиях начала «холодной войны» ключевым вопросом для немецкого руководства оставалось обеспечение безопасности ФРГ. Территория Германии, расположенная на переднем краю противостояния двух сверхдержав, рассматривалась в Москве и Вашингтоне как один из основных потенциальных театров военных действий. Такая фундаментальная уязвимость требовала от немецкого руководства предельно внимательного отношения к собственной безопасности в условиях ограниченного суверенитета.

Дискуссия о безопасности Германии началась сразу после капитуляции Третьего рейха и достигла своего пика во время канцлерства Конрада Аденауэра. В конце 1940-х — начале 1950-х гг. имел место интенсивный процесс формирования послевоенного германского государства, заложенные в его основу принципы и параметры должны были обрести долгосрочный характер. Немецким политикам предстояло, среди прочего, ответить на вопрос: как в условиях ограниченной самостоятельности и раскола Германии, а также уязвимого геополитического положения и присутствия оккупационных войск, обеспечить безопасность зарождающейся Боннской республики?

В первые послевоенные годы сложилось два магистральных направления в понимании политики безопасности германского государства.

Первое предполагало создание нейтральной единой Германии, ориентированной на равновесные отношения с США и СССР. Сторонники данного проекта, в первую очередь лидер СДПГ Курт Шумахер и председатель берлинского отделения ХДС Якоб Кайзер, исходили из приоритета решения основного внутривосточного вопроса — восстановления единой германской государственности. Перспективный нейтральный статус Германии был увязан с идеей «моста» между Востоком и Западом, задача которого заключалась в нормализации отношений между двумя мировыми полюсами силы и одновременном обеспечении немцам гарантии безопасности.

Несмотря на логичные элементы континуитета германской истории, в чем-то восходящие еще ко временам Священной Римской империи германской нации, идея нейтральной единой Германии выглядела в условиях второй половины 1940-х гг. утопично и архаично. Сторонники концепции нейтралитета преувеличивали степень самостоятельности оккупированной Германии, идеализировали волю держав-победительниц и недооценивали масштабы и остроту «холодной войны» [4, с. 173–174]. В представлении бывших союзников по антигитлеровской коалиции нейтральный статус германского государства выглядел сомнительным в стратегическом отношении и не закрывал опасений вокруг очередного потенциального всплеска немецкого реваншизма по образцу межвоенного периода 1918–1939 гг.

Большой прагматизм проявляли сторонники форсированной интеграции Германии в Западное сообщество, объединившиеся вокруг лидера ХДС и первого канцлера Конрада Аденауэра. Отрицая идею германского «особого пути» (Sonderweg), они видели оптимальную стратегию обеспечения безопасности Германии в неограниченной солидарности со странами Западной Европы и США. Скептически оценивая возможности ослабленной и разделенной Германии быть балансиром и самостоятельным игроком в противостоянии двух сверхдержав, Аденауэр предпочел сделать ставку на присоединение к Западному блоку.

Противоречивость действий Аденауэра определялась ситуацией выбора между приоритетами внутри- и внешнеполитической проблематики, конкретно: между цементированием раскола Германии и обретением её западными землями относительной самостоятельности и гарантий безопасности со стороны США. Несмотря на ограниченность внешнеполитической инициативы и инструментария, первый канцлер предпочел сделать ставку на приоритет интеграции в западную систему союзов перед достижением единства страны, перспективы которого были

туманными. Очевидные репутационные издержки такого решения осознавались «канцлером союзников» и служили дополнительным аргументом на переговорах с американцами, позволившим расширить границы самостоятельности нового германского государства.

Начавшаяся в 1950 г. война в Корее активизировала германскую дискуссию о безопасности. Параллели в стратегической конфигурации двух разделенных государств в разных частях света вызывали серьезную обеспокоенность Бонна. Анализируя корейский опыт, западногерманское руководство убеждалось, что реальные гарантии безопасности могли быть обеспечены только через постоянное присутствие на территории страны американского военного контингента, который одновременно подтверждал эти гарантии самим фактом своего существования и выполнял функции вооруженной защиты ФРГ. Возможное ослабление или ликвидация американского присутствия рассматривались как фундаментальная угроза безопасности [11, с. 247–248].

После отказа французского парламента ратифицировать проект ЕОС вступление Западной Германии в евроатлантические военные структуры как последовательный шаг в обеспечении территориальной безопасности страны стало фактически безальтернативным. Благодаря дипломатическому таланту Аденауэра присоединение ФРГ к НАТО в 1955 г. сопровождалось вопреки противодействию союзников расширением политической самостоятельности Германии [14]. По словам министра обороны ФРГ в 1956–1962 гг. Франца-Йозефа Штрауса: «Солдаты союзных армий, которые до сих пор в качестве оккупационной силы осуществляли контроль над Германией, превратились теперь в союзников и даже в известной мере в заложников, гарантирующих безопасность Германии» [11, с. 257]. Вступление ФРГ в НАТО сопровождалось юридическим упразднением оккупационного режима союзников, что создавало ощущение «второго рождения» Германии после 1949 г. теперь уже как полноправного члена Западного сообщества.

Важным обстоятельством было и то, что спустя 10 лет после разгрома во Второй мировой войне ФРГ получила возможность восстановить свой военный потенциал. Глубокая интегрированность новой германской армии в структуры НАТО и их тесная взаимосвязь с американским военным контингентом, дислоцированным на территории Западной Германии, оказывали успокаивающее воздействие на европейских союзников и общественное мнение в самой ФРГ. Западногерманское руководство получало инструмент силовой политики, ответственность за который фактически несли США.

Между тем «фронтовое» положение ФРГ оставалось угрозой ее безопасности. Хельсинкские соглашения 1975 г. зафиксировали послевоенные границы в Европе и германский раскол. Германия оставалась одним из наиболее вероятных мест столкновения военно-политических блоков в случае потенциального вооруженного конфликта между ними. Обострение «холодной войны» в первой половине 1980-х гг., сопровождавшееся размещением американских ракет «Першинг-2» на территории ФРГ, ставило Бонн в уязвимое положение и вызвало подъем антивоенного движения в стране. Протесты против размещения ракетного вооружения средней дальности в Германии стали значимой частью общественной дискуссии ФРГ, дав импульс формированию новых политических сил, ориентированных на радикальный пацифизм.

Тем не менее вплоть до рубежа 1980–1990-х гг. вопросы безопасности ФРГ оставались тесно связанными с политикой Бонна в НАТО и отношениями с союзниками по альянсу. Биполярная система международных отношений и «холодная война» оставляли немецкому руководству сравнительно мало пространства для маневра. Американский военный контингент, будучи гарантом безопасности германского союзника, одновременно оставался источником угроз этой безопасности.

ГИБКАЯ ОККУПАЦИЯ

После объединения Германии в 1990 г. и завершения «холодной войны» дискуссия о безопасности ФРГ получила новое звучание. Вместе с изменением характера внешних угроз менялись и возможности для реагирования на них. Договор 2+4 возвращал Германии самостоятельность во внешних и внутренних делах, фактически снимая все ограничения со стороны бывших держав-победительниц. Между тем присутствие американских вооруженных сил на территории Германии сохранилось и после объединения страны. После завершения вывода советских (с 1992 г. – российских) войск с территории бывшей ГДР в 1994 г. контингент армии США стал крупнейшей иностранной группой войск в Германии. Численность американских военнотру-

жащих в ходе серии сокращений в 1990–2000-е гг. уменьшилась до 60 тыс. человек, однако Германия по-прежнему оставалась основным местом размещения армии США в Европе.

Несмотря на сохранение американского военного присутствия, после 1990 г. вновь активизировались опасения германских соседей и союзников, связанные с возросшей мощью ФРГ. Эксперты рассматривали Германию как основного претендента на свободное геополитическое пространство, образовавшееся после распада ОВД, СЭВ и СССР. Территория Западной и Восточной Европы представлялась буквально обреченной на германскую гегемонию [16].

Однако прогнозы о скором возвращении германского политического доминирования не оправдались. Что неудивительно – Европа ориентировалась на США. Как и в первые годы существования ФРГ, немецкий истеблишмент продолжал действовать с опорой на структуры западного сообщества. Как отмечал в начале 1990-х гг. Гельмут Шмидт: «Для объединенной Германии нет более серьезной внешнеполитической задачи, чем устранение прежнего недоверия к ней. В этом смысле нет ничего важнее прочного включения нашего государства в европейскую систему договоров и принятия и одобрения этого включения всей нацией» [9, с. 221].

Вопреки опасениям скептиков Германия начала расширение внешнеполитической активности при тесном взаимодействии с НАТО и США, опираясь на принципы евроатлантической солидарности и собственный экономический потенциал. ФРГ вновь с готовностью взяла на себя роль форпоста Запада, вернув себе посреднические функции «моста», о которых многие немецкие политики говорили сразу после окончания Второй мировой войны. Берлин последовательно поддерживал стремление стран Центральной и Восточной Европы к европейской и евроатлантической интеграции и – до известной степени – выступал медиатором между ними и США. Немецкие политики с готовностью взяли на себя роль соархитекторов системы европейской безопасности на новых восточных рубежах, поддерживая политику расширения Североатлантического альянса. Экономические интересы синхронизировались с интересами безопасности: «тыловое» положение ФРГ в географии НАТО, оформившееся после вступления в Альянс Польши и Чешской республики, высвобождало ресурсы для расширения германской активности с европейского на глобальный уровень.

Союзнические обязательства стали для ФРГ причиной и импульсом к расширению участия германских вооруженных сил в операциях за пределами Германии и Европы. Евроатлантические ценности корректировали устоявшиеся пацифистские настроения немецкой элиты в сторону активизации военного потенциала. Даже партия «Зеленые», чья критика милитаризма в любых формах была одной из основ её идеологического багажа, была вынуждена со временем одобрить зарубежные миссии бундесвера как способствующие защите демократии и прав человека.

Действуя как добросовестный член Североатлантического альянса, ФРГ одновременно решала задачи по собственному внешнеполитическому позиционированию. Репутационно опасное появление немецких солдат за пределами германских границ нивелировалось многосторонним форматом военных операций. Бундесвер в глазах наблюдателей избежал нежелательных параллелей с гитлеровским вермахтом, став, напротив, показателем широкого консенсуса западных стран вокруг необходимости использования вооруженных сил для решения международных проблем.

Берлин полностью поддержал объявленную США после событий 11 сентября 2001 г. войну с международным терроризмом [10, с. 170–172]. Блоковая союзническая солидарность подкреплялась заявлением министра обороны Германии Петера Штрука о необходимости обеспечивать безопасность ФРГ, в том числе и в горах Гиндукуша. Германское участие в военной кампании в Афганистане реализовывалось сначала на базе широкой антитеррористической коалиции, а с 2003 г. в рамках Международных сил содействия безопасности под руководством НАТО. Солдаты и офицеры бундесвера получили качественно иной опыт взаимодействия с военнослужащими – союзниками по альянсу в наземных операциях.

На протяжении переходного периода 1990-х и начала 2000-х гг. попытки «нормализации» внешней политики ФРГ за счет активных действий в глобальном масштабе не входили в противоречие с принципами союзнической солидарности НАТО. Начало американской кампании в Афганистане в 2001 г. легитимировало иностранное военное присутствие в ФРГ как соответствующее целям и задачам антитеррористической операции США и их союзников с точки зрения безопасности и логистики. Рамки внешнеполитического участия Берлина имели объективные ограничения, однако по сравнению с периодом 1949–1990 гг. немецкие руководители обладали достаточными возможностями для реализации своей политики в новом качестве.

Дальнейший рост уверенности немецкого руководства в своих позициях внутри НАТО сделал возможным инициативные начинания и предложения ФРГ по реформированию Североатлантического альянса после окончания «холодной войны». Именно Германия во время канцлерства Герхарда Шрёдера последовательно выступала за усиление политических функций альянса и повышение роли европейских государств внутри него². В своей речи на 41-й Мюнхенской конференции по безопасности министр обороны ФРГ Петер Штрук озвучил концепцию Шрёдера по реформированию альянса, подразумевавшую превращение НАТО из военно-политической в политико-военную структуру, движение к равноправию в отношениях ЕС и НАТО и максимальное сокращение военного присутствия США в Европе [8, с. 149]. По данным опросов, значительное число немцев к началу 2000-х гг. не могло сформулировать цели и задачи НАТО после окончания «холодной войны», и реформа организации могла помочь обрести ей новые смыслы [21, р. 168].

Полемика вокруг войны в Ираке 2003 г. обозначила первую значимую попытку Берлина нарушить принцип безоговорочной союзнической солидарности с США. Интенсивные трехсторонние консультации Герхарда Шрёдера, Жака Ширака и Владимира Путина по иракской проблеме на короткое время создали иллюзорное ощущение резкого «европейского поворота» германской внешней политики и союзнического демарша внутри

НАТО. Однако немецкая фронда оказалась краткосрочной и не имела серьезных последствий как для НАТО, так и для американо-германских отношений [7, с. 123–124]. Столкнувшись с негативной реакцией со стороны Вашингтона, правительство Шрёдера предпочло быстро вернуться к традиционной союзнической риторике.

Издержки конфликта Шрёдера с Вашингтоном и особенности внешнеполитических взглядов Ангелы Меркель привели к усилению евроатлантической компоненты германской дипломатии в 2005–2016 гг. [6, с. 55]. Желая дистанцироваться от действий своего предшественника, Меркель стремилась укрепить американо-германские отношения и принципы внутрисоюзнической солидарности. Ключевые руководящие документы ФРГ в области безопасности однозначно определяли приверженность Берлина политике НАТО, ставя её в один ряд с целями и задачами ООН и ЕС [3]. Аналогичные тезисы фиксировались и на уровне коалиционных договоров всех четырех кабинетов Меркель.

Тем не менее ориентация на укрепление трансатлантических связей сопровождалась продолжением ситуативного возникновения противоречий с США. Так, в 2011 г. ФРГ отчасти повторила иракский прецедент, став единственным государством – членом НАТО, воздержавшимся при голосовании в ООН за резолюцию 1973 г., устанавливающую над территорией Ливии бесполетную зону и открывающую возможность для ударов с воздуха по военнослужащим правительственных войск. На Бухарестском саммите НАТО в 2008 г. Берлин выступил против предоставления Грузии и Украины Плана действий по членству в НАТО, вступив в противоречие с позицией Вашингтона.

Однако в целом продолжающийся успешный рост германской экономики в 2000-е гг. и активность внешней политики ФРГ не входили в противоречие с политикой государств НАТО. Нацеленность немецкого руководства на сохранение и развитие высокого уровня отношений с США позволила минимизировать негативные последствия шпионского скандала 2013 г., связанного с прослушкой американскими спецслужбами телефонов высокопоставленных политиков ФРГ, в том числе канцлера Ангелы Меркель. С началом политического кризиса на Украине в 2014 г. ФРГ активно поддерживала комплекс мероприятий НАТО, направленных на усиление коллективной безопасности членов альянса в Европе [5, с. 144; 13, р. 33]. Военнослужащие бундсвера составили основу батальона передового развертывания в Литве, находящегося под немецким командованием. Территория ФРГ стала основной логистической платформой переброски американских войск на европейский континент. На переговорах в Минске во время острой стадии войны в Донбассе Ангела Меркель фактически единолично представляла интересы Западного сообщества, отодвинув на задний план недостаточно авторитетного французского президента Франсуа Олланда.

Утрата ФРГ своего «фронтового» положения в альянсе в значительной степени обесмысливала присутствие там крупнейшего в Европе американского военного контингента. Его постепенное сокращение указывало на возможность пересмотра в перспективе принципов размещения армии США в ФРГ – при том что у Берлина отсутствовала четкая позиция по данной

² Schröder G. Die Rede von Gerhard Schröder im Wortlaut. – URL: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/dokumentation-die-rede-von-gerhard-schroeder-im-wortlaut/2473842.html>

проблеме. Радикальные предложения Герхарда Шрёдера и ряда его сторонников по обновлению альянса и усилению в нем роли ФРГ были восприняты немецким политическим и экспертным сообществом как возвращение к сомнительной политике «особого пути» и не получили развития после развала «красно-зеленой» коалиции.

Одной из немногих сфер внешней политики ФРГ, где Берлин стремился сохранить самостоятельный характер действий, стали российско-германские отношения. Берлин заслужил репутацию «адвоката Москвы» не только в силу интенсификации российско-немецких экономических связей в 1990-е и 2000-е гг., но и по причине компромиссной позиции в отношении России в рамках многосторонних форматов. Если для Герхарда Шрёдера конструктивные отношения с Российской Федерацией являлись продолжением «новой восточной политики» СДПГ, являвшейся важной частью партийной самоидентификации, то для Ангелы Меркель ключевое значение имел прагматичный подход в экономике и европейской безопасности. «Иракская фронда» 2003 г., несмотря на фактический провал, дала Берлину опыт внешнеполитического лавирования, который, впрочем, оказался по большей части невостребованным немецким истеблишментом.

Украинский кризис и антироссийские санкции, инициированные США, впервые поставили Берлин перед необходимостью принимать решения под угрозой репутационных и экономических потерь. Присоединение Германии к санкциям против России вызвало широкую дискуссию о необходимости данного шага и его последствиях для германской экономики. Несмотря на критику со стороны оппозиции и представителей бизнес-кругов, правительство Меркель предпочло полностью солидаризоваться с позицией Вашингтона. Многочисленные потери немецких предпринимателей не стали достаточным аргументом для нарушения принципов союзничества.

Период 2005–2016 гг. продолжил тенденции прошлого десятилетия, когда ФРГ реализовывала свою внешнюю политику в рамках многосторонних структур и союзов. Определяющее американское влияние на немецкую дипломатию не входило в противоречие с германским внешнеполитическим курсом, ориентированным на укрепление евроатлантических связей. Кризисные явления – голосование по Ливии в ООН, скандал с прослушкой немецких политиков спецслужбами США, антироссийские санкции – неизменно разрешались через односторонние уступки Вашингтону.

МЕНТАЛЬНАЯ ЛОВУШКА БЕРЛИНА

Внешне стабильная и благополучная картина участия Германии в Евроатлантическом сообществе была нарушена президентом Д. Трампом, стремившимся подвергнуть ревизии принципы внешней политики США [1]. Новые критерии союзничества оставляли на периферии ценностную риторику и приобретали черты прагматичного коммерческого подхода. Германия, наряду с Китаем, стала одним из основных объектов внешнеполитической критики нового американского президента. С точки зрения Трампа, Берлин злоупотреблял доверием США для собственной финансовой выгоды, заключал за спиной у Вашингтона сделки с американскими соперниками и уклонялся от справедливого вклада в безопасность членов НАТО. Попытки Ангелы Меркель наладить диалог с новой американской администрацией не привели к положительным результатам.

Эрозия американо-германских отношений, эпицентр которой находился в Вашингтоне, обозначила фундаментальный вызов для внешнеполитической стратегии ФРГ, ориентированной на мультилатерализм и тесное взаимодействие с заокеанским союзником. Ценности трансатлантического единства подверглись критике со стороны своего «ядра» в отсутствие прямой военной угрозы для Североатлантического альянса.

Реакция немецкого руководства на недружественные действия Трампа показала идейный кризис сложившейся в послевоенное время и модернизированной после 1990 г. германской внешнеполитической стратегии. Показательны действия назначенного в начале 2017 г. главы МИД ФРГ Хайко Мааса, выступавшего с подчеркнуто трансатлантическими позициями, несмотря на членство в СДПГ. Пытаясь наладить американо-германские отношения за счет обращения к «политике ценностей», Маас провалил переговоры с госсекретарем Майком Помпео и советником президента США по национальной безопасности Джоном Болтоном. В резонансной статье в газете «Хандельсблат» он был вынужден

признать, что США и Европа отдалились друг о друга и общность ценностей между ними размывается³.

Непредсказуемые действия США все чаще ставят Вашингтон в риторике немецких политиков в один ряд с такими источниками угроз, как Россия и Китай. Более того, опрос, проведенный накануне Мюнхенской конференции по безопасности в 2019 г., показал, что почти половина опрошенных граждан ФРГ считают, что США представляют собой источник угрозы для Германии, тогда как применительно к России и Китаю такого мнения придерживались только 30 % и 33 %, соответственно [17, р. 7]. Годом ранее в Мюнхене о новой «триаде» угроз для Европы говорил глава МИД ФРГ Зигмар Габриэль: «Никто не должен позволять себе раскалывать ЕС: ни Россия, ни Китай, ни даже США. Европа – уверенный партнер, который хочет сотрудничать с США на основе доверия и равноправия, а не в качестве последователя»⁴.

Осознание невозможности сохранения трансатлантических отношений в прежнем виде, тем не менее, не сформировало у германской элиты понимания того, как они будут трансформироваться и какая роль в этом процессе будет у ФРГ. В ответ на новую, «эгоистичную», политику Вашингтона Берлин выступил за сохранение status quo, сделав ставку на поддержку многосторонних форматов и ценностного подхода в международных отношениях. Попытка переговоров с Канадой, Японией и Южной Кореей о создании каркаса нового союза на основе мультилатерализма ограничилась обменом мнениями между дипломатами и не привела к формированию устойчивой диалоговой площадки. Реформа ЕС, инициированная франко-германским тандемом с целью превращения Европейского союза в самостоятельного внешнеполитического игрока с собственными инструментами проецирования силы, тормозится внутривнутриполитическими разногласиями во Франции и ФРГ.

Важно отметить, что на протяжении последних 70 лет ФРГ последовательно расширяла сферу своей самостоятельности в международных отношениях. За обретением государственности в 1949 г. последовало воссоздание вооруженных сил (1955 г.), вступление в ООН (1973 г.), объединение страны (1990 г.) и возможность проецировать военную силу за пределы государственных границ (1994 г.). В большинстве случаев расширение самостоятельности германского государства происходило при доминирующей роли внешних сил – бывших участников антигитлеровской коалиции. Однако в каждом случае немецкое руководство деятельно поддерживало данный процесс, стремясь расширить и закрепить его результаты.

Кризисные явления в трансатлантических отношениях, начавшиеся с изменений внешнеполитических установок администрации Д. Трампа, тем не менее не привели ФРГ к пересмотру фактора американского военного присутствия на территории Германии. Дискуссия по данному вопросу ведется на периферии немецкой политики. Более того, появление противоречивой и неподтвержденной информации о намерении американской администрации перевести свой расквартированный в ФРГ контингент в Польшу вызвало нервную реакцию германских СМИ и политиков.

Поиск опоры в многосторонних форматах подтверждает ограниченные способности Германии и ее руководителей действовать в качестве полноценного субъекта международных отношений на современном этапе. Эти ограничения формируются не столько угрозами экономического или политического давления США на ФРГ и строгим соблюдением принципов союзнической солидарности, сколько инерционным мышлением германских элит, абсолютизирующим значение констант евроатлантической безопасности. Таковой, в частности, для немецкого истеблишмента остается доминирующая роль США в Европе и мире как ведущей экономической, политической, военной и идеологической силы, а также гарантии безопасности Вашингтона своим европейским союзникам.

Присутствие американского военного контингента в ФРГ остается последним элементом ограничения государственной самостоятельности Германии, сохранившимся с незначительными изменениями с 1949 г. Выполняя функцию сдерживания на европейском континенте СССР в годы «холодной войны», а также ограничивая потенциальный реваншизм в ФРГ, американские войска в Германии после ее объединения рассматривались как элемент союзнической стратегии НАТО. Превращение Германии в «тыловое» государство альянса привело к рез-

³ *Maas H.* Wir lassen nicht zu, dass die USA über unsere Köpfe hinweg handeln // Handelsblatt. – 21. August 2018. – URL: <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-wir-lassen-nicht-zu-dass-die-usa-ueber-unsere-koepfe-hinweg-handeln/22933006.html>

⁴ *Gabriel S.* Rede von Außenminister Sigmar Gabriel bei der Münchner Sicherheitskonferenz // Auswärtiges Amt. – 17. Februar 2018. – URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/rede-muenchner-sicherheitskonferenz/1599848>

кому снижению значимости вопросов территориальной безопасности и обороны для Берлина, что, однако, не привело к демилитаризации территории ФРГ.

Изменение внешнеполитической стратегии Германии, необходимость которой обсуждается немецкими элитами, на современном этапе возможна только через пересмотр политики в сфере безопасности. Развитие инициативы PESCO (Постоянное структурированное сотрудничество по вопросам безопасности и обороны, англ. Permanent Structured Cooperation) как каркаса общеевропейской армии в перспективе поставит вопрос о взаимодействии армии ЕС с НАТО и вооруженными силами США. Обеспечив для себя репутационно приемлемый инструмент проецирования силы в соответствии с целями и задачами своей внешней политики, ФРГ завершит восстановление своей внешнеполитической самостоятельности после Второй мировой войны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Безруков А. О., Сушенцов А. А. Феномен Д. Трампа и сценарии развития российско-американских отношений // Сравнительная политика. – 2018. – Т. 9. – № 1. – С. 109–123. – DOI: <https://doi.org/10.24411/2221-3279-2018-00009>
2. Истомин И. А. Современная западная теория военно-политических альянсов. Достижения и лакуны // Международные процессы. – 2017. – Т. 15. – № 4 (51). – С. 93–114. – DOI: [10.20542/0131-2227-2019-63-1-34-48](https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-1-34-48)
3. Коновалова М. А. Трансформация национальных интересов Германии на рубеже XX–XXI вв. (по результатам анализа доктринальных документов Германии в области безопасности и обороны) // Вестник МГЛУ. – 2012. – Вып. 25. – С. 88–103.
4. Линк В. Германия – как европейская держава // Объединенная Германия: десять лет. – М.: ИНИОН РАН, 2001. – С. 169–187.
5. Меден Н. К. О некоторых тенденциях в оборонной политике Германии // Вестник МГИМО Университета. – 2015. – № 2. – С. 143–151.
6. Павлов Н. В. Внешняя политика канцлера А. Меркель (2005–2017). – М.: МГИМО-Университет, 2018.
7. Рар А. Россия – Запад. Кто кого? – М.: Изд-во «Э», 2016. – 302 с.
8. Трунов Ф. О. Германия и НАТО // Свободная мысль. – 2018. – № 2. – С. 145–158.
9. Шмидт Г. На благо Германии. – М.: Международные отношения, 1995. – 287 с.
10. Шрёдер Г. Решения. Моя жизнь в политике. – М.: Европа, 2007. – 552 с.
11. Штраус Ф.-Й. Воспоминания. – М.: Международные отношения, 1991. – 560 с.
12. Bierling S. Vormacht wider Willen. Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart. – Bonn: C. H. Beck, 2014. – 304 s.
13. Kaim M. Germany: A Lynchpin Ally? // Global Allies. Comparing US Alliances in the 21st Century. Ed. by M. Wesley. – Canberra: ANU E Press, 2017. – P. 31–44.
14. Kaplan L. NATO and Adenauer's Germany: Uneasy Partnership // International Organization – 1961. – Vol. 15. – No. 4. – P. 618–629.
15. Markovits A., Reich S. Das deutsche Dilemma. Die Berliner Republik zwischen Macht und Machtverzicht. – Berlin: Alexander Fest Verlag, 1998. – 365 s.
16. Mearsheimer J. Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War // International security. – 1990. – Vol. 15. – No. 1. – P. 5–56. – DOI: [10.2307/2538981](https://doi.org/10.2307/2538981)
17. Munich Security Report 2019. The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces? – München: Münchner Sicherheitskonferenz, 2019. – 101 p.
18. Schäble W. Die deutsche und europäische Sicherheitspolitik vor neuen Herausforderungen // Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften. – 2004. – Vol. 2. – No. 2. S. 165–172. – DOI: <https://doi.org/10.1515/zfse.2.2.165>
19. Schöllgen G. Angst vor der Macht. Die Deutschen und ihre Aussenpolitik. – Berlin: Ullstein, 1993. – 188 s.
20. Steinmeier F.-W. Flugschreiber. Notizen aus der Außenpolitik in Krisenzeiten. – Berlin: Ullstein, 2018. – 240 s.
21. Varwick J. NATO in (Un-)Ordnung. Wie transatlantische Sicherheit neu verhandelt wird. – Bonn: Wochenshauverlag, 2017. – 224 s.
22. Wohlforth W., Zubok V. An abiding antagonism: realism, idealism and the mirage of western–Russian partnership after the Cold War // International Politics. – 2017. – Vol. 54. – Issue 4. – P. 405–419. – DOI: [10.1057/s41311-017-0046-8](https://doi.org/10.1057/s41311-017-0046-8)

ARTEM SOKOLOV

SECURITY OF GERMANY AND US MILITARY PRESENCE: A "COMFORTABLE" OCCUPATION OR AN ALLIED SOLIDARITY?

Artem P. Sokolov, PhD (History),
Research Fellow, Centre for European Studies,
Institute for International Studies, MGIMO-University;
Research Fellow, Laboratory for International
Trends Analysis, MGIMO-University;
E-mail: asokolov@foreignpolicy.ru

Acknowledgements. This research is supported by the Russian Science Foundation. Project no. 17-78-20170.

Summary. The article is devoted to the influence of the American military presence in Germany on the foreign policy strategy of the German leadership in the matter of ensuring the security of Germany. The location of the US Army in a number of German lands has remained a significant factor in German foreign policy since the founding of the Federal Republic of Germany in 1949. After the reunification of Germany in 1990, the German government expanded its foreign policy activity based on the system of Western alliances and a multilateral approach. The crisis in the Western community, exacerbated by the actions of the administration of the Donald Trump, raised among the German elites concerns regarding the reliability and predictability of the overseas ally. Despite the declarative statements of German officials about the intention to strengthen the defense potential of the EU, German politicians face difficulties in finding alternatives to US security guarantees.

Keywords. Germany, USA, NATO, security, Bundeswehr.

REFERENCES

- Bezrukov A.O., Sushentsov A.A. Fenomen D. Trampa i scenarii razvitiya rossijsko-amerikanskih otnoshenij [The Phenomenon of Donald Trump and Scenarios of US-Russian Relations]. *Comparative Politics. Russia*. 2018. No. 1. P. 109–123. – DOI: <https://doi.org/10.24411/2221-3279-2018-00009>
- Bierling S. *Vormacht wider Willen. Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart*. – Bonn: C.H. Beck, 2014. 304 s.
- Istomin I. Sovremennaya zapadnaya teoriya voenno-politicheskikh al'yansov. Dostizheniya i lakuny. [Western Theory of International Military Alliances. The State of the Discipline]. *International Trends*. 2017. No. 51. P. 93–114. – DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-34-48
- Kaim M. Germany: A Lynchpin Ally? *Global Allies. Comparing US Alliances in the 21st Century*. Ed. by M. Wesley. – Canberra: ANU E Press, 2017. P. 31–44.
- Kaplan L. NATO and Adenauer's Germany: Uneasy Partnership. *International Organization*. 1961. Vol. 15. No. 4. P. 618–629.
- Konovalova M.A. Transformaciya nacional'nyh interesov Germanii na rubezhe XX-XXI vv. (po rezul'tatam analiza doktrinal'nyh dokumentov Germanii v oblasti bezopasnosti i oborony) [The Transformation of the National Interests of Germany at the Turn of the XX–XXI Centuries (Based on the Analysis of German Doctrinal Documents in the Field of Security and Defense)]. *Vestnik MGLU*. 2012. No. 25. P. 88–103.
- Link V. Germaniya – kak evropejskaya derzhava [Germany as European Power]. *Ob"edinennaya Germaniya: desyat' let. [United Germany: Ten Years]*. – Moscow: INION RAN, 2001. P. 169–187.
- Markovits A., Reich S. *Das deutsche Dilemma. Die Berliner Republik zwischen Macht und Machtverzicht*. Berlin: Alexander Fest Verlag, 1998. 365 s.
- Mearsheimer J. Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security*. 1990. Vol. 15. No. 1. P. 5–56. – DOI: 10.2307/2538981

- Meden N. K. O nekotoryh tendenciayah v oboronnoj politike Germanii [On some tendencies in defense policy of Germany]. *Vestnik MGIMO University*. 2015. No. 2. P. 143–151.
- Munich Security Report 2019. The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces?* – München: Münchner Sicherheitskonferenz, 2019. 101 p.
- Pavlov N. V. *Vneshnyaya politika kanclera A. Merkel' (2005–2017)* [Foreign Policy of Angela Merkel (2005–2017)]. – Moscow: MGIMO University, 2018.
- Rar A. *Rossiya – Zapad. Kto kogo?* [Russia – West. Who is the Winner? In Russ]. – Moscow: Izdatel'stvo "EH", 2016. 302 p.
- Schäuble W. Die deutsche und europäische Sicherheitspolitik vor neuen Herausforderungen. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*. 2004. Vol. 2. No. 2. S. 165–172. DOI: <https://doi.org/10.1515/zfse.2.2.165>
- Schöllgen G. *Angst vor der Macht. Die Deutschen und ihre Aussenpolitik*. – Berlin: Ullsten, 1993. 188 s.
- Schröder G. *Resheniya. Moya zhizn' v politike* [Solutions. My Life in Politics; In Russ]. – Moscow: Izdatel'stvo "Evropa", 2007. 552 p.
- Shmidt G. *Na blago Germanii* [For the Good of Germany; In Russ]. – Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya, 1995. 287 p.
- Steinmeier F.-W. *Flugschreiber. Notizen aus der Außenpolitik in Krisenzeiten*. – Berlin: Ullstein, 2018. 240 s.
- Strauss F.-J. *Vospominaniya* [Memories; In Russ]. – Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya, 1991. 560 p.
- Trunov F.O. Germaniya i NATO [Germany and NATO]. *Svobodnaya mysl'*. 2018. No. 2. P. 145–158.
- Varwick J. *NATO in (Un-)Ordnung. Wie transatlantische Sicherheit neu verhandelt wird*. – Bonn: Wochenshauverlag, 2017. 224 s.
- Wohlforth W., Zubok V. An Abiding Antagonism: Realism, Idealism and the Mirage of Western–Russian Partnership after the Cold War. *International Politics*. 2017. Vol. 54. Issue 4. P. 405–419. – DOI: 10.1057/s41311-017-0046-8

МИР РЕГИОНОВ: АКТУАЛЬНАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ГЕОГРАФИЯ

В. В. Воротников, А. Д. Чеков, У. В. Якутова

ПРОЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В БАЛТИЙСКОМ РЕГИОНЕ: НАСЛЕДИЕ МЕЖВОЕННОЙ ЭПОХИ И СОВРЕМЕННАЯ ДИНАМИКА*

Владислав Владиславович Воротников,
канд. ист. наук, доцент Кафедры истории и политики
стран Европы и Америки, ст. науч. сотр.
Центра европейских исследований Института
международных исследований МГИМО МИД России;
вед. науч. сотр. Института Европы РАН.
E-mail: vorotnikov.vladislav@gmail.com

Александр Дмитриевич Чеков,
преп. Кафедры международных отношений
и внешней политики России, науч. сотр.
Центра европейских исследований Института
международных исследований МГИМО МИД России.
E-mail: a.d.chekov@gmail.com

Ульяна Вячеславовна Якутова,
эксперт Центра европейских исследований
Института международных исследований
МГИМО МИД России.
E-mail: uliana.postnikova@gmail.com

Аннотация. Статья посвящена анализу исторической ретроспективы и современной динамики регионального строительства в Балтийском регионе. Культурно-исторический фундамент процессов регионализации в этом ареале закладывался на протяжении столетий, хотя рамки сотрудничества были сформированы уже в XX веке: Ганзейский союз, первые попытки создания общерегиональных союзов в межвоенный период, «северное сотрудничество» и подписание Хельсинкской конвенции в годы «холодной войны». В постбиполярный период Балтийский регион продолжает сохранять свою политическую и социально-экономическую неоднородность. Сегодня ключевым институтом многостороннего сотрудничества, объединяющим все страны региона, является Совет государств Балтийского моря, тогда как с точки зрения Брюсселя основным и самодостаточным инструментом регионализации является Стратегия ЕС для региона Балтийского моря. Вместе с тем оба формата опираются в конкретной реализации проектов на «горизонтальные действия» и сетевое сотрудничество низовых исполнителей, что делает региональное взаимодействие максимально практико-ориентированным, в значительной мере деполитизированным и в долгосрочной перспективе стабильным.

* Статья подготовлена в рамках гранта МГИМО МИД России на выполнение научных работ молодыми исследователями под руководством докторов наук. Авторы также благодарят за помощь в подборе материала студентку магистратуры МГИМО МИД России П. В. Лоллину.

Ключевые слова: Балтийский регион, Ганзейский союз, регионализация, Совет государств Балтийского моря, СГБМ, Стратегия ЕС для региона Балтийского моря.

Регион Балтийского моря (РБМ) традиционно рассматривается как особый регион в рамках Европейского союза и всего евроатлантического пространства. Во-первых, в силу различной институциональной принадлежности относящихся к нему государств и наличия ключевого для происходящих в его рамках процессов, однако внеинституционального игрока – Российской Федерации. Во-вторых, из-за специфики исторического развития и совершенно особого характера интеграционных процессов, который вряд ли будет затронут даже в случае начала дезинтеграции ЕС – речь идет о десятках (а возможно, и сотнях) сетевых механизмов взаимодействия региональных акторов, действующих под зонтиком Совета государств Балтийского моря и в рамках европейской макрорегиональной стратегии. Поэтому на протяжении последних десятилетий внутрирегиональное взаимодействие носило исключительно мирный, определяющийся стратегией долгосрочного устойчивого развития характер. Вместе с тем процессы регионального строительства на пространстве Балтийского региона имеют многовековую традицию, начало которой было положено еще в Средневековье и Новое время, когда сформировался и в течение нескольких веков успешно функционировал Ганзейский союз.

ГАНЗЕЙСКИЙ СОЮЗ: У ИСТОКОВ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ

Созданная в XII веке как купеческое объединение («Ганза купцов», «Kaufmannshanse») с целью обеспечения безопасности торговли и расширения экономических контактов Ганза постепенно превратилась в союз городов («Ганза городов», «Städtehanse»), долгие десятилетия демонстрировавший эффективность политико-правовой альтернативы традиционным политиям той эпохи: большинство городов, входивших в него были самоуправляющимися торговыми республиками.

В состав Ганзейского союза в разные периоды входило до 170 городов, однако торговые сети ганзейского купечества охватывали несколько тысяч населённых пунктов. Ганзейскими были города большинства стран, относящихся сегодня к региону Балтийского моря. Закрыв гавани своих портов для кораблей из городов/стран, не входящих в союз, ганзейцы (в первую очередь представители германских и шведских городов) удерживали первенство в региональной торговле, сведя в XIV веке – начале XV века, которые считаются «золотым веком» союза, присутствие русских, английских и голландских купцов в Балтийском и Северном морях к минимуму. Немецкий военный историк А. Штенцель в начале XX века отмечал: «Ганза властвовала от Невы до Нидерландов над морем и над торговлей» [4, с. 492].

Обладея исключительной экономической мощью, Ганзейский союз располагал также всеми возможностями для проецирования политического влияния – имел собственные армию и флот, вёл успешные войны (к примеру, итогом войны Ганзы с Данией 1367–1370 гг. был крайне невыгодный для последней Штральзундский мир), осуществлял дипломатические миссии. Так, в 1298 г. был заключен договор между Ганзой и Великим княжеством Литовским и Русским, а в период нахождения на престоле великого князя Гедиминаса (1316–1341 гг.) Рига и германские ганзейские города выполняли важную посредническую миссию между папским престолом и Литвой.

К XVII веку Ганзейский союз значительно ослабел под влиянием внутренних противоречий и переноса основных маршрутов международной торговли в Атлантический, а затем и в Тихий океаны. Кроме того, по берегам Балтийского моря возникли новые мощные государственные образования, которые больше не нуждались в посредничестве ганзейских купцов. Съезд 1699 г. стал последним в истории Ганзейского союза. Однако, как отмечают исследователи, «исторический след, оставленный этим международным негосударственным союзом, значим до сих пор: “Он стимулировал развитие сельского хозяйства, текстильной, горнодобывающей промышленности, а главное, он расширял коммуникации, создавал свою предпринимательскую культуру, стимулировал бурное развитие городов, науки и просвещения”» [1].

Так или иначе, именно Ганзейский союз заложил основы для той специфической, обособленной от системного (военно)-политического воздействия внешних акторов подсистемы международных отношений, которая сложилась в регионе Балтийского моря к началу XX века.

Уже с XVII века в основу международно-правовой практики, применявшейся прибрежными балтийскими странами к договорам, касавшимся региона (в т. ч. датско-шведскому 1658 г., русско-шведскому 1759 г., конвенциям 1780 и 1800 гг. о вооруженном нейтралитете и др.), легла концепция «закрытого моря». Первым же многосторонним документом, которым прибрежные балтийские государства попытались зафиксировать баланс сил в регионе («теперешний территориальный порядок вещей»), стала подписанная 10/23 апреля 1908 г. четырьмя государствами — Германией, Данией, Россией и Швецией — Петербургская декларация по балтийскому вопросу.

НАСЛЕДИЕ «КОРОТКОГО» XX ВЕКА

Ключевым последствием Первой мировой войны для региона Балтийского моря стало переформатирование его политической карты. Если в начале XX века прибрежными были лишь четыре государства (причем из примерно 8 тыс. км побережья Российской империи принадлежали 44 %, Германской империи — 31 %, Швеции — 21 %, Дании — 4 % [11]), то к началу 1920-х гг. — уже девять, то есть, помимо Германии, Дании, России и Швеции, также Литва, Латвия, Польша, Финляндия и Эстония. Тогда же возникли и территориальные споры, некоторые из которых осложняют политическое взаимодействие государств региона и по сей день: принадлежность Аландских островов и острова Гогланд; Виленский и Клайпедский (Мемельский) вопросы; проблема определения восточных границ Финляндии, стран Балтии и Польши.

Выход на международно-политическую арену большого количества новых государств неизбежно влекло к изменению модели международных отношений, предполагавшей теперь необходимость взаимодействия великих держав с малыми странами. Причем именно последние (в первую очередь Латвия, Литва и Эстония), ощущая внешнеполитическую нестабильность своего положения, выступили с первыми предложениями (их было выдвинуто не менее 20; касались же они в основном государств восточно-балтийского побережья) институционализации регионального сотрудничества — создания единого Литовско-Латышского государства; конфедерации Латвии, Литвы и Эстонии; союза Эстонии и Финляндии; федерации, а также военных союзов с участием трех прибалтийских и других стран региона (скандинавских государств, Финляндии, Польши и даже Белоруссии) в разных конфигурациях. Авторами проектов были не только политические деятели и представители действующей власти, но также ученые. Как учреждения власти, так и просвещенные элиты общества сознавали необходимость более тесного взаимодействия государств региона в целях усиления собственной безопасности и укрепления геополитических позиций, а также использования и развития экономического потенциала. Однако именно экономическая составляющая подобных проектов оставалась тогда на втором плане, что и предопределило их судьбу: эти договоренности в основном остались только на бумаге¹.

Одним из наиболее интересных и амбициозных проектов, интеллектуально предвосхитивших процессы регионализации конца XX века, стала концепция Балтоскандии (или Балтоскандинавской конфедерации), предложенная шведским географом С. Де Гером и развитая его литовским и эстонским коллегами — географами К. Пакштасом и Э. Кантом. Этот проект предполагал первоначальное развитие культурного, экономического и политического сотрудничества семи государств региона, а затем их объединения в соответствии с одним из двух сценариев: или ассоциация государств и создание общего совещательного органа (Комитета Балтоскандии), или полноценная конфедерация с принятием Конституции, формированием двухпалатного парламента (Конгресса и Сената Балтоскандии), четырех единых министерств (иностраннных дел, обороны, финансов и коммуникации) и присвоения шведскому королю титула императора Балтоскандии [14, р. 63–66]. Однако правительство Швеции, которая являлась ключевым региональным игроком, не продемонстрировала к проекту никакого интереса из-за, во-первых, неуверенности в будущем государственности стран Балтии и нежелания связывать себя какими-либо обязательствами в политически нестабильном регионе, во-вторых, отсутствия экономической основы объединения, и, в-третьих, различных путей политического (демократические системы стран «группы Осло»² и авторитарные режимы государств Балтии)

¹ Подробнее о проектах регионального строительства в Балтийском регионе в межвоенный период см.: *Воротников В. В.* Страны Балтии в поисках региональной идентичности (Глава 15) // *Война, революция, мир. Россия в международных отношениях. 1915–1925: Коллективная монография* / [Н. Ю. Васильева и др.]; под ред. А. В. Ревякина. — М.: Издательство «Аспект Пресс», 2019. — С. 290–304.

² «Группа Осло» — условное название государств, подписавших 22 декабря 1930 г. т. н. Конвенцию Осло, в которой её

и социально-экономического развития (именно в те годы закладывались основы «государства всеобщего благоденствия» скандинавского типа).

Проекты региональной интеграции получили реальное воплощение позднее – в виде «северного сотрудничества», институциональная основа которого начала создаваться уже в 1950-е гг.³, и в инициативах общебалтийского сотрудничества уже после окончания «холодной войны». Интересно, что именно к периоду блокового противостояния относится и формирование одного из секторальных, но притом наиболее успешных форматов общерегионального взаимодействия – Конвенции об охране окружающей среды Балтийского моря (Хельсинкской конвенции)⁴.

Немалое значение для сохранения внутрирегиональных контактов, как это ни парадоксально в условиях «холодной войны», сыграли культурные связи национальных диаспор прибалтийских республик. Так, на 1952 г. в Германии (и Австрии) проживали 28,1 тыс. латышей, 11,1 тыс. литовцев, 7,5 тыс. эстонцев; в Швеции – 3,9 тыс. латышей, около 400 литовцев, 22,5 тыс. эстонцев [2, с. 134]. Причем размеры этих диаспор оставались фактически неизменными до конца «холодной войны» [15].

Кроме того, нельзя не отметить особое значение контактов между советской Эстонией и Финляндией. Еще в 1965 г. финские граждане получили возможность посещать Эстонию, а в 1982 г. в Хельсинки было основано финско-эстонское общество дружбы “Tuglas”, существующее и сегодня [12]. К слову, эта организация оказала значимую поддержку эстонским общественным деятелям в ходе событий 1989–1991 гг.⁵

Наконец, в 1970–1990 гг. эстонское население имело возможность смотреть финское телевидение (6 каналов), которое стало для него своеобразным «окном на Запад». Бывший президент Эстонии (2006–2016 гг.) Т. Х. Ильвес отмечал: «Мы смотрели финское телевидение и видели, что демократические выборы возможны» [6]. Это, безусловно, имело большое значение для общественно-политической жизни в республике – в особенности в годы гласности и перестройки, и, возможно, сыграло свою роль в том, что «парад суверенитетов» начался в 1988 г. именно с Эстонии. Характерно, что первый секретарь ЦК Компартии Эстонии (1978–1988 гг.) К. Г. Вайно неоднократно требовал запретить вещание финского телевидения в республике [13].

БАЛТИЙСКИЙ РЕГИОН В ПОСТБИПОЛЯРНЫЙ ПЕРИОД: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ

Сегодня регион Балтийского моря отличается экономической и политической неоднородностью, что связано в первую очередь с историей развития относящихся к нему стран и определяет специфические черты их современной внешней политики и внешнеэкономической деятельности. Так, Исландия и Норвегия не входят в Европейский союз, оставаясь в то же время участниками ЕАСТ и, соответственно, действующего с 1994 г. Единого экономического пространства с ЕС (свободное движение людей, товаров, услуг, капитала), имея обширные возможности получать финансирование из Брюсселя, участвуя в общих с североевропейскими партнерами проектах (например, в области инновационного развития). Дания, Швеция и Польша, входя в ЕС, не являются членами зоны евро и выступают против углубленной интеграции в сфере ЭВС (последнее особенно актуально в свете высоковероятного Брексита). Кроме того, Финляндия и Швеция не входят в НАТО, продолжая придерживаться политики неприсоединения к военно-политическим блокам, хотя фактически последние десятилетия

участники (Бельгия, Дания, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция; Финляндия присоединилась к ней в 1933 г.) заявляли о необходимости более тесного экономического сотрудничества и усиления экономической роли малых стран на мировом рынке. Впоследствии эти страны высказывались за нейтралитет при возникновении военного конфликта в Европе.

³ В 1952 г. Дания, Исландия, Норвегия и Швеция создали Северный Совет (в 1955 г. в него вошла Финляндия). В 1962 г. начало действовать так называемое «Хельсинкское соглашение», согласно которому упомянутые страны обязались сотрудничать между собой вне зависимости от участия в других интеграционных проектах. Наконец, в 1971 г. был учрежден Совет министров северных стран.

⁴ ХЕЛКОМ является руководящим органом «Конвенции по защите морской среды Балтийского моря» (Хельсинкская конвенция). Конвенция была впервые подписана в 1974 г. Данией, Финляндией, ГДР, ФРГ, Польшей, Швецией и СССР и вступила в силу в 1980 г. С распадом биполярной системы была обновлена и вновь подписана в 1992 г. Данией, ЕЭС, Латвией, Литвой, Польшей, Россией, Финляндией, ФРГ, Швецией и Эстонией; вступила в силу в 2000 г.

⁵ *Kiviloog J. Relations between Estonians and Finns in Changing Times // International Centre for Defence and Security. – June 10, 2016. – URL: <https://icds.ee/relations-between-estonians-and-finns-in-changing-times/>*

наращивает сотрудничество с НАТО, а Швецию еще в годы «холодной войны» называли тайным «семнадцатым членом» Альянса (о чем подавляющая часть ее населения в те годы даже не имела представления) [10, p. 103–104].

Основные структуры взаимодействия в РБМ можно условно разделить на те, которые объединяют все страны региона на межправительственном уровне, и те, которые институционально не включают Россию (хотя и могут ее косвенно затрагивать как объект политики выравнивания уровня социально-экономического развития приграничных регионов ЕС). К первым можно отнести Совет государств Балтийского моря (СГБМ), политику «Северного измерения» и Хельсинкскую комиссию по защите окружающей среды Балтийского моря (HELCOM). Ко вторым – разнообразные внутриевропейские механизмы: от различных форматов координации политик стран Северной Европы и Балтии (NB8, NB8+1, NB3+3, Балтийская ассамблея, Северный Совет, Северный совет министров) до Стратегии ЕС для региона Балтийского моря. Последняя является первым (принята в 2009 г.) в своем роде документом макрорегионального стратегического планирования, и финансирование реализации ее целей может осуществляться через разные финансовые инструменты и программы (к примеру, Интеррег, Европейского инструмента соседства). Стоит упомянуть и активное развитие приграничного и трансграничного сотрудничества. В РБМ сегодня существует 23 еврорегиона, 12 из которых включают участников из государств, не входящих в ЕС (Белоруссия, Норвегия, Россия⁶).

СГБМ был создан в 1992 г. как неформальный многосторонний региональный политический форум для укрепления интеграционных процессов в регионе. Членами СГБМ являются 11 государств: Дания, ФРГ, Польша, Россия, Литва, Латвия, Эстония, Финляндия, Швеция, Норвегия и Исландия, а также Европейская Комиссия. Кроме того, статус наблюдателя имеют Италия, Испания, Румыния, Словакия, Украина, Белоруссия, Франция, Нидерланды, Великобритания и США.

Деятельность СГБМ осуществляется практически во всех сферах, кроме «жесткой» безопасности и обороны, в том числе защита окружающей среды, морская политика, транспорт и логистика, энергетика, устойчивое социально-экономическое развитие, ГЧП, приграничное сотрудничество, здравоохранение, борьба с организованной преступностью, культура, образование, туризм и т. д. В Декларации по случаю 25-й годовщины создания СГБМ, принятой 20 июня 2017 г. в Рейкьявике, в качестве приоритетных направлений были выдвинуты следующие: устойчивое развитие, молодежь, торговля людьми, защита детей, гражданская защита в условиях стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций⁷.

В начале 1990-х гг. Совет государств Балтийского моря рассматривался странами-участницами как диалоговый формат для преодоления постбиполярной конфронтационности в регионе Балтийского моря. Постсоветские государства (Россия, страны Балтии) в условиях нехватки собственных средств надеялись получить финансирование (пусть и ограниченное) проектов реновации транспортной (Via Baltica), инженерной (например, строительство очистных сооружений в Санкт-Петербурге, Риге), рекреационной и туристической инфраструктуры, образовательных инициатив («Еврофакультет»). Западные партнеры рассматривали эту платформу как дополнительный механизм демократизации общественно-политической жизни на восточном побережье Балтийского моря, а также обеспечения устойчивого экологического развития региона (к примеру, наблюдение за экологическим состоянием районов захоронений немецкого химического оружия). С годами СГБМ превратилось в сложносоставную структуру, служащую как для точечного регулирования проблемных вопросов (гражданская защита и ядерная и радиационная безопасность, борьба с торговлей людьми и организованной преступностью, вопросы устойчивого развития и т. д.), так и координации деятельности нескольких десятков неправительственных инициатив и многосторонних форумов, действующих в регионе Балтийского моря.

Основной формой реализации проектов СГБМ являются так называемые «горизонтальные действия», то есть прямое («сетевое») сотрудничество местных органов власти, НПО,

⁶ До 2020 г. действует семь программ приграничного сотрудничества, в которых принимает участие Россия: «Коларктик» (Россия – Финляндия – Швеция – Норвегия), «Юго-Восточная Финляндия – Россия», (Россия – Финляндия), «Карелия» (Россия – Финляндия), «Россия – Эстония», «Россия – Латвия», «Россия – Литва», «Россия – Польша». Общий объем финансирования программ составляет 260,6 млн евро, из них Россия вносит 89 млн евро. Кроме того, Россия вовлечена в реализацию двух программ трансграничного сотрудничества: «Регион Балтийского моря», «Северная периферия и Арктика».

⁷ Declaration on the Occasion of the 25th Anniversary of the Council of Baltic Sea States. – Reykjavík, 20 June 2017. – URL: <https://www.cbss.org/wp-content/uploads/2017/06/The-Reykjavik-Declaration.pdf>

предпринимателей (к примеру, созданная в 1993 г. Организация по субрегиональному сотрудничеству в регионе Балтийского моря координирует проекты более 100 субрегионов). При этом ключевым отличием Совета от двух других действующих в регионе инициатив («Северное измерение» и Стратегия ЕС в отношении РБМ) является то, что участвуя в его работе, страны региона сохраняют свое «индивидуальное лицо», выступая с национальных позиций, тогда как два других формата, будучи продуктом общеевропейской политики, основываются на наличии общей для всех стран ЕС позиции.

СГБМ является «зонтичной» структурой, которая, будучи межправительственным форумом, не обладающим наднациональными полномочиями, в то же время аккумулирует деятельность возникших под её эгидой с начала 1990-х гг. нескольких десятков рабочих структур и инициативных экспертных групп между профильными ведомствами государств-членов. Группы/сети/другие форматы сотрудничества – это лишь часть механизмов многостороннего взаимодействия в регионе, который нередко характеризуется зарубежными исследователями как «институциональный кошмар» или «позитивный беспорядок» [3, с. 83]. Как представляется, наиболее удачно структуру взаимодействия интеграционных объединений и инициатив в регионе Балтийского моря описали немецкие исследователи Т. Этцолд и С. Гэнцле: «РБМ можно видеть домом, в котором крышей является общее сотрудничество на Балтийском море, касающееся совместных проблем, вызовов и возможностей в регионе. Различные структуры и уровни регионального взаимодействия – опоры этой крыши. Стратегия ЕС и «Северное измерение» выступают подпорками: первая выполняет функцию внутренней политики ЕС в СБМ, а вторая – внешнего взаимодействия ЕС с Россией и внешним миром, то есть с расширенной Северной Европой и даже дальше. СГБМ же... является несущей опорой в самом центре дома. Вокруг неё располагаются несколько меньшие в диаметре опоры – СБЕР, СМСС, ХЕЛКОМ, межпарламентское сотрудничество..., межправительственное и транснациональное сотрудничество... В каждую из них встроены государства или акторы, не входящие в Евросоюз. Эти опоры дополняют друг друга и укрепляют конструкцию. Все опоры необходимы для РБМ – возможно одни в большей, другие – в меньшей степени. Если одна сломается, вся конструкция окажется неустойчивой и может рухнуть» [9, р. 62].

В целом можно отметить относительную успешность СГБМ как механизма координации при реализации проектов, в отношении которых есть взаимная заинтересованность основных региональных игроков. Хотя с российским участием были успешно реализованы несколько крупных проектов («Еврофакультет» в Калининграде и Пскове, Программа партнерства для модернизации на Юго-востоке Балтийского моря (СЕВА), Пилотная финансовая инициатива⁸), в то же время не стоит преувеличивать возможности платформы СГБМ для решения неудобных политических вопросов. К примеру, в 1990-е – начале 2000-х гг. Совет отстранился от «калининградской проблемы» (как неясных перспектив социально-экономического развития российского эксклава, так и вопроса «калининградского транзита»), проблемы нарушения прав русских и русскоязычных в Латвии и Эстонии, несмотря на то, что гуманитарные вопросы традиционно занимают значимую часть в актуальной повестке СГБМ, а в 1994 г. по инициативе России в рамках СГБМ была даже создана должность комиссара по демократическому развитию, в компетенцию которого входила в том числе и проблематика национальных меньшинств. С начала 2000-х гг. западные партнеры (причем не только страны Балтии, но и Швеция, Финляндия, Польша, Дания) стали использовать площадку СГБМ для обвинения России в нарушении экологических норм в бассейне Балтийского моря с целью недопущения реализации крупных международных энергетических проектов («Северный поток» и «Северный поток-2»).

Кроме того, у каждого участника Совета имеется собственное видение его места (как, впрочем, и самого региона Балтийского моря) во внешнеполитических приоритетах. Наконец, Стратегия ЕС в отношении РБМ и программа «Северное измерение» рассматриваются в Брюсселе как проекты, достаточные для обеспечения развития региона. Характерно, что в Стратегии ЕС в отношении РБМ Балтийское море, по сути, представлено как «внутреннее» море ЕС. Однако именно на её основе Брюссель выстраивает свою макрорегиональную политику.

⁸ В 2011–2012 гг. в период немецкого и российского председательства были созданы Пилотная финансовая инициатива (*Pilot Financial Initiative*) для поддержки предприятий малого и среднего бизнеса в сфере ГЧП (110 млн евро ежегодно в течение 2013–2015 гг.) и Инструмент поддержки проектов СГБМ (CBSS Project Support Facility) в размере 1 млн евро на 2013–2015 гг. В задачи последнего входит финансовая поддержка транснациональных проектов (софинансирование на сумму от 10 до 65 тыс. евро) в таких сферах, обеспечивающих устойчивое развитие региона, как охрана окружающей среды, экономическое развитие, энергетика, образование и культура, гражданская безопасность и человеческое измерение. За 2013–2016 гг. всего было профинансировано 23 проекта.

Согласно определению Европейской комиссии, макрорегион представляет собой пространство, включающее территорию нескольких различных стран или регионов, связанных одной или более общими характеристиками или проблемами. Макрорегиональный подход позволяет определить общие потребности участников региона и добиться дополнительных преимуществ в их осуществлении за счет развития нераскрытого потенциала региона, объединения и более эффективного использования уже имеющихся ресурсов. В отличие от традиционного регионального или субрегионального сотрудничества концепция макрорегионального сотрудничества ЕС является менее формализованной, так как предполагает всестороннюю взаимосвязь между различными уровнями сотрудничества без сохранения четкой иерархии.

«Полигоном» для тестирования нового подхода ЕС к региональному сотрудничеству стал регион Балтийского моря. Для углубления интеграции региона с перспективой усиления его конкурентных позиций в Европе и превращения в глобального экономического игрока в июне 2009 г. Еврокомиссия приняла Стратегию ЕС для региона Балтийского моря (СРБМ) и План действий по ее реализации. Согласно Стратегии, в регион вошли восемь стран – членов ЕС: Германия, Дания, Латвия, Литва, Польша, Финляндия, Швеция и Эстония. При этом еще в рабочем документе Еврокомиссии, представленном до опубликования Плана действий СРБМ отмечалось, что, несмотря на важность развития сотрудничества с партнёрами по региону (Исландией, Норвегией, Россией), стратегия является исключительно внутренним документом ЕС и «не может служить руководством для третьих сторон»⁹. Для охвата внешнего измерения и взаимодействия с третьими странами предлагалось развивать сотрудничество в рамках существующей политики «Северного измерения». Изначально СРБМ была призвана усилить внутреннюю опору «Северного измерения», однако по мере развития Стратегия все больше замыкалась на членах ЕС, и ее связь с «Северным измерением» ослабла.

В основу построения СРБМ был положен принцип «трех нет»: для ее реализации не должны приниматься новые законодательные акты, создаваться новые фонды для финансирования и новые институты. Изначально СРБМ должна была охватывать исключительно вопросы экологии Балтийского моря, но по мере составления документа было принято решение о включении в него положений, затрагивающих экономические вопросы, вопросы безопасности и совершенствования инфраструктуры. В Планах действий по реализации Стратегии от 2009 г. в четырех разделах определены приоритетные области, которые конкретизируются по 15 основным задачам, включающим 76 флагманских проектов по их достижению. При этом каждую из задач курирует одна из стран региона Балтийского моря. Первый раздел предполагает улучшение состояния окружающей среды Балтийского региона, и в этой связи особое внимание в СРБМ уделяется деятельности Хельсинской комиссии (ХЕЛКОМ) и Природоохранному партнёрству «Северного измерения» (ППСИ). Второй раздел стратегии нацелен на повышение уровня экономического развития региона, в рамках которого все силы и ресурсы будут направлены на «устранение препятствий на внутреннем рынке», «использование потенциала региона в исследовательской и инновационной областях», «принятие закона о малом бизнесе», «содействие устойчивому развитию сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства»¹⁰. Третий раздел призывает превратить регион Балтийского моря в доступное и привлекательное место путём улучшения доступа к рынкам энергоносителей, совершенствования уровня образования, науки, здравоохранения и модернизации транспортного сообщения. Четвертый в качестве основополагающей цели провозглашает обеспечение безопасности и надежности в регионе. Стратегия, помимо всего прочего, содержит также раздел, посвященный «горизонтальным» действиям по укреплению многоуровневого управления и регионального единства, что ранее хорошо зарекомендовало себя в рамках «северного сотрудничества».

Обозначив список приоритетов, Еврокомиссия сохранила возможность его корректировки для повышения эффективности макрорегиональной политики в условиях меняющихся обстоятельств. Так, План действий пересматривался в 2010, 2013 и 2015 гг. Четыре приоритетных области были преобразованы в три основные цели: спасти море, соединить регион и повысить благосостояние. Одновременно количество задач было увеличено с 15 до 17, а количество горизонтальных действий уменьшено с 10 до 4.

⁹ Commission staff working document concerning the EU Baltic Sea region strategy. Action plan / European Commission. – Brussels, 2009. – URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/action_2009_en.pdf

¹⁰ Ibid.

По итогам 10 лет функционирования Стратегии Брюссель оценивает достигнутые результаты как положительные. По данным на 2017 г., в рамках стратегии было осуществлено 77 флагманских проектов, еще 94 находятся в стадии выполнения [8]. Балтийский регион является признанным примером успешного транснационального взаимодействия и кооперации, где тесное сотрудничество идёт наиболее активными темпами, давая конкретные позитивные результаты как для отдельных стран, так и для региона в целом. Однако существует ряд управленческих, политических и экономических вызовов и проблем, с которыми на сегодняшний день сталкивается балтийский регионализм.

К управленческим можно отнести проблемы, проистекающие из особенностей макрорегионального подхода в целом и самой Стратегии в частности. Во-первых, при обсуждении эффективности воплощения стратегии неоднократно поднималась проблема лидерства. Часть государств региона выступает за «сильное лидерство» в лице Еврокомиссии, которая в условиях нарастающих кризисных явлений в ЕС перегружена и не способна в полной мере руководить макроэкономическими программами. В свою очередь, Еврокомиссия позиционирует себя лишь как посредника, критикует участников проектов за недостаточную приверженность идеям стратегии и призывает их повысить степень собственной вовлеченности и ответственности. В результате вопросы реализации стратегии передаются на уровень национальных правительств и даже местного самоуправления, хотя очевидно, что многие из задач, поставленных документом, могут быть решены только при участии руководства ЕС.

Во-вторых, существует проблема чрезмерно большого количества политических программ и целей, успешное осуществление которых одновременно просто не представляется возможным. В стремлении предложить максимально комплексную программу для развития региона создатели стратегии также не смогли избежать пересечения задач с уже существующими институтами и организациями в регионе, что зачастую приводит к распылению имеющихся ресурсов.

В-третьих, ввиду сложности архитектуры управления бывает трудно определить, кто является донором, а кто адресатом макрорегиональной политики, как следствие в ходе реализации проектов возникает координационная напряженность. Кроме того, разработчики Стратегии ЕС для региона Балтийского моря отказались от идеи создания специализированных институтов для его реализации, однако сегодня вопрос институционального оформления политики ЕС в отношении региона стал в контексте РБМ одним из наиболее обсуждаемых. Изначально предполагалось, что опорой СРБМ станут уже существующие региональные структуры (Совет государств Балтийского моря, «Северное измерение», ХЕЛКОМ), но по мере выявления проблемных мест в стратегии внутри ЕС всё чаще стали звучать голоса о необходимости учреждения её собственных институтов. Итогом дискуссий на тему институционализации деятельности в рамках стратегии стало проведение с 2010 г. ежегодных Форумов СРБ с участием политиков, учёных, экспертов, представителей неправительственных организаций, органов местного самоуправления и т. д. По результатам каждого форума принимающая сторона выпускает документ, содержащий в себе рекомендации по реализации стратегии.

Наконец, серьезнейшей проблемой является исключительно внутренняя направленность СРБМ и неучастие в ней России, несмотря на то что в тексте стратегии неоднократно подчеркивается трансграничный характер вызовов и угроз, перед которыми стоит регион. Достижения стратегии находятся в непосредственной зависимости от России, однако её разработчики предпочли не акцентировать внимание на сотрудничестве с ней (в частности, в вопросах энергетической безопасности, инновационного развития, борьбы с трансграничной преступностью) и сделали всё, чтобы вывести Россию за рамки регионального планирования. Оставляя другие государства РБМ, не являющиеся членами Евросоюза, и прежде всего Россию «за рамками» регионального планирования, ЕС демонстрирует подход к РБМ как к внутреннему региону и тем самым лишает его нового импульса развития и перспектив превращения в глобального экономического игрока.

Среди главных политических вызовов авторы отчета о политическом состоянии региона за 2018 г. под названием «Гибкая Европа – что это означает для региона Балтийского моря?» [5] (эти ежегодные отчеты готовятся при поддержке датской НПО «Балтийский форум развития» – *Baltic development forum*) выделяют растущий евроскептицизм, кризис модели гибкой интеграции и либеральной демократии. Последнее время интеграционные проекты ЕС сталкиваются с серьезным кризисом легитимности, наблюдается рост правых, популистских партий и национализма. Наиболее остро эта проблема стоит в Польше, чуть менее выражена

в североевропейских странах и государствах Балтии. Кроме того, страны региона видят источник разобщенности и разногласий в концепции гибкой интеграции. Чрезмерная гибкость приводит к тому, что ответственность и бремя проводимого политического курса неравномерно распределяются между странами, в то время как дивидендами от общей политики пользуются все. Это порождает чувства несправедливости и недоверия и существенным образом мешает дальнейшему укреплению связей внутри региона и достижению целей, провозглашенных в СРБМ.

Несмотря на мировой финансово-экономический кризис, больно ударивший по экономикам европейских стран, экономики РБМ (за исключением Дании) последнее десятилетие демонстрировали большие темпы экономического роста, чем в среднем по ЕС. Неотъемлемой частью такого успеха стала углубленная интеграция как внутри самого региона, так и в ЕС в целом, вызвавшая рост трансграничных потоков товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Несколько сократились социально-экономические диспропорции между североевропейскими странами и постсоциалистическими Польшей и странами Балтии (см. *Таблицу 1*). Причем, хотя последние формально, с учетом их членства в ведущих евроатлантических структурах (включая ОЭСР), причисляют к развитым экономикам, исследователи продолжают характеризовать их исключительно как развивающиеся экономики (*emerging markets*).

Таблица 1

**Соотношение ВВП по ППС на душу населения в странах РБМ
к общеевропейскому (ЕС-28=100%; в %)**

	2004 г.	2017 г.		2004 г.	2017 г.
Германия	119,5	123,7	Норвегия	159,5	146,3
Дания	123,6	127,9	Польша	50,1	69,5
Исландия	133,4	130,2	Финляндия	116,8	109,0
Латвия	45,8	66,8	Швеция	126,0	120,9
Литва	48,9	78,2	Эстония	54,0	78,8

Источник: Eurostat.

Тем не менее, несмотря на высокий уровень взаимозависимости экономик региона, за последние годы произошло снижение доля региональных партнеров в торговом балансе балтийских стран. Так, в 2014 г. 56 % импорта Дании, 72 % – Латвии, 57 % – Литвы, 47 % – Польши, 61 % – Финляндии, 52 % – Швеции и 74 % – Эстонии приходилось на страны региона. Соответствующие данные по экспорту: Дания – 57 %, Латвия – 76 %, Литва – 66 %, Польша – 45 %, Финляндия – 57 %, Швеция – 49 %, Эстония – 81 %. Для Германии эти показатели были равны, соответственно, 13 % и 15 % [7, р. 54]. Тогда как в 2018 г. эти цифры уменьшились в среднем на 10–15 % (см. *Таблицы 2, 3*), что может говорить, с одной стороны, о внешнеэкономической диверсификации стран региона, с другой стороны, о вероятном достижении экономического предела регионализации.

Таблица 2

Доля импорта в страны РБМ от общего импорта стран региона, 2018 г., %

В/из	Германия	Дания	Исландия	Норвегия	Швеция	Финляндия	Латвия	Литва	Эстония	Россия	Польша	РБМ
Германия		1,2	0,0	1,2	1,5	0,8	0,1	0,2	0,1	3,3	5,1	13,5
Дания	17,6		0,1	5,1	9,8	1,4	0,6	0,8	0,4	1,8	3,9	41,5
Исландия	8,7	6,3		11,5	4,3	1,0	0,7	1,0	0,6	0,6	2,3	37,0
Норвегия	10,8	5,5	0,4		12,1	2,3	0,4	1,2	0,8	2,3	3,4	39,2

Швеция	17,9	7,1	0,0	8,6		4,8	0,6	0,9	1,0	3,2	4,0	48,1
Финляндия	15,5	2,4	0,0	2,9	10,8		0,4	0,7	3,0	14,0	3,1	49,8
Латвия	10,6	2,0	0,0	0,5	3,2	4,4		17,5	7,7	8,2	8,9	63,0
Литва ²⁰¹⁷	12,3	1,7	0,0	1,6	3,9	2,6	7,2		3,2	12,6	10,7	55,8
Эстония	10,4	1,8	0,0	0,6	8,8	12,9	8,5	9,7		8,7	6,0	67,4
Россия ²⁰¹⁷	12,0	0,5	0,0	0,3	1,0	1,8	0,2	0,2	0,3		2,4	18,7
Польша	22,4	1,1	0,1	1,1	1,9	0,7	0,2	0,8	0,1	7,4		35,9

Источники: статистические ведомства государств. Данные по 2018 г. недоступны на сайтах Росстата и Департамента статистики Литвы.

Таблица 3

Доля экспорта товаров в страны РБМ в общем экспорте стран региона, 2018 г., %

Из/в	Германия	Дания	Исландия	Норвегия	Швеция	Финляндия	Латвия	Литва	Эстония	Россия	Польша	РБМ
Германия		1,5	0,1	0,6	2,0	0,8	0,1	0,3	0,1	1,9	4,8	12,2
Дания	12,7		0,5	5,9	10,2	1,9	0,3	0,5	0,3	0,7	2,8	35,8
Исландия	6,0	2,3		5,4	0,5	0,2	0,1	0,8	0,0	1,2	1,2	17,7
Норвегия	15,9	4,6	0,6		6,7	1,7	0,1	0,6	0,2	0,2	2,2	32,8
Швеция	10,9	6,9	0,3	10,5		7,0	0,3	0,7	0,9	1,4	3,3	42,2
Финляндия	15,1	1,9	0,1	2,7	10,3		1,0	0,9	2,7	5,2	2,7	42,6
Латвия	7,0	4,4	0,2	2,2	7,4	2,4		16,0	11,5	9,1	4,0	64,2
Литва ²⁰¹⁷	7,3	2,5	0,0	2,8	4,8	1,7	9,9		5,0	14,8	8,1	56,9
Эстония	6,3	3,3	0,2	0,6	10,9	15,9	9,6	5,5		6,1	2,2	60,6
Россия ²⁰¹⁷	8,3	1,0	0,0	0,3	0,6	2,8	1,0	0,9	0,5		3,8	19,2
Польша	28,2	1,7	0,1	1,2	2,8	0,9	0,6	1,5	0,5	3,1		40,6

Источники: статистические ведомства государств. Данные по 2018 г. недоступны на сайтах Росстата и Департамента статистики Литвы.

ВЫВОДЫ

Регионализация, наряду с глобализацией, модернизацией и интеграцией, является ключевым трендом, определяющим облик международных отношений в современном мире. Сотрудничество государств на региональном уровне приобретает всё возрастающее значение для мирового развития и становится его неотъемлемой частью. В регионе Балтийского моря ей способствовало наличие культурно-исторического наследия Ганзейского союза, первых и как следствие неудачных попыток регионального строительства в межвоенный период, успешного опыта «северного сотрудничества», но настоящим импульсом регионального строительства стал регионализм – политическая воля руководства стран региона в постбиполярный период к созданию и укреплению регионального единства ради защиты общих, выходящих за рамки национальных, интересов и противостояния вызовам и угрозам, обретшим трансграничный характер. Именно при совмещении этих двух явлений – регионализации и регионализма – сложился трансграничный Балтийский регион, имеющий не до конца определённые пространственные границы, объединённый сложной системой межправительственных и горизонтальных связей, имеющий в своей основе взаимную экономическую заинтересованность и интенсивную внутрирегиональную торговлю.

В случае Европейского союза, формирование макрорегиональных стратегий стало попыткой углубить сотрудничество и усилить социально-экономическую сплочённость в долгосрочной перспективе без пересмотра основополагающих договоров. Макрорегион стал инструментом реализации целей социальной и экономической интеграции ЕС на

пространстве, характеризующимся значительным разнообразием в экономическом, культурном и экологическом планах. Стратегия для региона Балтийского моря стала «пилотным» проектом Брюсселя в этой области.

Что касается сценариев её дальнейшего развития, то наиболее вероятными представляются два варианта [8]. Согласно первому сценарию, страны региона и ЕС будут и дальше соблюдать принципы «трех нет», что позволит укрепить существующие практики и сохранить наработанный потенциал. Текущий широкий спектр задач и проектов претерпит лишь минимальные изменения, а повышение эффективности стратегии будет достигнуто за счет опыта, накопленного участниками стратегии (институтами ЕС, региональными организациями, местными органами власти, мозговыми центрами и т. д.). Второй сценарий предусматривает достаточно радикальные изменения стратегии: формулирование новых целей с акцентом, например, только на решении экологических проблем и проблем судоходства, с последующим урезанием задач. В результате СРБМ может быть официально интегрировано в региональную политику ЕС (политику сплочения) и в программы трансграничного сотрудничества. В настоящий момент идет процесс формирования долгосрочного бюджета ЕС на 2021–2027 гг. (*Multiannual Financial Framework 2021–2027*). Структура бюджета еще не определена, однако сэкономленные средства по различным программам ЕС и средства от перераспределения финансирования могут быть направлены на развитие макрорегиональных стратегий. Однако ввиду предполагаемого сокращения статьи расходов на региональную политику с 34 до 29 % будет наблюдаться сокращение ресурсов политики сплочения, что в случае интеграции в нее макрорегиональных проектов может негативно сказаться на реализации программ сотрудничества внутри балтийского макрорегиона, несмотря на достигнутые успехи и в целом благоприятный прогноз развития в краткосрочной перспективе¹¹.

Вместе с тем приоритет в многостороннем сотрудничестве в РБМ, безусловно, принадлежит Совету государств Балтийского моря, тогда как с точки зрения европейской политической практики основным инструментом регионализации является Стратегия ЕС для региона Балтийского моря, несмотря на то что в ней Балтийское море, по сути, представлено как «внутреннее» море ЕС, а Россия выведена за рамки региона и упоминается крайне редко, лишь как объект деятельности стран-участниц. Однако и на политическом, и на экспертном уровнях присутствует понимание того, что развитие региона невозможно без России, а СГБМ сохраняет роль платформы сотрудничества России и заинтересованных стран ЕС в условиях системного кризиса в отношениях. Именно поэтому Совет государств Балтийского моря будет и далее оставаться важнейшей институциональной основой многостороннего взаимодействия в Балтийском регионе, предоставляющей возможность деполитизированного диалога России с западными партнерами и решения конкретных задач в регионе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева Н. А., Косов Ю. В. Современные тренды ганзейских традиций в Балтийском регионе // Балтийский регион. – 2017. – Т. 9. – № 2. – С. 142–155. DOI: 10.5922/2074-9848-2017-2-8.
2. Кабузан В. М. Формирование многонационального населения Прибалтики (Эстонии, Латвии, Литвы, Калининградской области России) в XIX–XX вв. (1795–2000 гг.). – М.: Институт российской истории РАН, 2009. – 151 с.
3. Кулик С. Россия в Балтийском лабиринте. – М.: Институт современного развития, 2013. – 217 с.
4. Штенцель А. История войн на море. В 2-х т. Том 1. – М.: Изобрафус; ЭКСМО-Пресс, 2002. – 704 с.
5. 2018 Political State of the Region Report: Flexible Europe – What Does It Mean For The Baltic Sea Region? / Ed. by Per Carlsen. – Baltic Development Forum, 2018. – URL: http://www.bdforum.org/wp-content/uploads/2018/04/2018_PoliticalRep_v2_lowRES-5.pdf
6. Axe K. Finnish ads, Estonian TVs: external cultural roots of elite neoliberal consensus in transitional Estonia. [Master's thesis]. – Tartu University, 2015. – 93 p. – URL: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47325/axe_kevin_ma_2015.pdf

¹¹ К примеру, наиболее общие оценки конкретных экономических последствий Брексита показывают, что экономические/финансовые потери стран Северной Европы и Балтии выразятся в краткосрочном периоде не более чем в 0,3–1,5 п. п. роста ВВП в год.

7. *Baltic Visions. European Cooperation. Regional Stability* / Ed. by K. Redłowska. Ministry of Foreign Affairs of Poland. – Warsaw, 2015. – 94 p.
8. *Better together. 10 years of the EU Strategy for the Baltic Sea Region. EUSBSR Anniversary Publication* / Ministry of Foreign Affairs. – Warsaw, 2019. – 75 p. – URL: https://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/591073/EUSBSR%20Anniversary%20Publication_Better%20Together.pdf
9. *Creating a Coherent Framework for Baltic Sea Cooperation – «Political State of the Region Report 2012»* / Konrad Adenauer Stiftung; Baltic Development Forum. – Copenhagen, 2012. – 74 p. – URL: http://www.bdforum.org/cmsystem/wp-content/uploads/BDF_PSoRR_Political_2012_09.pdf
10. *Dahl A.-S. US Policy in the Baltic Region During the Cold War and After*. – Sweden: Santerus Academic Press, 2008. – 114 p.
11. *Jaanson K. The Baltic Sea region in international relations of the twentieth century: The seminal nature of the inter-war period* // *Journal of Baltic Studies*. – 2001, Fall. – Volume 32, No. 3. – P. 267–288.
12. *Lauren K. Facing the Otherness: Crossing the Finnish Soviet Estonian Border as Narrated by Finnish Tourists* // *Culture Unbound*. – 2014. – Vol. 6. – P. 1123–1143. – URL: <http://www.cultureunbound.ep.liu.se/v6/a62/cu-14v6a62.pdf>
13. *Lepp A., Pantti M. Window to the West. Memories of Watching Finnish Television in Estonia during the Soviet Period* // *VIEW Journal of European Television History and Culture*. – 2012. – Vol. 3. – Issue 2. – P. 76–86.
14. *Pakštas K. The Baltoscandian Confederation*. – Vilnius: Versus Aureus, 2005. – 78 p.
15. *Tammaru T., Kumer-Haukanõmm K., Anniste K. The Formation and Development of the Estonian Diaspora* // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. – August 2010. – Vol. 36, No. 7. – P. 1157–1174. – URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/1cdb/d6a67b604cd65bf4b4a08f554e6e0d90ada5.pdf>

VLADISLAV VOROTNIKOV, ALEXANDER CHEKOV,
UL'YANA YAKUTOVA

REGION-BUILDING IN THE BALTIC REGION: LEGACY OF THE INTER-WAR PERIOD AND MODERN DYNAMICS

Vladislav V. Vorotnikov, PhD (History);
Senior Research Fellow, Centre for European Studies,
Institute for International Studies, MGIMO-University;
Associate Professor, Department for European
and American Studies, MGIMO-University;
Leading Research Fellow,
Institute of Europe, Russian Academy of Sciences.
E-mail: vorotnikov.vladislav@gmail.com

Alexander D. Chekov
Lecturer, Department of International Relations
and Foreign Policy of Russia, MGIMO-University;
Research Fellow, Centre for European Studies, Institute
for International Studies, MGIMO-University.
E-mail: a.d.chekov@gmail.com

Ul'yana V. Yakutova
Expert, Centre for European Studies,
Institute for International Studies, MGIMO-University.
E-mail: uliana.postnikova@gmail.com

Summary. The article is devoted to the analysis of historical retrospective and modern dynamics of region-building in the Baltic region. The cultural and historical foundation of regionalization processes in this area was laid over the centuries, although the framework was finally shaped in the 20th century: the Hanseatic League, the first attempts to create regional unions during the interwar period, the “northern cooperation” and the signing of the Helsinki Convention during the Cold War. In the post-bipolar period, the Baltic region continues to maintain its political and socio-

economic heterogeneity. Today, the key institution of multilateral cooperation uniting all countries of the region is the Council of the Baltic Sea States, whereas, from the EU perspective, the main self-sufficient instrument of regionalization is the EU Strategy for the Baltic Sea Region. At the same time, both formats rely in specific projects implementation on “horizontal actions” and network cooperation on the grass-roots level, which makes regional interaction practical to the greatest possible extent, largely depoliticized and stable in the long run.

Keywords: Baltic region, Hanseatic League, regionalization, Council of the Baltic Sea States, CBSS, EU Strategy for the Baltic Sea Region, EUSBSR.

REFERENCES

- Vasil'eva N.A., Kosov Ju.V. Sovremennyye trendy ganzejskikh traditsij v Baltijskom regione [Modern trends of Hanseatic Traditions in the Baltic Region]. *Baltiiskij region*. 2017. Vol. 9. № 2. P. 142–155. – DOI: 10.5922/2074-9848-2017-2-8
- Kabuzan V.M. *Formirovanie mnogonacional'nogo naselenija Pribaltiki (Jestonii, Latvii, Litvy, Kaliningradskoj oblasti Rossii) v XIX–XX vv. (1795–2000 gg.)*. [Formation of the Multinational Population of the Baltic States (Estonia, Latvia, Lithuania, the Kaliningrad region of Russia) in 19th and 20th Cen. (1795–2000)]. Moscow: Institut rossijskoj istorii RAN [Institute of Russian History, RAS], 2009. 151 p.
- Kulik S. *Rossija v Baltijskom labirinte* [Russia in the Baltic Labyrinth]. Moscow: Institut sovremennogo razvitija, 2013. 217 p.
- Shtencel' A. *Istorija vojn na more*. V 2-h t. Tom 1. [History of Wars at Sea. In 2 Volumes. Vol. 1] – Moscow: Izografus; JeKSMO-Press, 2002. 704 p.
- 2018 Political State of the Region Report: Flexible Europe – What Does It Mean For The Baltic Sea Region?* / Ed. by Per Carlsen. Baltic Development Forum, 2018. – URL: http://www.bdforum.org/wp-content/uploads/2018/04/2018_PoliticalRep_v2_lowRES-5.pdf
- Axe K. [Master's thesis]. *Finnish ads, Estonian TVs: external cultural roots of elite neoliberal consensus in transitional Estonia*. Tartu University, 2015. 93 p. – URL: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47325/axe_kevin_ma_2015.pdf
- Baltic Visions. European Cooperation. Regional Stability* / Ed. by K. Redlowska. Ministry of Foreign Affairs of Poland. Warsaw, 2015. 94 p.
- Better together. 10 years of the EU Strategy for the Baltic Sea Region. EUSBSR Anniversary Publication*. Ministry of Foreign Affairs. Warsaw, 2019. 75 p. – URL: https://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/591073/EUSBSR%20Anniversary%20Publication_Better%20Together.pdf
- Creating a Coherent Framework for Baltic Sea Cooperation – «Political State of the Region Report 2012»*. Konrad Adenauer Stiftung; Baltic Development Forum. Copenhagen, 2012. 74 p. – URL: http://www.bdforum.org/cmsystem/wp-content/uploads/BDF_PSoRR_Political_2012_09.pdf
- Dahl A.-S. *US Policy in the Baltic Region During the Cold War and After*. Sweden: Santerus Academic Press, 2008. 114 p.
- Jaanson K. The Baltic Sea region in international relations of the twentieth century: The seminal nature of the interwar period. *Journal of Baltic Studies*. 2001, Fall. Vol. 32. No. 3. P. 267–288.
- Lauren K. Facing the Otherness: Crossing the Finnish Soviet Estonian Border as Narrated by Finnish Tourists. *Culture Unbound*. 2014. Vol. 6. P. 1123–1143. – URL: <http://www.cultureunbound.ep.liu.se/v6/a62/cu14v6a62.pdf>
- Lepp A., Pantti M. Window to the West. Memories of Watching Finnish Television in Estonia during the Soviet Period. *VIEW Journal of European Television History and Culture*. 2012. Vol. 3. Issue 2. P. 76–86.
- Pakštas K. *The Baltoscandian Confederation*. Vilnius: Versus Aureus, 2005. 78 p.
- Tammaru T., Kumer-Haukanõmm K., Anniste K. The Formation and Development of the Estonian Diaspora. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. August 2010. Vol. 36. No. 7. P. 1157–1174. – URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/1cdb/d6a67b604cd65bf4b4a08f554e6e0d90ada5.pdf>

Д. С. ПАНАРИНА, К. Е. ПЕТРОВ

АВТОНОМНЫЙ РЕГИОН МУСУЛЬМАНСКОГО МИНДАНО – РЕСПУБЛИКА БАНГСАМОРО

Дарья Сергеевна Панарина, канд. культурологии,
науч. сотр. Центра изучения стран Юго-Восточной
Азии, Австралии и Океании Института востоковедения РАН.
E-mail: daria2002panarina@gmail.com

Кирилл Евгеньевич Петров, канд. полит. наук,
ст. науч. сотр. Центра исследования политических элит
Института международных исследований МГИМО МИД России.
E-mail: orkir@mail.ru

Аннотация. Проблема сосуществования и мирного взаимодействия на территории Филиппин фактически двух обществ – филиппинского, исконного, и мусульманского, образованного здесь с XV века, – актуальна на протяжении веков. Имевшее место в XX веке обострение в отношениях между филиппинцами и жителями южного острова Минданао повлекло за собой череду мирных переговоров и попыток прийти к консенсусу. Идея создания автономной территории на Минданао в рамках Республики Филиппины была оформлена в виде закона, неоднократно дорабатывалась, реализовывалась, однако без особого успеха. На протяжении последних 22 лет сохраняется сильная напряженность между правительством Филиппин и исламскими лидерами Минданао. С приходом к власти президента Дутерте была предпринята очередная попытка разрешения конфликта – впервые за многие годы по результатам плебисцита был ратифицирован закон, который может стать основой для реализации идеи об автономии Минданао. Но даже результаты этого референдума не могут обеспечить уверенность в том, что политическое насилие в ближайшей перспективе будет прекращено.

Ключевые слова: моро, исламский радикализм, автономия, плебисцит, Органический закон Бангсаморо, ИФОМ, террористический акт, мирные переговоры.

Проблема распространения радикальных исламских движений остро стоит в странах Юго-Восточной Азии, в том числе на Филиппинах. В этой преимущественно христианской стране население самого южного острова, Минданао, традиционно исповедует ислам. Южане долго сопротивлялись колонизации, имеют собственное представление о своем месте в постколониальной Республике Филиппины, со второй половины XX века требуя автономии и независимости.

Народы, населявшие южную часть Филиппинского архипелага, как считается, восприняли ислам из Малайзии и Индонезии еще до прихода испанцев, примерно в XIII веке. В XV веке на архипелаге Сулу возникает первый султанат, в первой четверти XVI века появляются султанаты на Минданао. Султанаты осуществляют управление южной частью о. Минданао вплоть до колониального завоевания Филиппин испанцами, от которых местное исламское население и получает наименование «моро» (мавры).

Проникновению на Филиппинский архипелаг ислама способствовали тесные контакты филиппинских этносов с Индонезией и Малайей. Влияние ислама на этническое развитие Филиппин нельзя назвать однозначным хотя бы потому, что мусульманская культура, войдя в соприкосновение с местными культурами, способствовала своеобразному синтезу, формированию специфической этнической картины. Принятие ислама привело к обособлению и определенному противопоставлению мусульманских народов Филиппин (моро). С течением времени смешение двух культур – исламской и филиппинской – привело к своеобразному противопоставлению мусульманских народов филиппинцам.

Важно отметить, что в течение 300 лет моро боролись с испанскими колонизаторами и лишь в конце XIX века признали суверенитет испанской короны. В 1893 г. султан Джамалул Кирам II был официально признан испанскими властями. Тем самым этот район вошёл в состав Филиппин как особый регион, спецификой которого стала мусульманская религия. Ислам сыграл здесь роль этнообразующего фактора.

С 1898 г., по итогам испано-американской войны, Испания вынуждена была отказаться от своей азиатской колонии – Филиппин, где с этого времени установилось американское правление. США вели политику, направленную на демократизацию и консолидацию Филиппин, и не оставили без внимания южные регионы. Проамериканское правительство стало проводить «политику привлекательности», поощрявшую интеграцию мусульманской общины в филиппинское общество. Эта политика основывалась на принципах доверительного колониализма (проху colonialism), легализованного Актом об общественной земле 1919 г., который отменял права наследования собственности, основанные на шариате¹. Акт также предоставил государству право присуждать права владения земельной собственностью. Считалось, что мусульмане будут «учиться» у «более продвинутых», обращенных в христианство, филиппинцев и интегрируются в филиппинское сообщество форсированными темпами [1, с. 73, 80]. Однако эти усилия имели обратный эффект. В первой половине XX века обострились противоречия между мусульманами и христианами, сформировалось враждебное отношение к моро. Для самих моро американцы как колонизаторы были ничем не лучше испанцев.

Возникло активное движение моро против американского колониального правления. Начиная же с 1960-х гг. (после того, как Филиппины получили независимость в 1946 г.), руководство моро начало борьбу за создание независимого государства «Бангсаморо». Постепенно преимущественно политическая платформа превратилась в вооруженное движение под знаменем «Национального фронта освобождения Моро» (НФОМ). Внутри НФОМ не было единогласия. Не все члены организации разделяли идеи автономии – часть выступала за создание независимого государства на южных территориях Филиппин. Так, в 1981 г. от НФОМ откололась более радикальная группировка под руководством Хашима Саламата, получившая название «Исламский фронт освобождения моро» (ИФОМ)². Как следует из названия, ИФОМ отличался от НФОМ ориентацией на исламский фундаментализм. Своей целью он провозгласил создание на территории Южных Филиппин независимого исламского государства Бангсаморо. В отличие от НФОМ, ИФОМ поначалу категорически отвергал возможность переговоров с центральным филиппинским правительством.

Вполне очевидно, что в исламском движении на Филиппинах в процессе борьбы за национальную либо этнорелигиозную независимость поэтапно и закономерно формировались радикальные крылья. От них постепенно отделялись еще более радикальные и готовые к насилию в политических целях группировки. Вооруженное противостояние продолжается до сих пор.

Каждый новый президент Филиппин пытался разрешить проблему исламского сепаратизма. Несмотря на затраченные усилия, перспектива положительного результата миротворческого процесса на юге Филиппин остается сомнительной.

* * *

В 1987 г. положение об автономии вошло в Конституцию Филиппин, которой этот регион признавался исторически мусульманской территорией при условии сохранения территориальной целостности и суверенитета Филиппин. Впервые таким образом на повестку дня было поставлено практическое создание АРММ – Автономного региона Мусульманского Минданао. В 1988 г. так называемый *Органический акт для Мусульманского Минданао*³ был передан в Конгресс для окончательного утверждения, и в августе 1989 г. президент Филиппин К. Акино подписала этот Акт, в результате чего он обрел силу закона.

В ноябре 1989 г., в соответствии с названным Актом, на предполагаемых к вхождению в АРММ территориях был проведен референдум, в результате которого лишь четыре провинции Минданао выразили желание войти в политическое новообразование. Это были провинции

¹ The Public Land Act No. 2874. – Manila, 1919. – P. 23. Sec. 12; P. 24–25. Sec. 22. – URL: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.b5022900;view=1up;seq=26;Ocampo,SaturC.TheMoroLandProblem//ThePhilStar.-2011.March12.-URL:https://www.philstar.com/opinion/2011/03/12/664993/moro-land-problem>

² Исламский фронт освобождения моро и его исламские вооруженные силы Бангсаморо (ИФОМ–ИВСБ). – URL: <https://constitutions.ru/?p=18040>

³ Republic Act No. 6734. – URL: http://www.muslimmindanao.ph/armm_ra/RA%206734.pdf; <https://constitutions.ru/?p=18034>

Магинданао, Южный Ланао, Тави-тави и Сулу. В феврале 1990 г. в регионе впервые прошли выборы губернатора, а деятельность автономного образования формально началась, когда первый губернатор Атти Кандао принес присягу.

Последующие пять лет сопровождались борьбой фракций чиновничества за руководящие посты и партизанской борьбой радикалов с «коллаборационистами». В сентябре 1996 г. филиппинское правительство подписало с НФОМ очередное «окончательное» мирное соглашение, позволившее избрать губернатором лидера НФОМ Нура Мисуари и объявить о создании Особой зоны мира и развития на юге Филиппин и Совета по развитию Южных Филиппин, председателем которого также стал Мисуари.

Группы боевиков под эгидой ИФОМ воспротивились автономии, объявив о своих идейных разногласиях с НФОМ, и продолжили вооруженную борьбу, переросшую к 2000 г. в полномасштабную войну с правительственными войсками, перемежавшуюся попытками переговоров.

Эти попытки были прерваны, когда преемник Фиделя Рамоса (президент страны в 1992–1998 гг.) президент Джозеф Эстрада (находился у власти в 1998–2001 гг.; отстранен в результате импичмента) объявил о начале «тотальной войны» и начал операцию против исламистов.

Военная кампания Эстрады привела лишь к тому, что в регионе в еще больших масштабах развернулась партизанская война, а в исламистском движении активизировались наиболее непримиримые организации. Это, прежде всего, группировка «Абу Сайяф», созданная в 1991 г. исламистами из ИФОМ, по некоторым данным, — последователями салафизма. Они не только выступают за создание исламского государства моро, но и призывают к «джихаду против неверных» любыми путями и средствами. Активно действует в регионе и группировка «Джемаа Исламия».

Обе эти организации были включены в списки террористических не только филиппинским правительством, но также Евросоюзом и США. Собственно, в первое десятилетие XXI века зарубежная общественность узнавала об исламских проблемах Филиппин по большей части в результате деятельности этих террористов: в последние 15 лет любые военные операции филиппинского правительства идут, как правило, под лозунгами борьбы с террористической угрозой.

* * *

Какие юридические трудности препятствуют образованию государства Бангсаморо? Формальная процедура создания Бангсаморо выглядит следующим образом. Все положения Закона подлежат согласованию с представителями народа моро (ИФОМ), после чего сам этот Основной закон должен быть утвержден общенациональным парламентом, опубликован и вынесен на референдум, то есть за его принятие должно проголосовать большинство населения перечисленных в Законе административных единиц провинций, муниципалитетов и территориальных общин (барангай) юга страны. Процесс принятия закона на парламентской стадии может тормозиться влиятельным лобби из олигархов-землевладельцев и парламентариев, находящихся под покровительством местных церковных властей. Основным препятствием является несоответствие многих положений *Основного закона Бангсаморо*⁴ Конституции Филиппин 1987 г. Пересмотр же Конституции требует общенационального плебисцита.

Принципиально важным является положение о всенародности референдума. Нельзя исключить, что большинству населения Филиппин, далекому от проблем южной окраины, изменение Конституции ради одной из малочисленных народностей может не понравиться, и процесс опять затормозится. А вынесение вопроса на местный референдум (то есть проведение плебисцита на части филиппинской территории), опять же согласно закону, должно быть утверждено общенациональным парламентом, а не правительством региона. Эта юридическая проблема (а точнее, целый комплекс юридических проблем) имеет явные аналогии во многих других странах мира: возможно ли законным образом осуществить сецессию части территории государства, кому принадлежит право решать вопрос об отделении и как понимать в этом случае, что такое «сепаратизм».

По соглашению автономия Бангсаморо получит возможность развивать у себя «мусульманские формы государственности». Вплоть до создания разветвленной структуры шариатского правосудия (только для мусульман) при сохранении в то же время традиционной племенной (для других народностей) и общегосударственной судебных систем. Планируется широкое вне-

⁴ A Primer on the Bangsamoro Transition Commission and the Bangsamoro Basic Law. February 2014. — URL: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/philippines/documents/eu_in_mindanao/btc_primer_english_web.pdf

дрение арабского языка в качестве регионального, а также постепенное (в течение четырех лет) разоружение радикальных сепаратистов и переход правоохранительных функций от армии Филиппин к полиции Бангсаморо.

Власти автономии получают возможность самостоятельно распоряжаться большей частью природных ресурсов. Именно экономические и финансовые преференции, предоставляемые одному из регионов страны, вызывают особое неприятие многих филиппинских политиков и считаются нарушением Конституции, согласно которой недра принадлежат всему народу в равной степени. Согласно законопроекту о Бангсаморо, в регионе должно оставаться 75 % от собираемых здесь общегосударственных налогов, плюс он получит в полном объеме доходы от разработки всех «неметаллических» ресурсов (песок, щебень) и 75 % от «металлических» доходов (на Минданао имеются богатые запасы меди, магния, золота, серебра, железа, свинца, хромовых руд), а средства, полученные от добычи энергоресурсов (в первую очередь это нефтяные и газовые месторождения, находящиеся в море Сулу), будут делиться пополам с центральным правительством. По некоторым оценкам, потенциал инвестиций в добычу разведанных минеральных ресурсов в регионе оценивается примерно в 300 млрд долл.

* * *

Несмотря на все усилия договаривающихся сторон, в регионе остаются еще вооруженные формирования, не идущие на контакт с центральным правительством. Сразу после подписания в Малайзии в 2012 г. рамочного соглашения о примирении⁵ экстремистская группа, назвавшая себя «Борцами за свободу исламского Бангсаморо», не удовлетворенная перспективой автономизации, объявила о своем отсоединении от ИФОМ и продолжении борьбы с филиппинским государством за полную независимость региона. ИФОМ – фактически материнская по отношению к ИФОМ организация – также выразил недовольство тем, что его как бы отодвигают на второй план в этом процессе.

В 2014 г. по результатам переговоров с ИФОМ, проведенных при сотрудничестве Малайзии, было заключено всеобъемлющее соглашение о Бангсаморо⁶. Тогда же была создана совместная комиссия по Бангсаморо, куда вошли представители правительства и ИФОМ с целью разработки законодательства, так называемого *Основного закона Бангсаморо*, который установил бы автономное образование в Бангсаморо со значительно большими полномочиями, чем те, которыми обладает нынешний автономный регион Мусульманского Минданао. Однако далеко не все заинтересованные стороны были вовлечены в эти процессы. Так, ИФОМ не участвовал в разработке закона, как и другие заинтересованные стороны в районе Бангсаморо. Это привело к тому, что к моменту, когда закон был передан на рассмотрение в филиппинский Конгресс в конце 2014 г., ему противостояли лидеры сразу нескольких групп коренных народов, а также ИФОМ.

Столкновение между правительственными войсками и боевиками в феврале 2015 г. из-за нарушения режима прекращения огня со стороны правительственных сил в ходе проведения операции по обеспечению безопасности, привело к гибели в их рядах 46 человек, а также 18 повстанцев (т. н. «инцидент в Мамасапано»)⁷. Этот эпизод привел к тому, что рассмотрение *Основного закона Бангсаморо* в Конгрессе приостановилось вплоть до тех пор, пока Родриго Дутерте не возглавил страну в июне 2016 г. В этот же период появилось несколько новых радикальных группировок, исповедующих принципы джихада, в том числе так называемая группа Мауте (Maute Group). Семья Мауте когда-то была важной составной частью руководства ИФОМ. Эта новая вооруженная группировка быстро привлекла на свою сторону молодых моро, разочарованных медленными темпами внедрения Закона.

* * *

Со своей стороны президент Филиппин Родриго Дутерте в августе 2016 г. запустил новую «дорожную карту мира» с целью «сближения» фрагментированного руководства моро и создания особой автономии Бангсаморо, как это и было предусмотрено в мирных соглашениях 1996

⁵ Рамочное соглашение относительно Бангсаморо, 7 октября 2012 года. – URL: <https://constitutions.ru/?p=18056>; оригинал соглашения на английском языке: URL: <https://www.c-r.org/downloads/Framework%20Agreement%20on%20the%20Bangsamoro%20-%20original.pdf>

⁶ Comprehensive Agreement on the Bangsamoro. – URL: <http://pcij.org/blog/wp-content/uploads/2014/03/Comprehensive-Agreement-on-the-Bangsamoro.pdf>

⁷ Голикова В. Инцидент в Мамасапано в контексте текущих мирных переговоров на юге Филиппин // Центр АСЕАН при МГИМО МИД России. – 2015. 29 апреля. – URL: <https://istina.msu.ru/smi/event/35525078/show/>

и 2014 гг. Был сформирован новый закон, который охватывал не только представителей двух сторон, но и других заинтересованных лиц: ИФОМ, местные меньшинств и более мелких групп, представителей коренных народов района. В июле 2017 г. Комиссия представила президенту проект нового закона об автономии. Хотя проект закона был составлен на основе консенсуса договаривающихся сторон, оставалось все же много неточностей, которые не устраивали ни президента страны, ни отдельные фракции внутри руководства моро. Более развернутый процесс диалога внутри группировок моро, который был частью мандата данного закона, так и не был организован, и многие сегменты руководства моро по-прежнему скептически относились к способности ИФОМ создать переходный орган Бангсаморо (который будет сформирован после принятия Конгрессом нового законодательства) в инклюзивном или консультативном порядке. В августе 2017 г. президент передал проект закона Конгрессу, подчеркнув, что поддерживает его, а передача в Конгресс уже исправленного проекта ожидалась к марту 2018 г. [4].

23 июля 2018 г. Сенат ратифицировал *Основной закон о Бангсаморо* и передал его на подписание президенту страны Родриго Дутерте⁸. Позднее сообщалось, что плебисцит на Минданао, который призван определить какой процент населения проголосует за вхождение в автономную структуру Бангсаморо, назначен на 21 января 2019 г.⁹ В теории, учитывая всю предшествующую историю развития данного конфликта, возможно, были переносы плебисцита и на более поздние сроки. Тем не менее 21 января 2019 г. состоялась первая часть плебисцита в Автономном регионе Мусульманского Минданао (ARMM), в Котабаты-Сити и Изабелла-Сити. За ним последовала вторая часть плебисцита 6 февраля — в Ланао-дель-Норте, за исключением города Илиган и севера Котабаты¹⁰.

В день плебисцита свою позицию относительно мирного процесса на Минданао высказали члены Римской католической церкви в данном регионе. Они подчеркнули, что успешное принятие и реализация *Органического закона Бангсаморо* — это путь к миру и религия на этом пути должна выступать связующим звеном, а не разделяющей стеной, даже в том случае, если население Минданао исповедует две различные религии — ислам и христианство¹¹.

Кроме того, секретарь социально-экономического планирования Эрнесто М. Перния высказал мнение, что создание Автономного региона Бангсаморо (АРБ) станет толчком для экономического развития региона и роста инвестирования в о. Минданао. Уже на финансовый 2019 г. национальным правительством было выделено около 70 млрд филиппинских песо в качестве помощи региону. И это далеко не все финансирование, которое ожидается в АРММБ. Перния подчеркнул, что запланированы крупные инфраструктурные проекты в регионе на сумму 22,15 млрд песо на 2019 г. и 40,85 млрд песо на 2017–2022 гг. на основе Программы государственных инвестиций. В рамках создания нового региона будет образован Совет по экономическому развитию Бангсаморо, который будет служить агентством по планированию, мониторингу и координации всех планов, программ и проектов правительства Бангсаморо. Представитель правительства Бангсаморо также будет членом Совета NEDA¹².

Не менее положительно выглядит общественное мнение. Согласно отчету статистического агентства SWS, опубликованному 21 января 2019 г., 67 % мусульман по всей стране определенно поддерживают принятие *Органического закона Бангсаморо*, 12 % в некоторой степени хотят этого, 14 % не определились, 4 % в некоторой степени не хотят этого, а 3 % выступают против Закона. Таким образом, чистый балл одобрения Закона составил +72¹³.

Первый плебисцит прошел в мирной обстановке, никаких происшествий 21 января зафиксировано не было¹⁴. Однако 5 февраля, за день до проведения второго плебисцита, в провинции

⁸ Senate ratifies Bangsamoro Law // The Manila Bulletin. — 2018. July 23. — URL: <https://news.mb.com.ph/2018/07/23/senate-ratifies-bangsamoro-law/>

⁹ Plebiscite on southern Philippine Muslim region's autonomy set for Jan. 21 // Agencia EFE. — 2018. September 5. — URL: <https://www.efe.com/efe/english/portada/plebiscite-on-southern-philippine-muslim-region-s-autonomy-set-for-jan-21/50000260-3739605>

¹⁰ Creation of Bangsamoro Region to spur growth — NEDA // Philippines News Agency. — 2019. January 22. — URL: <https://www.pna.gov.ph/articles/1059744>

¹¹ Catholic leaders call for 'diversity' in new Bangsamoro entity / by Jigger Jerusalem // Philippines News Agency. — 2019. January 21. — URL: <https://www.pna.gov.ph/articles/1059527>

¹² Creation of Bangsamoro Region to spur growth — NEDA // Philippines News Agency. — 2019. — January 22. — URL: <https://www.pna.gov.ph/articles/1059744>

¹³ Most Muslims favor BOL approval: SWS / by Christine Cudis // Philippines News Agency. — 2019. January 22. — URL: <https://www.pna.gov.ph/articles/1059659>

¹⁴ ARMM plebiscite generally peaceful: Comelec // Philippines News Agency. — 2019. January 21. — URL: <https://www.pna.gov.ph/articles/1059549>

Ланао дель Норте прогремело три взрыва в разных городах¹⁵. Это вызвало тревогу в правительстве и в политической среде, были приняты дополнительные меры по обеспечению безопасности. Однако, как стало понятно позднее, на результаты голосования 6 февраля эти события кардинально не повлияли. В ходе первого плебисцита из 2 167 244 зарегистрированных в регионе проголосовали 1 844 873 человек с общим процентов одобрения закона 85,13 %¹⁶.

Результаты второго голосования оказались более противоречивыми. Барангайцы в Северном Котабато проголосовали за включение их провинции в состав автономии, но ни один из шести городов в провинции Ланао-дель-Норте не присоединился к АРММБ после сложного двухэтапного процесса голосования, который не позволял отдельным городам выходить из состава провинции, несмотря на то что часть из них поддержала закон и выступила за вступление в АРММ.

Временный орган управления Бангсаморо из 80 человек был назначен, все его члены — приведены к присяге. Исламский фронт освобождения Моро (ИФОМ) назначил 41 человека, а правительство — 39, 25 из которых были из предыдущего автономного правительства. Данный орган будет действовать как временное правительство на основе парламентской системы. Возглавляемый председателем ИФОМ Эбрахимом эль-Хадж Мурадом он останется у власти в течение трех лет, пока не будут организованы выборы в АРММБ¹⁷.

И хотя результаты голосования выглядят многообещающе, остается много сложностей, связанных с реализацией ратифицированного закона. В частности, как и прежде, необходимо решить проблему замирения с экстремистскими исламскими группировками на территории Минданао, которые с самого начала миротворческого процесса выступали и продолжают выступать против автономии как таковой и требуют полной независимости. ИФОМ берет на себя задачу проведения переговоров с этими группировками¹⁸. Вероятно, сохраняющаяся опасность провокационных акций со стороны боевиков также является одной из главных причин, по которой военное положение на Минданао не будет снято в ближайшее время, а сохранится до конца декабря 2019 г.¹⁹

* * *

Положительные результаты плебисцита стали началом долгого пути ряда территорий Минданао к состоянию полноценной автономии Бангсаморо с постепенной реализацией тех положений, которые на протяжении десятилетий обсуждались, но пока существуют только на бумаге. Наиболее вероятный вариант дальнейшего развития, к сожалению, оказывается и наименее оптимистичным. Так, можно присоединиться к мнению Ю. О. Левтоновой, высказанному гораздо ранее нынешних событий: «В полном объеме сохраняются угрозы и вызовы мирному процессу. Это продолжающаяся экспансия исламизма, связанного с “Абу Сайяф” и другими радикальными группировками, которые действуют и вне, и внутри ИФОМ. Сохраняются традиционные местные кланы, позиции которых могут ослабеть с созданием Бангсаморо (потенциальные противники новой автономии)» [2, с. 25]. Учитывая тенденции в ходе мирных переговоров за все прошедшее время, когда наблюдались постоянные нарушения принятых соглашений с обеих сторон, провоцировались неоднократные нападения и атаки, приводившие к гибели и полицейских, и боевиков, и мирных жителей, было бы странно ожидать, что с принятием *Основного закона Бангсаморо* наступит урегулирование конфликта.

Есть и вероятность того, что христианское население на территории будущей автономии может воспротивиться созданию Бангсаморо. Религиозная мотивация, как и опасения лишиться земель и собственности, которые когда-то были изъяты у исламского населения Минданао, могут стать причиной усиления напряженности между исламским и неисламским населением территории Бангсаморо [3, p. 30–31].

¹⁵ 3 blasts recorded in Lanao Norte day before BOL plebiscite // Philippines News Agency. — 2019. February 6. — URL: <https://www.pna.gov.ph/articles/1061078>

¹⁶ Canvassing done, unofficial results says BOL ratified // Business World. — 2019. January 25. — URL: <https://www.bworldonline.com/canvassing-done-unofficial-results-says-bol-ratified/>

¹⁷ Abuza, Zachary. Bangsamoro after the plebiscite. What comes next in the Mindanao peace process? // Asia and the Pacific Policy Society. — 2019. March 4. — URL: <https://www.policyforum.net/bangsamoro-after-the-plebiscite>

¹⁸ GPH, MILF panels reaffirm commitment to fully implement CAB // Philippines News Agency. — 2019. April 30. — URL: <https://www.pna.gov.ph/articles/1068572>

¹⁹ AFP, DND hail SC ruling on martial law extension // Philippines News Agency. — 2019. February 19. — URL: <https://www.pna.gov.ph/articles/1062366>

* * *

Острота проблемы терроризма для мусульманского культурно-исторического ареала иллюстрируется тем обстоятельством, что в настоящее время именно страны, его составляющие, в наибольшей степени испытывают деструктивное влияние этого феномена. Несколько десятков исламистских группировок Филиппин усугубляют непростую обстановку в стране. Некоторые из них ранее присягнули на верность лидеру террористической организации ИГ²⁰. Среди тех, кто уже принес присягу, называют Абдуллу аль-Филиппини («Абу-Сайяф») и Абу Шарифа («Ансар аль-Килафа»), а также Абу Бакар Баашира (индонезийская группировка «Джамаах Аншарут Таухид»)²¹.

Присяга на верность ИГ лидеров некоторых формирований, которые ранее противостояли друг другу, ожидаемо способствует активизации местных группировок. Результатом объединения террористических формирований под знаменами ИГ стало усиление борьбы и стремление превратить южные районы Филиппин в очередной «вилаят» ИГ с последовавшим захватом сторонниками ИГ (боевиками «Абу-Сайяф» и «Мауте») г. Марави в мае 2017 г.

Захват Марави явил собой новую тенденцию, которая выразилась в хорошей организационной и индивидуальной подготовке боевиков. На уровне организаций террористические ячейки ИГ провинций Басилан, Котабато, Магинданао, Ланао, а также группировка «Ансар аль-Халифа Филиппины» сумели объединиться с «Бойцами исламского освобождения Бангсаморо». На индивидуальном уровне захват Марави поддержал индонезийский отряд джихадистов «Катиба аль-Мухаджир», а также отдельные боевики из Индонезии, Малайзии, ряда стран Африки и Ближнего Востока. Хотя террористы не сумели удержать контроль над захваченной территорией, по уровню подготовки им все же удалось провести операцию сродни тем, которые были осуществлены в Ракке, Мосуле или Алеппо. Опыт вооруженной террористической борьбы в Марави с опорой на местные радикальные группировки и при финансовой поддержке извне может иметь далеко идущие последствия в Юго-Восточной Азии в целом, приводя к дальнейшей радикализации настроений и совершенствованию стратегии террористической деятельности. Несмотря на победу над «вилаятом» ИГ в Марави, Филиппины вряд ли смогут освободиться от его сетей. Вне зависимости от судьбы собственно ИГ, солидаризовавшиеся с ним организации будут стремиться занять нишу вооруженных борцов за права мусульман, освободившуюся после подписания соглашения правительства с «Исламским фронтом освобождения Моро». В феврале 2018 г. его глава Ибрагим Мурад предупредил власти о продолжении деятельности джихадистов, в частности, сообщив о рекрутировании активистов, прибытии новых бойцов не только из Индонезии и Малайзии, но и из стран Ближнего Востока. Он также не исключил возможности захвата новых районов на юге Филиппин²².

* * *

Российская Федерация имеет богатый опыт борьбы с терроризмом и международного сотрудничества на данном направлении. В 2017–2018 гг. Россия существенно расширила двусторонние связи с Филиппинской Республикой, в том числе декларируя готовность оказывать ей консультационную и информационную помощь по борьбе с терроризмом, а также поставлять легкое стрелковое вооружение. При этом наша страна не вмешивается ни во внутренние (моро), ни во внешние (ЮКМ) конфликты Филиппин (как и других стран ЮВА), выступая за мирные способы разрешения подобных конфликтов.

Весьма затруднительно прогнозировать развертывание того потенциала террористической активности, который, несомненно, имеет место на Минданао. Технологии функционирования террористических организаций, распространяемые в последние годы под брендом ИГ, демонстрируют свою эффективность, обеспечивая этим организациям жизнеспособность.

²⁰ Ефимова Л. Провинция «Исламского государства» на юге Филиппин — религиозные или политические причины? // Портал МГИМО. — 2016. 20 февраля. — URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/provintsiya-islamskogo-gosudarstva/>; Рогожина Н. Исламский радикализм и экстремизм в странах АСЕАН // Портал РСМД. — 2015. 13 октября. — URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/islamskiy-radikalizm-i-ekstremizm-v-stranakh-asean/?sphrase_id=2391277

²¹ Рогожина Н. Исламский экстремизм в Юго-Восточной Азии. Краткий обзор основных экстремистских организаций и их лидеров в странах АСЕАН // Портал РСМД. — URL: <https://russiancouncil.ru/extremism-asean/>; ISIS Now in Asia; Filipino Terror Groups Pledge Allegiance to Islamic State. — 2016. January 11. — URL: <https://www.australianetworknews.com/isis-now-asia-philipino-terror-groups-pledge-allegiance-islamic-state/>

²² MILF warns of heightened extremism if Congress does not pass law // Arab News. — 2018. February 20. — URL: <http://www.arabnews.com/node/1250436/world>

Как представляется, Филиппины приближаются к «реперной точке» в своей истории, когда велика опасность нового, возможно — более существенного, чем прежде, взрыва вооруженной антиправительственной активности, в которой права мусульман будут интерпретированы как, прежде всего, права мусульман. Но вместе с тем имеет место и вероятность постепенной нормализации, за которую также наличествуют серьезные аргументы — Основной закон содержит в себе весомые условия не только политического замирения, но и последующего устойчивого социально-экономического развития соответствующих территорий.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Золотухин И. Н.* Филиппинский архипелаг в зеркале этнической ситуации // Ойкумена. Регионоведческие исследования. — 2009. — № 3. — С. 71–85. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/filippinskiy-arhipelag-v-zerkale-etnicheskoy-situatsii>
2. *Левтонова Ю. О.* Два года до нового президентского цикла на Филиппинах (три угрозы безопасности) // Юго-Восточная Азия: Актуальные проблемы развития. — 2014. — № 23. — С. 17–34.
3. *Caballero, Juvanni A., Torres Mark Anthony J.* The Bangsamoro Peace Process and Peacebuilding in Mindanao: Implications to Philippine Studies and National Development // *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences*. 2016. Vol. 19, No. 3. P. 29–38. — URL: <https://jhss-khazar.org/wp-content/uploads/2012/12/NEW3.Mark-ANTHONY..pdf>
4. *Kumar, Chetan.* Track-Two Initiatives of Nationally-Led Peace Processes: The Case of the Philippines // Issue Brief. Norwegian University of International Affairs. 2007. No. 5. — URL: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Global%20Policy%20Centres/OGC/Issue_Brief_Philippines_PeaceProcesses.pdf

DARIA PANARINA, KIRILL PETROV

AUTONOMOUS REGION IN MUSLIM MINDANAO — BANGSAMORO REPUBLIC

Daria S. Panarina, PhD (Culture Studies), Researcher,
Centre for South-East Asia, Australia and Oceania Studies,
Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences.
E-mail: daria2002panarina@gmail.com

Kirill E. Petrov, PhD (Political Science), Senior Researcher,
Center for Political Elites Studies, Institute for International Studies,
MGIMO University.
E-mail: orkir@mail.ru

Summary. Since XV-th century, when first Muslim state has been formed at Mindanao island in the south of the Philippines, practically two very different societies had to co-exist on the territory of the country: Muslims and Filipinos. It created a problem and numerous conflicts which have not been solved so far. The aggravation between the Filipinos and the inhabitants of the southern island of Mindanao, which occurred in the XX-th century, led to a series of peace negotiations and attempts to reach political consensus. The idea of creating an autonomous territory in Mindanao within the framework of the Republic of the Philippines was framed in the form of a law, repeatedly elaborated, implemented, but without much success. Over the past 22 years, disagreements and a threat to the security of the region preserved, and strong tensions remained between the government of the Philippines and the Islamic leaders of Mindanao. When President Duterte came to power, another attempt was made to resolve this conflict, and for the first time in many years, a law was ratified

based on the results of the plebiscite. This law can become the basis for the successful implementation of the idea of autonomy of Mindanao. However, it should be noted that in the near future the likelihood of armed clashes, provocations and serious terrorist acts by the forces of extremist groups in Mindanao is quite high.

Keywords: moro, Muslim radicalism, autonomy, plebiscite, Bangsamoro Organic Law, MILF, terrorist act, peace talks.

REFERENCES

- Caballero, Juvanni A.; Torres, Mark Anthony J. The Bangsamoro Peace Process and Peacebuilding in Mindanao: Implications to Philippine Studies and National Development. *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences*. 2016. Vol. 19. No. 3. P. 29–38. URL: <https://jhss-khazar.org/wp-content/uploads/2012/12/NEW3.Mark-ANTHONY..pdf>
- Kumar, Chetan. Track-Two Initiatives of Nationally-Led Peace Processes: The Case of the Philippines. *Issue Brief. Norwegian University of International Affairs*. 2017. No. 5. – URL: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Global%20Policy%20Centres/OGC/Issue_Brief_Philippines_PeaceProcesses.pdf
- Levtanova Yu.O. Dva goda do novogo prezidentskogo tsikla na Filippinakh (tri ugrozy bezopasnosti) [Two Years of the New Presidential Cycle in the Philippines (Three Security Threats)]. *Yugo-Vostochnaya Aziya: Aktualnyye problemy razvitiya*. 2014. No. 23. P. 17–34.
- Zolotukhin I.N. Filippinskiy arhipelag v zerkale etnicheskoy situatsii [The Philippine Archipelago in the Aspect in the Ethnic Situation]. *Oykumena. Regionovedcheskiye issledovaniya*. 2009. No. 3. P. 71–85. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/filippinskiy-arhipelag-v-zerkale-etnicheskoy-situatsii>

О. Г. ПАРАМОНОВ

МОРСКОЕ ПИРАТСТВО В ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Олег Геннадьевич Парамонов, канд. ист. наук, ст. науч. сотр.
Центра исследований Восточной Азии и ШОС
Института международных исследований МГИМО МИД России;
доцент Департамента международных отношений
Факультета мировой экономики и мировой политики
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики».
E-mail: paramonov_og@rambler.ru

Аннотация. Морское пиратство рассматривается как один из наиболее серьезных нетрадиционных вызовов безопасности. После заметных успехов в борьбе с ним в водах, прилегающих к Сомали, ситуация с морским пиратством и морским терроризмом в Юго-Восточной Азии вновь оказалась в фокусе внимания не только региональных держав, но и внерегиональных акторов. При этом государства АСЕАН последовательно выступают против интернационализации этой проблемы региона, рассматривая ситуацию с точки зрения в контексте обеспечения собственного суверенитета. Вместе с тем в настоящее время сами региональные государства не обладают достаточными возможностями для эффективного противодействия морскому пиратству, несмотря на определенные успехи на данном направлении.

Ключевые слова: АСЕАН, морская безопасность, Южно-Китайское море, Малаккский патруль, морской терроризм, Морской шелковый путь.

На морском пространстве ЮВА сконцентрирован ряд ключевых транспортных коммуникаций, проходящих в первую очередь через Малаккский пролив и Южно-Китайское море (далее – ЮКМ). Ведущие страны региона активно вовлечены в процесс мирового разделения труда и мировой торговли, в силу чего обеспечение безопасности морского судоходства является их жизненно важным приоритетом. Особую актуальность эта задача имеет для островных и архипелажных государств, например для Сингапура, являющегося глобальным экономическим хабом.

Кроме того, от обеспечения морской безопасности в ЮВА зависят и интересы внерегиональных акторов. В частности, планы Китая по созданию «Морского шёлкового пути» – одного из стержневых элементов инициативы «Один пояс, один путь». Энергетическая безопасность Японии во многом обеспечивается бесперебойными поставками углеводородов через судоходные пути ЮВА. Нефтепродукты из стран Персидского залива транспортируются в Китай и Республику Корея также преимущественно через Малаккский пролив.

Несмотря на наличие широкого круга государств, интересы которых связаны со стабильным функционированием морских транспортных артерий ЮВА, в том числе государств, обладающих серьёзными военно-морскими возможностями, здесь сохраняет свою актуальность одна из серьёзных угроз безопасности – морское пиратство и морской терроризм.

В период после окончания холодной войны рост морского пиратства в мире в значительной степени был связан с сокращением военных флотов ведущих морских держав и улучшением конъюнктуры на развивающихся рынках. В 1980–1990-х гг. ЮВА фактически превращается в мировой центр пиратства, а наиболее опасным местом становится Малаккский пролив, имеющий глубину чуть более 20 м и в самом загруженном участке (пролив Филиппа) ширину – 2,8 км. Если в 1986 г. здесь было захвачено менее 30 торговых судов, то в 2000 г. – 215. И это при том, что пролив является главной тихоокеанской транспортной артерией. Согласно прогнозам Министерства транспорта Японии, транзит грузов через него может достигнуть к 2020 г. 6,4 млрд т [5, с. 116].

Когда в последующем, благодаря усилиям Малайзии, Сингапура и Индонезии, ситуация в Малаккском проливе стала улучшаться (о чём подробнее будет сказано ниже), увеличилось

число разбойных нападений в территориальных водах Вьетнама, у южного побережья Филиппинских островов, а также в водах близ Индонезии и Малайзии.

Вместе с тем во второй половине 2000-х гг. новым очагом морского пиратства стало побережье Африканского Рога. По мере нейтрализации пиратской активности в Сомали с помощью скоординированных действий мирового сообщества (например, государств БРИКС, США, Германии, Японии) морские пираты ЮВА вновь стали более активно напоминать о своём существовании¹.

В период 2013–2016 гг. имела место серия инцидентов, связанных с захватом нефтеналивных судов для продажи их груза на чёрных рынках. Так, по информации Центра сообщений о пиратстве при Международном морском бюро Международной торговой палаты, функционирующего с 1992 г. в Куала-Лумпуре, в 2015 г. произошло 108 морских пиратских нападений, преимущественно на небольшие танкеры. Это во многом можно объяснить использованием судоходными компаниями в условиях коррекции нефтяных цен тихоходных нефтеналивных судов с малочисленными командами. Нападения были прекрасно организованы, пиратские группы владели инсайдерской информацией о маршрутах следования кораблей, характере их груза и т. д. Особую тревогу вызвала серия нападений на суда с целью получения выкупа за их экипажи, совершённая в 2016 г. боевиками террористической группировки «Абу Сайяф». Полученный за заложников выкуп, скорее всего, был использован для финансирования террористической деятельности². Ранее, в 2004 г., имел место акт морского терроризма с участием данной группировки, в результате которого взрывом бомбы было уничтожено судно в Манильской бухте, погибло 116 человек. Море Сулу, где произошли захваты заложников, является одним из основных региональных очагов распространения контрабанды, торговли оружием и наркотиками [7].

В 2017 г. на фоне роста количества нападений на торговые суда в Азии на 16 % (101 инцидент против 87 в 2016 г.) происходит увеличение количества нападений морских пиратов на суда с целью их перепродажи либо захвата груза в водах близ Филиппин, в ЮКМ, Малаккском и Сингапурском проливах, количество же похищений в море Сулу экипажей морских судов с целью получения выкупа снижается. Если на 2016 г. приходилось максимальное количество нападений на торговые суда, совершенных особо жесткими методами, то в 2017 г. число подобных нападений резко снизилось (15 инцидентов – 2016 г., 6 нападений – 2017 г.)³. При этом в целом пираты ЮВА стараются не применять во время нападений огнестрельное и другие виды оружия. В 2014 г. от рук пиратов погибли четыре моряка, три из них – в ЮКМ.

Нападения на торговые суда совершались преимущественно на якорных стоянках или у причалов (68 %). Например, в водах близ Индонезии в 2017 г. было совершено 30 нападений на стоящие на якорю торговые суда и только три нападения на суда во время их следования по маршруту⁴. Вместе с тем в последнее время появляется всё больше сообщений о пиратских атаках на суда в открытом море, что свидетельствует об изменении тактики морских пиратов по причинам, о которых будет сказано ниже.

Географические условия ЮВА идеально подходят для пиратской деятельности. Кроме Малаккского пролива, хорошие естественные условия для организации пиратских нападений имеются в проливах Ломбок и Сунда. В 2000–2006 гг. четверть всех пиратских нападений в мире происходила в районе индонезийского архипелага, состоящего из более 17 500 островов и имеющего общую протяжённость морского побережья 34 000 морских миль. Например, архипелаг Риау, расположенный всего в девяти милях от Сингапура, имеет репутацию «пиратского рая». Батан, самый крупный остров данного архипелага, считается основной базой местных пиратов.

Обычно в качестве причин возникновения и распространения морского пиратства указывают на следующие: деградация государственных институтов, рост межэтнических и межрелигиозных конфликтов, обнищание. Применительно к региону ЮВА ситуация представляется более сложной. Допуская, что слабость институтов государства или их полный упадок предпо-

¹ К 2013 г. только девять судов сообщили о нападении на них в районе Африканского Рога, ни один из кораблей не был захвачен. Вместе с тем в 2017 г. появилась информация о возобновлении пиратской активности в этом районе.

² Special Report on Abducting of Crew from Tug Boats in Waters off East Sabah and South Philippines. ReCAAP Information Sharing Centre, SR 01/2016. – URL: <http://www.recaap.org/resources/ck/files/special/Special%20Report%20on%20Abducting%20of%20Crew%20from%20Tug%20Boats%20in%20Waters%20off%20East%20Sabah%20and%20South%20Philippines.pdf>

³ Situation of Piracy and Sea Robbery in Asia // ReCAAP Information Sharing Centre, April 25, 2018. – URL: <https://www.intertanko.com/Global/presentations/2018/Presentation-INTERTANKO-Asian-Regional-Panel-Mtg-25-Apr-18Final.pdf>

⁴ Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships // International Maritime Organization. Annual Report – 2014, April 28, 2015. P. 8. – URL: http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Reports/Documents/219_Annual_2014.pdf

лагают фрагментацию его правящих групп, подобные процессы не всегда являются идеальной средой для возникновения пиратства. Если количество примитивных по своей организации разбойных нападений возрастает в странах, где вместо государственной власти имеет место анархия, то хорошо скоординированные пиратские нападения с использованием современных технических средств обычно производятся с территории государств, где налицо политические и экономические проблемы, но ситуация при этом далека до признаков коллапса.

В странах ЮВА рост бедности населения вследствие экономического спада или сокращения морских биоресурсов обычно вызывает увеличение примитивных пиратских нападений с целью хищения личных вещей экипажей судов и имеющегося на них топлива. Но этим не может объясняться рост хорошо организованных пиратских атак. Страны региона давно уже преодолели последствия Азиатского финансового кризиса 1998–1999 гг. и демонстрируют устойчивый экономический рост. Имевшая место в период глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. экономическая «встряска» в целом не отразилась на ситуации с морским пиратством (некоторое увеличение пиратских нападений было зафиксировано в водах близ Малайзии).

Что же касается районов военных, религиозных, этнических конфликтов в ЮВА, то они, как правило, не совпадают с очагами распространения морского пиратства. Кроме того, в регионе (за исключением Филиппин) за последние десять лет не наблюдалось серьёзных проблем с внутренней стабильностью. Имеющиеся статистические данные⁵ позволяют сделать вывод, что в период укрепления политической стабильности в таких странах, как Индонезия, Малайзия, Филиппины, отмечается рост числа пиратских нападений в примыкающих акваториях.

Возможно, увеличение числа пиратских нападений связано и с доступностью ряда технологических новинок: средств связи, радаров, навигационных систем, — которые существенно упрощают координацию действий пиратов во время нападений. Кроме того, благодаря доступности сети «Интернет» пираты получили возможность перейти от захватов судов с целью их последующей перепродажи к организации на основе полученной от хакеров информации нападений на суда, перевозящие интересующий их груз.

Что же касается пиратских нападений с целью захвата заложников, здесь также изменилась тактика. Специализирующиеся на подобных преступлениях пираты южной части Филиппинских островов, которые раньше могли относительно свободно пересекать границы государств региона, в настоящее время, в отличие от тактики своих сомалийских «коллег», стараются сразу после захвата покинуть судно вместе с заложниками и далее, после объявления условий выкупа, тщательно скрывают своё местоположение [6, р. 7].

Хотя пиратство в ЮВА является, как было отмечено выше, ещё и побочным видом заработка для многих местных рыбаков, специализирующихся на подобной деятельности, структуры в той или иной степени интегрированы в организованные преступные группировки со своими зонами контроля. Сингапурский синдикат контролирует южную часть ЮКМ и Малаккский пролив, Бангкокский синдикат — Андаманское море, побережье Таиланда, Бирмы и Малайзии. Гонконгский синдикат — северную часть ЮКМ, Джакартский синдикат — Яванское море, южный сектор ЮКМ до Борнео [5, с. 116].

Специфика деятельности морских пиратов обычно связана со следующими существенными условиями. Захват судов для перепродажи либо захват перевозимых ими грузов не требует значительного времени. Перекраска судна занимает несколько часов, на продажу судна или груза уходит несколько дней. Вместе с тем для получения прибылей от подобных действий требуется наличие доступа к соответствующей инфраструктуре. Захваченные суда должны пройти перерегистрацию, обычно это происходит в одном из портов и при участии соответствующих должностных лиц, часто коррумпированных, но зачастую просто халатно относящихся к своим обязанностям. Кроме того, пираты должны получить доступ на различные торговые площадки, в том числе электронные, для быстрой реализации больших объёмов захваченных грузов.

Что же касается захвата заложников с целью получения выкупа, здесь, напротив, не требуется доступ к экономической инфраструктуре, но при этом необходима специфическая политическая среда — отсутствие у местных властей желания или реальной возможности бороться с подобными преступлениями. Кроме того, ведение переговоров о выкупе требует значительного времени, за которое в ситуацию могут вмешаться настроенные действовать решительно полицейские чиновники из более высоких бюрократических эшелонов, а также представители правоохранительных органов других государств.

⁵ Pairwise correlations between Political Stability and Pirate Attack Frequency in Southeast Asia (1996–2006 v. 2007–2015) [6, p. 7]: Indonesia: -0,57; 0,61; Malaysia: 0,00; 0,59; Philippines: -0,38; 0,67.

Уровень развития экономики и бюрократической культуры в странах ЮВА более соответствует первому из данных условий. При наличии в ряде случаев эффективной системы правоохранительных органов её деятельность сильно дискредитирована наличием даже ограниченного количества политиков и чиновников, готовых оказывать поддержку морским пиратам. Кроме того, в архипелажных странах ЮВА осуществляется активная внешнеторговая деятельность, способная «абсорбировать» похищенные суда и грузы [6].

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПИРАТСТВУ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Правительства государств ЮВА демонстрируют заинтересованность в искоренении пиратства и предпринимают для этого энергичные и иногда весьма эффективные усилия. Вместе с тем ведущие региональные державы выступают против интернационализации борьбы с морским пиратством в ЮВА, как это имело место, например, в случае «сомалийского кейса».

Ведущие архипелажные государства, а также Вьетнам, опасаются, в ряде случаев справедливо, что присутствие иностранных военно-морских сил способно привести к ослаблению их суверенитета над территориальными водами и потере контроля над исключительной экономической зоной. Например, Индонезия добилась принятия резолюции Совета безопасности ООН, содержащей оговорку, что международные антипиратские операции в территориальных водах Сомали являются особым случаем, не затрагивающим права, интересы или обязанности других государств по международному праву [2, с. 147]. Ещё в 1999 г. на фоне участвовавших нападений на японский торговый флот Кэйдзо Обути, возглавлявший в то время правительство Японии, на конференции министров АСЕАН+3 выдвинул инициативу создания постоянно действующих региональных военно-морских сил на основе национальных контингентов в рамках концепции «Поддержание мира в Мировом океане» (the Ocean Peace Keeping). Предложение было отклонено из-за опасений Индонезии и Малайзии [4, с. 74].

Кроме того, в регионе наличествуют и другие вызовы морской безопасности, которые имеют, по мнению правительств ряда государств, приоритетный характер по отношению к проблеме морского пиратства. В первую очередь это существование в ЮКМ серой зоны безопасности. Кроме того, морское пространство ЮВА фактически оказалось в сфере стратегического соперничества Китая, с одной стороны, а также Японии и США – с другой. Появление в его акватории военно-морских флотов других государств для борьбы с пиратством может способствовать эскалации.

Морские государства ЮВА обладают, кроме военно-морских сил, службами береговой охраны и морской полиции, ориентированными на борьбу с пиратством. В Малайзии имеется Агентство морского реагирования (Malaysia Maritime Enforcement Agency, ММЕА), подчиняющееся премьер-министру и осуществляющее разведывательные, оперативные и иные функции. В 2015 г. по инициативе ММЕА была создана группа спасательных сил специального назначения (STAR – Special Task and Rescue). После получения информации о захвате в июне 2015 г. судна «Orkim Victory» ММЕА направило для его освобождения судна внушительные силы: вертолёт, три корабля и пять катеров. ВМС Сингапура сформировали сопроводительные группы безопасности для защиты судов. Правительство Индонезии возложило на командные пункты ВМС ряд функций по противодействию морскому пиратству и разместило в Малаккском проливе группу западной флотилии быстрого реагирования (WFQR – Western Fleet Quick Response).

Еще в 1970-е гг. начался трехсторонний диалог с участием Индонезии, Малайзии и Сингапура для обсуждения вопросов, касающихся борьбы с пиратством. В настоящее время действует система совместных патрулей на наиболее важных морских путях региона. Особое внимание уделяется водам Малаккского и Сингапурского проливов. В 2004 г. запущена программа MALSINDO, ключевым инструментом которой является «Малаккский патруль» с участием Сингапура, Индонезии, Малайзии. В 2008 г. к указанной программе присоединился Таиланд. «Малаккский патруль» состоит из трёх элементов: «Морской патруль Малаккского пролива», «Глаза в небе» (воздушное наблюдение) и «Группа обмена разведанными» [7]. В 2005 г. в программу MALSINDO были внесены поправки, разрешившие патрульным судам прибрежных государств Малаккского пролива преследовать пиратские суда в территориальных водах друг друга, углубляясь на расстояние до 5 миль. В 2005 г. Ассоциация Ллойдс объявила Малаккский пролив зоной военных действий для того, чтобы сделать возможным выплату страховых премий судовладельцам, пострадавшим от действий пиратов. Во многом благодаря эффективным дей-

ствиям «Малаккского патруля» Ллойдс уже в 2016 г. исключила Малаккский пролив из списка зон, в которых ведутся военные действия. Вместе с тем, как указывалось выше, пираты перенесли свою активность в другие районы морского пространства Юго-Восточной Азии. При этом достаточно очевидно, что собственных сил у региональных государств для противодействия морскому пиратству на всём протяжении морского пространства ЮВА недостаточно [2, с. 148].

Комплексный подход к вопросам противодействия морскому пиратству включает в себя не только меры военно-морского реагирования, но и преодоление политических и экономических условий, делающих возможным получение значительных прибылей от участия в данном виде преступной деятельности. И здесь многое зависит от вклада наднациональных регуляторов. Предпринимаемые глобальной бюрократией меры зачастую имеют паллиативный характер. Например, в 2004 г. Международная морская организация обязала судовладельцев осуществлять регистрацию всех судов водоизмещением свыше 500 т с обязательным рельефным нанесением их названия на корпус, что должно было сделать невозможным игнорирование портовыми службами случаев захода в порты подозрительных судов и, действительно, привело к заметному уменьшению случаев появления в портах подозрительных судов. В этой ситуации морские пираты переключили свои усилия на захват небольших судов, в том числе с целью хищения личного имущества моряков, а также вместо перепродажи судов стали заниматься, как указывалось выше, сбытом захваченных на них грузов. Перегрузка с захваченного судна на другое судно, уже принадлежащее пиратам, но при этом не скомпрометированное, осуществляется прямо в открытом море и обычно не требует значительного времени. В результате после 2007 г. нападению стали чаще подвергаться суда, которые можно быстро освободить от груза, — танкеры, сухогрузы, буксируемые баржи. В качестве добычи у пиратов стали весьма популярны различные виды жидкого топлива и пальмовое масло.

Судостроительная промышленность приступила к внедрению Автоматической идентификационной системы (Automatic Identification System) практически на все суда, выходящие в международные воды. Трекеры данной системы позволяют судовладельцам и морской полиции отслеживать курс судов. Попытки отключения трекеров автоматически рассматриваются как пиратское нападение [6, р. 9].

В качестве инструмента «мягкого» регионального сотрудничества в антипиратской деятельности выступают международные институты ЮВА, прежде всего структуры АСЕАН — АРФ, ВАС, СМОА+, в рамках которых пиратство, морской разбой и морской терроризм обсуждаются как формы нетрадиционной угрозы безопасности. В Программе развития Сообщества политики и безопасности (СБА) АСЕАН до 2025 г. одной из основных задач рассматривается совершенствование борьбы с транснациональными преступлениями и трансграничными проблемами, к числу которых отнесено пиратство. В рабочем плане Регионального форума АСЕАН (АРФ) по морской безопасности на 2015–2017 гг. были определены такие приоритетные направления: общая осведомлённость и обмен информацией и передовым опытом; построение доверительных отношений, основанных на принципах международного права и региональных соглашений, договорённостях и сотрудничестве; развитие потенциала региональных органов обеспечения морской безопасности.

В настоящее время в рамках АСЕАН ведётся обсуждение возможности создания единых ВМС для борьбы с пиратами. Очевидно, интересы стран ЮВА совпадают в намерении уничтожить пиратство, однако различаются их подходы к данной проблеме и инструментам её решения [2, с. 149].

УЧАСТИЕ ВНЕРЕГИОНАЛЬНЫХ АКТОРОВ В БОРЬБЕ С ПИРАТСТВОМ В ЮВА

Как отмечено выше, региональные державы, обладающие достаточно существенными военными возможностями, — Индонезия и Малайзия занимают настороженную позицию в отношении активного использования военно-морских возможностей внерегиональных государств в борьбе с морским пиратством, что делает затруднительным использование опыта сомалийского «кейса». Любое проявление военно-политической активности в ЮВА со стороны какого-либо внерегионального актора воспринимается руководством соперничающих с ним государств в логике «игры с нулевой суммой». Например, решение Вашингтона выделить 425 млн долл. в период 2015–2020 гг. в рамках инициативы по обеспечению морской безопасности (Maritime Security

Initiative, MSI) для помощи странам ЮВА в «выстраивании инфраструктуры по обмену информацией, идентификации потенциальных угроз и для совместной работы по реагированию на общие вызовы», было крайне негативно воспринято в Пекине. Хотя Вашингтон подчёркивает направленность своей инициативы на борьбу с пиратством и другими нетрадиционными вызовами, её главные бенефициары (Манила, Куала-Лумпур, Ханой, Джакарта) имеют спорные вопросы в отношениях с Пекином [7].

Япония также применяет «концепцию выстраивания возможностей» (capacity building), помогая оснащать патрульными катерами подразделения береговой охраны Филиппин и Вьетнама — государств, занимающих наиболее твёрдую позицию по спорным вопросам с Китаем. Ранее подобную помощь Токио оказывал Джакарте [3, с. 48]. Принятие в 2015 г. законодательства о расширении участия Токио в коллективной самообороне, снимающего географические ограничения на использование Сил самообороны, дало возможность Токио рассматривать варианты военно-морского присутствия в ЮВА под предлогом участия в борьбе с пиратством⁶. Впрочем, Джакарта и Куала-Лумпур в случае появления подобных планов у Японии, скорее всего, будут против них возражать. Сингапур традиционно занимает более спокойную позицию в отношении вмешательства в ситуацию с морским пиратством внерегиональных сил.

Вместе с тем имеет место и развитие более широких форматов противодействия пиратству. В 2004 г., во многом по инициативе Японии, было подписано соглашение о региональном сотрудничестве в борьбе с пиратством и морским разбоем в Азии (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP)⁷. В него вошли члены АСЕАН (за исключением Малайзии и Индонезии), а также Япония, Китай, Республика Корея, Индия, Бангладеш и Шри-Ланка. Позднее к соглашению присоединились США, Великобритания, Австралия, Норвегия, Дания и Нидерланды. Тихоокеанское командование США в том же году выдвинуло программу по созданию региональной инициативы по обеспечению морской безопасности (RMSI), которая не была поддержана региональными государствами. Считается, что выдвижение подобной инициативы способствовало активизации региональных усилий по противодействию морскому пиратству, в частности организации «Малаккского патруля». В 2006 г. в рамках ReCAAP в Сингапуре был создан Центр информационного обмена (Information Sharing Center, ISC). Основной задачей ISC является улучшение скорости реагирования на сообщения о пиратских нападениях, информационный обмен и обеспечение оперативного взаимодействия между силами и средствами каждого из государств. Индонезия и Малайзия, не будучи подписантами Соглашения, начали сотрудничество с ISC с момента его основания. ISC получил высокую оценку за получение более точной информации, чем, например, Центр сообщений о пиратстве при Международном морском бюро Международной торговой палаты. ISC также предоставляет аналитику и статистическую информацию о ситуации с пиратством в Азии. При этом нападения морских пиратов подразделяются на категории в зависимости от степени жестокости, количества нападавших, наличия у них оружия, их обращения с экипажем и т. д.

Идея подобных Центров получила дальнейшее развитие. В 2009 г. был создан Центр обмена информацией (Information Fusion Center, IFC) на военно-морской базе Чанги в Сингапуре. IFC ориентирован на создание общей информационной картины ситуации с морской безопасностью в ЮВА и обмен ею с ВМС и подразделениями береговой охраны 23 стран [7].

* * *

Интернационализация решения проблемы морского пиратства в ЮВА происходит зачастую независимо от желания ведущих региональных субъектов. Например, Китай будет предпринимать значительные усилия для уменьшения рисков морского сегмента своей инициативы «Один пояс, один путь». Вместе с тем опасения региональных государств насчёт возникающих в этом случае рисков для их стратегических, экономических и иных интересов имеют под собой определённые основания. Очевидно, что для минимизации подобных рисков необходимо взаимодействие не столько между отдельными государствами, но на более широкой основе.

⁶ Подробнее о новых подходах Токио к участию в коллективной самообороне, см.: [1].

⁷ Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia // Ministry of Foreign Affairs of Japan. — URL: https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/kyotei_s.pdf

ЛИТЕРАТУРА

1. *Добринская О. А.* Законодательство об обеспечении мира и безопасности: глобальное, региональное и национальное значение // Япония 2016. Ежегодник. — М.: АИРО-XXI, 2016. — С. 61–78.
2. *Золотухин И. Н.* Морское пиратство в Юго-Восточной Азии: региональное измерение проблемы // Ойкумена. — 2016. — № 4. — С. 140–157.
3. *Парамонов О. Г.* Выход Токио на мировой рынок вооружений: политический аспект // Японские исследования. — 2016. — № 3. — С. 42–56.
4. *Свечникова Д. А.* Взаимодействие Японии и АСЕАН в сфере обеспечения морской безопасности Юго-Восточной Азии // Актуальные проблемы современных международных отношений. — 2016. — № 8. — С. 73–79.
5. *Рагуништейн А. Г., Рагуништейн О. В.* Влияние морского пиратства на стабильность в Юго-Восточной Азии // Пути к миру и безопасности. — 2016. — № 2 (51). — С. 114–127. — URL: https://www.imemo.ru/files/File/magazines/puty_miru/2016/02/10_Ragunshcheyn.pdf
6. *Hastings J.* The Return of Violent Maritime Organizations to Southeast Asia. Prepared for presentation at the International Studies Association International Conference, Hong Kong, June 2017. — URL: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/HKU2017-s/Archive/bf3a2acd-a173-4d3e-8c50-cd96d91773df.pdf>
7. *Storey I.* Addressing the Persistent Problem of Piracy and Sea Robbery in Southeast Asia // Perspective (Yusof Ishak Institute), June 7, 2016. — URL: https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2016_30.pdf

OLEG PARAMONOV

**MARITIME PIRACY IN SOUTH-EAST ASIA:
THE REGIONAL ASPECT**

Oleg G. Paramonov, Ph.D. (History), Senior Researcher,
Center for East Asian and SCO Studies, MGIMO University;
Associate Professor, School of International Relations,
Faculty of World Economy and International Affairs,
Higher School of Economics.
E-mail: paramonov_og@rambler.ru

Summary. Nowadays maritime piracy is one of the most serious non-traditional security challenges. After significant progress in the fight against maritime piracy in Somalia waters, the situation with maritime piracy and maritime terrorism in South-East Asia once again became the focus of attention of not only regional powers, but also extra-regional actors. At the same time, the ASEAN members States have consistently opposed the internationalization of the South-East Asia maritime piracy problem considering the situation from the point of view of protecting their own sovereignty. However, the regional states themselves do not have sufficient capacity to effectively counter maritime piracy, despite some successes in this field.

Keywords: ASEAN, maritime security, South China Sea, Malacca patrol, maritime terrorism, Maritime Silk Road.

REFERENCES

- Dobrinskaya O. A. Zakonodatel'stvo ob obespechenii mira i bezopasnosti: global'noe, regional'noe i nacional'noe znachenie [Japan's Legislation for Peace and Security: its Global, Regional and National Significance]. *Yaponiya 2016. Ezhegodnik*. Moscow: AIRO—XXI, 2016. P. 61–78.
- Hastings J. *The Return of Violent Maritime Organizations to Southeast Asia*. Prepared for Presentation at the International Studies Association International Conference, Hong Kong, June 2017. — URL: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/HKU2017-s/Archive/bf3a2acd-a173-4d3e-8c50-cd96d91773df.pdf>
- Paramonov O.G. Vyhod Tokio na mirovoj rynek vooruzhenij: politicheskij aspekt [The Output of Japan to Global Arms Markets: the Political Aspect]. *Yaponskie issledovaniya*. 2016. No. 3. P. 42–56. — URL: <https://doi.org/10.24411/2500-2872-2016-00021>

- Ragunshtejn A. G., Ragunshtejn O. V. Vlijanie morskogo piratstva na stabil'nost' v Jugo-Vostochnoj Azii [The influence of maritime piracy on the stability in Southeast Asia]. *Puti k miru i bezopasnosti*, 2016. No. 2 (51). P. 114–127.
- Storey I. Addressing the Persistent Problem of Piracy and Sea Robbery in Southeast Asia // *Perspective*. Yusof Ishak Institute. June 7, 2016. – URL: https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2016_30.pdf
- Svechnikova D.A. Vzaimodejstvie Japonii i ASEAN v sfere obespechenija morskoy bezopasnosti Jugo-Vostochnoj Azii [Japan-ASEAN Maritime Security Cooperation in Southeast Asia]. *Aktual'nye problemy sovremennyh mezhdunarodnyh otnoshenij*. 2016. No. 8. P. 73–79.
- Zolotuhin I. N. Morskoe piratstvo v Jugo-Vostochnoj Azii: regional'noe izmerenie problem [Maritime Piracy in South East Asia: regional dimension of the problem]. *Ojkumena*. 2016. No. 4. P. 140–157.

ПУЛЬС КРИЗИСОВ

Ю. Н. Зинин

«БЕЛЫЕ КАСКИ»: ЦЕЛИ, ДЕЛА, ИТОГИ

Юрий Николаевич Зинин, канд. ист. наук,
ст. науч. сотр. Центра ближневосточных исследований
Института международных исследований МГИМО МИД России.
E-mail: zinin42@mail.ru

Аннотация. В статье прослеживается история возникновения и деятельности организации «Белые каски» в Сирии в ходе кризиса. Автор отвергает трактовку этой организации как некоего политически неангажированного добровольческого отряда, выполняющего гуманитарную миссию, доказывая, что создание «Белых касок» было изначально инспирировано из-за рубежа с целью поддержки антиправительственных сил в Сирийской Арабской Республике. Приводятся данные о финансировании, материальной поддержке и политической опеке «Касок» со стороны западных и ряда арабских спонсоров. Анализируются практика и методы работы организации по подготовке материалов и проведению различных акций с целью преднамеренного искажения происходящих событий. Констатирована зловещая роль организации в имитации химического нападения сирийских войск в городах Хан-Шейхун и Дума, что стало предлогом для нанесения ракетных ударов США и их союзников по сирийским объектам. Подводя итог деятельности «Белых касок», автор предлагает меры для противодействия подобным проектам.

Ключевые слова: «Белые каски», Сирия, Россия, Дамаск, «арабская весна», ИГИЛ, терроризм, США.

Начавшийся восемь лет назад (с марта 2011 г.) внутренний кризис в Сирийской Арабской Республике по причине, прежде всего, массированного внешнего вмешательства обернулся трагедией для народа, привел к значительным жертвам, особенно среди мирного населения, огромным разрушениям и материальным потерям. Ход событий показал резонансную роль новых информационных (мультимедийных) ресурсов, а также т. н. неправительственных организаций. По мнению многих экспертов, эти компоненты стали во многом определяющими по сравнению с другими аспектами кризиса: военным, конфессиональным и др. С начала событий развернулась настоящая информационная война между правительством и оппозицией.

На этом фоне выделяется НПО «Белые каски». С момента своего возникновения в 2013 г. организация действовала под вывеской политически нейтральной, неангажированной структуры добровольцев, выполняющих гуманитарную миссию. Речь шла о спасении граждан Сирии, оказавшихся в зоне боевых действий, об оказании им помощи, в том числе медицинской, о социальной поддержке. Своей известности отряд обязан мощной пиар-кампанией, поднятой вокруг него на глобальном и региональном уровнях. Фактически речь идет о медийно-психологическом проекте с большой гуманитарной составляющей, развернутом в Сирии при участии СМИ и разведок ряда европейских и азиатских государств, а также США¹.

¹ По данным арабских источников, среди основателей и вдохновителей «Касок» Джеймс Ле Мезюрье – бывший британский разведчик, ветеран военных действий в Боснии, Косово, Ливане. Он воевал в группе «Олива» ЧВК «Blackwater». Мезюрье – глава фонда «Мэйдэй рескью», который оказывал поддержку «Каскам». Достоверно известно, что значительные суммы, в том числе 4,5 млн долл. от негосударственных организаций Голландии, 4,5 – Германии, 3,2 – Дании, он получал лично. См.: The truth about “White helmets” // Saraya Al-Ikhbariy news, July 24, 2018 (In

За реализацию данного проекта взялись после того, как провалилась попытка смены режима в Сирии по ливийскому шаблону с целью последующего изменения конфигурации сил в Ближневосточном регионе. Правительство Б. Асада устояло, несмотря на потерю части территории. Одним из эффективных орудий последовавшей вслед за этим долговременной осады стали именно «Белые каски». Судя по всему, ставилась и цель нанесения имиджевых потерь России, особенно после того, как она ввела свои войска в Сирию для помощи ее законным властям.

Организация «Белые каски» появилась в 2013 г. в той части г. Алеппо, которая оказалась занятой незаконными вооруженными формированиями. В октябре 2014 г. прошло ее учредительное собрание в Адане (Турция) при участии 50 человек, прибывших из Сирии. Первоначально организацию называли «Сирийская гражданская оборона» (СГО). Это было уловкой — чтобы создать впечатление ее тождественности с официальной СГО, учрежденной еще в 1953 г. Однако в начале 2015 г. для лучшей «узнаваемости» в медиа отряду было присвоено второе, более ходовое название — «Белые каски», отсылающее к головному убору, который носили сотрудники этой НПО.

Достаточно быстро «Белые каски» превратились в структуру с собственной униформой, символикой и транспортными средствами, которая захватила и использовала технику и оборудование, принадлежавшие государству, на территориях, отторгнутых мятежниками у законных властей. С момента появления «Касок» они действовали исключительно в районах, неподвластных правительству Сирии и находившихся под контролем вооруженной оппозиции, часто самой радикальной, террористической направленности — в том числе ИГИЛ и «Джабхат ан-Нусра». Эти НВФ воевали против правительственных сил и карали любое противодействие в захваченных районах, требуя от населения полного подчинения установленным порядкам. Уже поэтому декларации о неангажированности «Касок» очевидно абсурдны. Их активисты принимали правила игры, соблюдали лояльность террористам².

Другой аспект — материально-финансовый. В условиях военных действий, блокирования мятежниками дорог, многолетнего нарушения и развала хозяйственных связей любая серьезная активность на соответствующих территориях требует значительных затрат и помощи извне. Это и показал пример «Белых касок», на деятельность которых были выделены значительные средства. По признанию директора Р. Салиха, деньги приходили от спонсоров из разных частных источников в США, Великобритании, Голландии, Германии, Канады, других стран Европы, Катара. Директор выразил «особую благодарность» в этом плане Турции.

Первый взнос был сделан в 2013 г. «Каскам» предоставили офис в Стамбуле, оборудование турецких спасателей и 300 тыс. долл. «подъемных». Затем еще 13 млн долл.³ В 2013 г. турецкая спасательная организация организовала подготовку 230 членов отряда⁴.

При этом организация направляла своим спонсорам, в том числе международным правозащитным организациям, запросы и заявки: в чем она нуждается и в каком количестве, — и затем ожидала их исполнения.

Крупнейший донор — Агентство международного развития США (USAID), финансирующее различные НПО по всему миру. В период 2013–2016 гг. агентство предоставило «Каскам» по меньшей мере 23 млн долл. По данным на 2018 г., на США приходилось треть финансовых средств «Белых касок», остальные две трети поступили из Великобритании, Германии и других стран. В период нахождения Б. Джонсона на посту министра иностранных дел Великобритании «Каскам» была выделена сумма в 23 млн фунтов стерлингов из общей суммы в 65 млн, отправлено необходимое спасательное оборудование.

«Каски» отработывали полученные средства, пожертвования, исполняя задания, спущенные сверху. Их заказчики нуждались в доказательной базе для освещения происходящих событий в выгодном для них тенденциозном ключе.

Arab). — URL : <https://www.sarayanews.com/article/498398>

² Это фактически признал глава организации Р. Салих в интервью турецкому источнику. С конца 2015 г. организация не могла присутствовать в районах, находившихся под контролем сил PYD (курдская партия «Демократический союз») и YPG (Отряды народной самообороны курдов), ввиду их негативного отношения к «Белым каскам». См.: *Mutan-Uglou M., Tukan F., Kakou A.* “White helmets”: it is our sources of financing and activity // News agency Haberler, September 28, 2018 (In Arab). — URL: <https://ar.haberler.com/arabic-news-1255421>

³ “White helmets” discover thiers financiers // TV ‘Al-Alam”, February 10, 2019 (In Arab). — URL: <https://www.alalamtv.net/news/4053186/>

⁴ “White helmets” are Good angels who save lives of thousand people in Syria // Portal Hesperess, September 8, 2018 (In Arab). — URL: <https://www.hesperess.com/international/404628.html>

МЕТОДЫ РАБОТЫ: ФАЛЬСИФИКАЦИИ И ПОДДЕЛКИ

«Каски» готовили и предоставляли различного рода материалы с места событий в Сирии. В них полуправда смешивалась с вымыслами⁵. Особая роль отводилась инсценировкам последствий авиа- и ракетных ударов, якобы нанесенных правительственными силами по мирным объектам.

Активисты размещали в своих аккаунтах в Twitter фотографии и клипы разбомбленных госпиталей, школ, мечетей как свидетельства «злодеяний» Дамаска. Упор делался на изготовлении роликов, чувствительных для общественного мнения, особенно в странах Запада. Прежде всего, о сирийских детях, страдающих от бомбежек и иных тягот войны. От их имени в социальных сетях создавались фальшивые сюжеты. Детей заставляли рассказывать о событиях в Алеппо, сравнивая их с Холокостом, и требовать «остановить Россию и Иран» с помощью ядерного оружия. Один из наиболее известных примеров: ролик с трехлетним мальчиком Омраном Дакнишем, пострадавшим от бомбежек, который обошел в 2016 г. многие западные СМИ.

Характерно, что в своих роликах «Каски» демонстрировали лишь операции по спасению граждан, эвакуацию их из разбитых домов и т. п. Но кадры самих военных действий, приведших к их разрушению, они не показывали. Весь этот поток дезинформации широко использовался Сирийским центром мониторинга за соблюдением прав человека, а затем – западными СМИ и антисирийскими медиа в регионе.

«Белые каски» известны своими бездоказательными обвинениями и враждебной риторикой в адрес России. В декабре 2016 г. они изложили свои инсинуации в 39-страничном документе, представленном Комиссии ООН по расследованию событий в Сирии. В составлении документа также участвовали *Syrian Network for Human Rights* («Сирийская сеть по правам человека»), *Independent Doctors Association* («Ассоциация независимых врачей») и *Violations Documentation Center* («Центр документирования нарушений»). Утверждалось, что удары ВКС РФ по Алеппо привели к гибели более 1 000 человек. Все данные – показания свидетелей, видеоматериалы – приводились из источников односторонней антиправительственной и антироссийской направленности.

США и их союзники опирались и опираются на сфабрикованные материалы «Касок». Их использовали для того, чтобы на заседаниях ООН или

ОЗХО формировать почву по продвижению антисирийских резолюций, принятия контрмер, в том числе военных.

ХИМИЧЕСКИЙ УКЛОН «КАСОК»

«Белые каски» стали ключевым элементом в запущенной пиар-акции по обвинению сирийских властей в применении химоружия. Кампания о якобы причастности Дамаска к химическим атакам против мирного населения стала раскручиваться с августа 2013 г. Все последующие годы соответствующие обвинения сыпались на Сирию достаточно регулярно, зачастую циклично совпадая с победами сирийской армии.

С точки зрения элементарной логики обращение властей Сирии к химическому оружию – абсурдно. Оно равносильно самоубийству, ибо дискредитировало бы Дамаск в глазах мирового сообщества, дало карт-бланш для мер международного воздействия. Тем не менее Вашингтон многократно использовал эти обвинения, чтобы угрожать военными акциями Сирии с целью наказания за «преступления» или проталкивания удушающих Дамаск санкций в ООН.

«Каски» сыграли зловещую провокационную роль, сфабриковав химнападения сирийских войск в городе Хан-Шейхун в провинции Идлиб 7 апреля 2017 г. Каких-либо иных доказательств не было, но это не помешало США нанести удар по сирийской авиабазе Шайрат. В апреле 2018 г. Дамаск был обвинен в химатаке на сирийский город Дума в Восточной Гуте. В качестве доказательств приводились кадры, где были запечатлены жители Думы, в том числе дети, которых врачи якобы пытались спасти от поражения отравляющих веществ. Через

⁵ По словам директора «Касок», за шесть лет своей деятельности волонтеры, якобы, спасли более 100 тыс. человек. Такими величинами оперируют и силы международной коалиции во главе с США, и большинство западных СМИ. Однако ни руководство «Касок», ни их западные покровители не приводили никаких документальных доказательств этого. Нет ни одного списка имен спасенных людей. Это же относится к данным о численности самой организации. По заявлениям «Белых касок», в 2017 г. в ней состояло 4 300 человек.

неделю США, Великобритания и Франция нанесли удары по сирийским объектам, не дождавшись выводов ОЗХО.

Факты, разоблачающие фальсификации «Касок», исходят из различных источников, в том числе от свидетелей. Летом 2018 г. некоммерческая общественная организация «Шведские врачи за права человека» (*Swedish Doctors for Human Rights, SWEDHR*) обвинила активистов «Белых касок» в постановочном характере съемок якобы пострадавших детей в Сирии. По оценке специалистов, запечатленные на видео «спасательные» медицинские процедуры проводились на теле мертвого ребенка — сообщил арабский источник⁶.

В феврале 2019 г. продюсер Би-Би-Си по Сирии Р. Далати заявил, что после шести месяцев расследований он убедился в постановочном характере съемок в госпитале вслед за химической атакой в сирийской Думе. Жертв в них не было⁷. Ранее запечатленный на этих кадрах как одна из жертв 11-летний мальчик Хасан Диаб в эфире телеканала «Россия-24» рассказал, что активисты «Касок» заманили голодного сирийца на съемки в обмен на продукты⁸.

Эксперты из ряда стран сделали вывод, что активисты «Белых касок», будучи вовлечены в конфликт на стороне вооруженных групп, создают своего рода тылы их морально-информационного обеспечения. Так, французский волонтер Пьер ле Корф побывал в декабре 2016 г. в Восточном Алеппо сразу же после эвакуации из него «Белых касок», которые выехали на автобусах вместе с членами «Джабхат ан-Нусры» и других террористических групп через безопасный коридор в направлении Идлиба. (Это была операция по вывозу боевиков и их семей, согласованная с властями Дамаска.) В видеофильме П. Корфа показана штаб-квартира «Касок», находившаяся в одном здании с боевым штабом «Джабхат ан-Нусры», шариатским судом, тюрьмой и складом боеприпасов. Здание было «украшено» соответствующими символами⁹.

В марте 2017 г. один из вождей «Джабхат Ан-Нусры» Абу Джабер высказал благодарность «Белым каскам» и назвал их «скрытыми бойцами революции». Это подтвердил и ряд объективно настроенных западных экспертов, а также журналисты и российские исследователи¹⁰. Приведенные факты ставят крест на распространяемой руководством «Касок» версии, согласно которой ее члены — исключительно волонтеры в возрасте от 18 до 30 лет и их участие в военных отрядах или политических партиях недопустимо. Россия — и по линии международных организаций, прежде всего ООН, и в медиапространстве — внесла значительный вклад в развенчание «Белых касок» и разоблачение их лживой и провокационной риторики.

По мере освобождения САР от мятежников территория, на которой действовали «Белые каски», сокращалась. То, что ситуация поменялась, признал директор «Касок» Р. Салих, констатируя, что в 2018 г. организация пережила «тяжелейшие времена». Ныне цель остатков «Касок» — «внести вклад» в укрепление стабильности в провинции Идлиб на севере Сирии (пока еще неподконтрольной Дамаску), чтобы «облегчить жизнь» граждан и сделать ее «альтернативой» правлению Дамаска¹¹.

В конце 2018 г. Р. Салих обрушился с критикой на Российскую Федерацию за ее политику в Сирии, заявив, что Москве «доверять нельзя». Салих разоблачил себя, когда высказался против восстановления Сирии, пока не будут «решены вопросы» ее политического урегулирования. Он жаловался на нехватку средств от Запада и призвал не поддерживать процесс возвра-

⁶ The truth about “White helmets” and theirs mission: in Syria // Saraya Al-Ikhbariy news, April 24, 2018 (In Arab). — URL: <https://www.sarayanews.com/article/498398>

⁷ BBC Producer Says Syria Douma Chemical Attack Footage “Was Staged” // MPNnews, February 15th, 2019. — URL: <https://www.mintpressnews.com/bbc-producer-says-syria-douma-chemical-attack-footage-was-staged/255152/>

⁸ Мальчик из Гуты рассказал, как участвовал в постановочной съемке «химатаки» // Взгляд. 2018. 18 апреля. — URL: <https://vz.ru/news/2018/4/18/918490.html>

⁹ Learn the truth about “White helmets” in Syria // Think tank Katehon, March 17, 2018 (In Arab). — URL: <http://katehon.com/ar/news/trf-l-hqqq-lkhwdh-lbyd-fy-swrq>

¹⁰ В докладе члена Общественной палаты РФ, директора Фонда исследований проблем демократии М. С. Григорьева, подготовленного на основе исследований и опросов, проведенных в освобожденных районах Сирии в конце 2018 г., вскрыты подлинные факты деятельности членов «Белых касок». В докладе использованы интервью с 40 членами этой организации, 20 бывшими боевиками и многими мирными жителями, проведенные в САР. Свидетели подтвердили, что функционеры «Касок» состояли на полном обеспечении внешних источников, регулярно получая зарплату. Они оказывали пособничество и услуги боевикам, в том числе медицинские, участвовали в ведении фортификационных работ во время боевых действий, поддерживали связи с вооруженными группировками. В конечном счете «Каски» были соучастниками беззакония и бесчинств. См.: [2, а также 1; 3; 4; 5].

¹¹ “White helmets” discover thiers financiers //TV ‘Al-Alam”, February 10, 2019 (In Arab). — URL: <https://www.alalamtv.net/news/4053186/>

шения мирной жизни в стране¹². Это свидетельствует о распаде и безысходности положения «Касок», переживающих закат своей активности.

В середине июля 2018 г. несколько сотен членов «Белых касок» вместе с семьями были спешно эвакуированы из Сирии при посредничестве израильских военных¹³. Этот факт свидетельствует, что люди были вовлечены в деятельность организации не индивидуально, а целыми семьями и кланами, возможно, стремясь воспользоваться материальными средствами, предоставленными «Каскам». Бегство из Сирии объяснялось тем, что на территории страны почти не осталось мест для соответствующей деятельности. Но это и индикатор, что спонсоры организации были заинтересованы избежать массовых интервью с попавшими на территорию, контролируемую сирийскими властями, сотрудниками «Касок». Они стремились избежать разоблачений после объявления Дамаском амнистии для членов «Касок». Факт эвакуации отряда при участии Израиля вызвал бурную реакцию осуждения в арабских СМИ. «Проведённая Израилем и его агентами операция по вывозу членов так называемых “Белых касок” пролила свет на преступную сущность этой организации», — заявило по этому поводу МИД Сирии. По словам египетской газеты «Аль-Ахрам», членов «Белых касок» эвакуировали по тому же сценарию, как это сделали ранее с отдельными отрядами ИГИЛ и подобными им террористическими группировками¹⁴.

О готовности принять беглецов поспешно заявили Великобритания, Канада, Франция и Германия. По сообщению Би-Би-Си, в феврале 2019 г. Великобритания предоставила 100 функционерам «Белых касок» и членам их семей, находящимся на ее территории, статус беженцев и обещала расселить их в королевстве¹⁵.

«КАСКИ» И ОПЕКА ЗАПАДА

Все эти годы западные покровители «Касок» усиленно оберегали и опекали их на мировой арене, в различных международных инстанциях. Госдепартамент США не жалел усилий, чтобы защитить организацию и вывести ее

из-под обвинений в пособничестве террористам. Его пресс-служба отвергала разоблачительные факты, приводимые Россией и Сирией, называя их пропагандой и дезинформацией. Делегации «Касок» принимали в Национальном собрании Франции, в МИД Великобритании. В апреле 2017 г. постпред США при ООН Н. Хейли на встрече с главой организации «Белые каски» высказала официальную поддержку, упомянув при этом ракетный удар Коалиции по сирийскому аэродрому Шайрат.

В 2016 г. кураторы даже предприняли попытку выдвинуть «Каски» на Нобелевскую премию мира, но эта акция провалилась. Был снят фильм «Белые каски», который в 2018 г. удостоился «Оскара» как лучший документальный короткометражный фильм. В 2015 г. «Каски» были награждены Альтернативной Нобелевской премией (ее размеры — около 50 тыс. евро). Она была учреждена в 1980 г. немецко-шведским филантропом Я. фон Экскюлем¹⁶. В 2016 г. «Каски» получили франко-германскую премию «За права человека и господство закона»¹⁷.

Члены организации «Белые каски» должны быть привлечены к ответственности за военные преступления против сирийского народа, так как они использовали химическое оружие. Этого потребовал верховный муфтий Сирии Бадреддин Хассун. Развенчание сущности «Касок» как псевдогуманистического проекта продолжает оставаться актуальным и в ситуации, когда деятельность самой этой организации фактически уже свернута, ибо речь в данном случае идет о развенчании опасной технологии, внедряемой в практику международных отношений.

Против Сирии как неугодного государства сначала ввели экономические, торговые и прочие санкции, под прессингом которых она находится с 2013 г. В страну был запрещен ввоз продуктов питания, медикаментов, заморожены иностранные активы. Затем под предлогом того, что

¹² “White helmets” warn: millions of syriyans are at peril if the ceasefire in Idlib fail // Geiroom.net, November 5, 2018 (In Arab). — URL: <https://geiroom.net/archives/141179>

¹³ Израиль эвакуировал из Сирии «Белые каски» // Настоящее время. 2018. 22 июля. — URL: <https://www.currenttime.tv/a/29381844.html>

¹⁴ “White helmets” is a Scandal of our times // Al-Ahram, July 25, 2018 (In Arab). — URL: <http://www.ahram.org.eg/NewsQ/663350.aspx>

¹⁵ UK rehomes some 100 Syria White Helmets and family members // BBCnews, 21 February 2019. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-47243867>

¹⁶ URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Right_Livelihood_Award

¹⁷ The White Helmets and Their International Recognition, September 25, 2018. — URL: <https://www.paper-airplanes.org/blog/the-white-helmets-and-their-international-recognition>

население страдает от последствий этих самых санкций, была начата шумная кампания по оказанию гуманитарной и иной помощи. В ней, в том числе посредством «Белых касок», были использованы изошренные медиаприемы и заложена своя стилистика. Их подоплеку исследовал известный американский лингвист и философ Ноам Хомский, описавший 10 способов управления сознанием масс¹⁸.

Хотя деятельности «Белых касок» на большей части территории САР по сути свернута, спонсоры этой организации вряд ли успокоятся. Не исключено, что они будут маневрировать, приспосабливаясь к ситуации, искать новых исполнителей своих планов, чтобы расстроить переход жизни в САР на мирные рельсы. В феврале 2019 г. Фонд развития Катара передал «Каскам» 2 млн долл. на оказание различной гуманитарной помощи сирийцам, пострадавшим от бомбежек, во имя восстановления разрушенных объектов и налаживания жизни в этих районах¹⁹.

Благодаря решительным шагам России по разоблачению «Белых касок» после инцидентов в г. Хан-Шейхун в провинции Идлиб в 2017 г. и в Восточной Думе в 2018 г. удалось предотвратить проведение новых подобных провокаций.

Очевидно при этом, что уже с момента появления «Касок» нужно было активнее заниматься этим досье и давать им отпор как в СМИ, так на дипломатическом поле.

* * *

Подводя уроки деятельности «Касок», нужно констатировать, что их многочисленные покровители за годы существования структуры действовали весьма скоординировано²⁰. Сирия стала своеобразным полигоном обкатки идей и разработок для новых технологий в условиях массивного натиска информационных систем и больших денег. Они в острых событиях играют все более зловещую роль и ведут медийную войну в интересах одной стороны, виртуальный мир вытесняет социальные реалии.

Анализ позволяет выделить стержневые подходы, которые наиболее часто встречаются в этой сфере:

- претензии на универсализм демократии по конкретным историческим западным рецептам в противовес авторитаризму и диктатурам в арабском регионе;
- риторика как инструмент осады здания международного права;
- манипулирование демократическими лозунгами в качестве ширмы интервенционизма;
- конфронтационный тон информации с использованием дискриминирующей лексики;
- перенос внутренних конфликтов в плоскость религиозного противостояния с целью формирования негативного отношения и предвзятости к иным конфессиям для подрыва стабильности;
- вброс в информационное пространство «идей реванша» с целью возвращения утраченных — в прошлом или настоящем — позиций и влияния.

Для противодействия в будущем подобным проектам нужны адекватные меры обеспечения и защиты интересов России и ее союзников по формированию эффективной системы общественных противовесов, способной дать отпор различного рода враждебным кампаниям. Ввиду усиления роли современных информационных технологий востребовано наращивание инфор-

¹⁸ Среди них можно выделить три: 1) Классический способ воздействия информации на эмоциональное восприятие людей. Он блокирует их способность к рациональному анализу и критическому осмыслению происходящего. Эмоции открывают доступ к подсознанию, куда легко можно внедрить мысли, желания, страхи и любые модели поведения. Непрерывный повтор утверждений о несправедливости властей, о страданиях голодных людей мешает осмыслить настоящие причины происходящего, подменяя логику эмоцией. 2) Использование доводов и интонаций, рассчитанных на восприятие детьми. Это объясняется психологическим воздействием: когда к человеку обращаются как к малолетнему, то и в его реакции будет отсутствовать критическая оценка, как это часто происходит у детей. 3) Использование достижений научного прогресса привело к глубокому разрыву в знаниях обывателя и «элиты». В результате власти получили в свое распоряжение новейшие достижения биологии и прикладной психологии, с помощью которых им стало легче управлять большинством, у которого таких знаний нет, и навязывать ему свои критерии.

¹⁹ What “White Helmets” are doing in Qatar? // TV “Al-Alam”, February 10, 2019 (In Arab). — URL: <https://www.alalamtv.net/news/4042251/>

²⁰ Британский эксперт по Ближнему Востоку Ванесса Билей привела факты тесного сотрудничества «Белых касок» с PR-агентством *Purpose*, а через него с глобальной общественной организацией «Авааз», занятой внедрением «демократических ценностей» на Ближнем Востоке и в других регионах мира. Та в свою очередь завязана на фонд «Открытое общество» под эгидой Дж. Сороса. See: A big lie, shocking facts about “White Helmets” are revealed // Portal “Al-Urdun al-arabiy”, April 8, 2018 (In Arab). — URL: <http://www.arabjo.net/?p=28541>

мационного обеспечения внешнеполитической деятельности России и продвижение ее благожелательного имиджа в арабо-исламском мире. Это важно в противовес распространяемым, предвзятым клише о нашей стране с целью умаления и искажения ее роли в решении локальных и мировых проблем.

Весьма востребованы шаги к созданию неправительственных организаций для оценки вызовов в медийно-пропагандистской сфере, для разработки и реализации информационных и культурно-просветительских программ.

Остается актуальным взаимодействие с теми НПО за рубежом, которые противостоят господствующему ныне мейнстриму. Учитывая, что психологические приемы информационного воздействия и генерации разнообразных фальсификаций и подлогов (в отличие от приемов их медийного доведения до «потребителя») не слишком разнообразны и используются уже в течение ряда десятилетий, целесообразно проанализировать и использовать в современной работе опыт подобного конструирования²¹. На повестке дня активизация контактов с различного рода ассоциациями, сайтами, кругами экспертного сообщества, отдельными журналистами и блогерами Ближневосточного региона, многие из которых достаточно компетентны и, что не менее важно, умерены и адекватны. Немалая часть блогерского сообщества занимает критическую позицию в отношении того, что является ныне общезападным мейнстримом в информационном пространстве. Их взгляды нередко близки официальной российской точке зрения, хотя порой исходят из конъюнктурных интересов.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Аделгареева А. В., Окунев И. Ю.* Роль СМИ в мировой политике на примере освещения боев за столицу в ходе гражданских конфликтов // *Международная аналитика*. – 2018. – № 1. – С. 7–21.
2. *Григорьев М.* «Белые каски» без Голливуда // *Русский репортер*. – 2019. – № 3 (25 февраля – 11 марта). – С. 24–29.
3. *Зинин Ю. Н.* «Белые каски» под черными знаменами // *Новое восточное обозрение*. – 2019. – 22 марта.
4. *Лебедева М. М.* «Мягкая сила»: понятие и подходы // *Вестник МГИМО-Университета*. – 2017. – № 3. – С. 212–223.
5. *Фокина В. В.* СМИ как акторы мировой политики // *Вестник МГИМО-Университета*. – 2013. – № 1. – С. 61–65.

YURI ZININ

WHITE HELMETS: GOALS, ACTIVITY, AND OUTCOME

**Yuri N. Zinin, PhD (History), Senior Researcher,
Center for Middle Eastern Studies, Institute for International Studies,
MGIMO University. E-mail: zinin42@mail.ru**

Summary. The article deals with the origins and activities of the “White Helmets” (WH) organization in Syria during the crisis of 2013 and up to nowadays. The author rejects the view of the WH as a politically unbiased voluntary formation realizing humanitarian mission and claims that the organization was from the outset inspired externally to support anti-government forces in the Syrian Arab Republic. The article cites data exposing generous financing, various material endorsements and political guardianship provided for the “White Helmets” on the part of Western and a number of Middle East and Gulf sponsors. Analyzed also are the WH methods used to release its media products and perform various activities to cautiously distort the occurring events. The author claims a sinister role played by the WH in trumpeting up accusations the Syrian government troops of chemical attacks by against population of cities Khan-

²¹ Во второй половине 2000-х гг. значительный объем подобных материалов был сконцентрирован на сайте Института религии и политики (А. А. Игнатенко). К сожалению, в настоящее время этот богатейший ресурс не поддерживается, но он архивирован по адресу: URL: <https://web.archive.org/web/20120812083148/http://i-r-p.ru/main.html>

Sheikhun and Douma. Later on, these accusations were used as an excuse for the airstrikes of the USA and its alliance partners against Syrian facilities. Summing up the activities of the “White Helmets”, the author puts forward some ideas to counter similar projects.

REFERENCES

- Adelgareeva A.V. Okunev I.Y. Rol' SMI v mirovoj politike na primere osveshhenija boev za stolicu v hode grazhdanskih konfliktov [The Role of Mass Media in World Politics: Media Coverage of Battles for Capital Cities during Civil Conflicts]. *International Analytics*. 2018. No. 1. P. 7–21.
- Fokina V. V. SMI kak aktory mirovoj politiki [Mass Media as Actors of World Politics]. *MGIMO Review of International Relations*. 2013. No. 1. P. 61–65.
- Grigor'ev M. «Belye kaski» bez Gollivuda [“White Helmets” outside Hollywood]. *Russkij reporter*. 2019. No. 3. February 25 – March 11. P. 24–29.
- Lebedeva M.M. «Mjagkaja sila»: ponjatie i podhody [Soft Power: The Concept and Approaches]. *MGIMO Review of International Relations*. 2017. No. 3. P. 212–223.
- Zinin Y.N. «Belye kaski» pod chernymi znamenami [“White Helmets” under Black Flag]. *New Eastern Outlook*, March 22, 2019.

ИМПЛИКАЦИИ ВОЕННО-ТЕХНИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Е. К. ЗВЕДРЕ

ПРОТИВОРАКЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ США В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ

Евгений Константинович Зведре, ст. науч. сотр.
Центра евроатлантической безопасности
Института международных исследований МГИМО МИД России.
E-mail: yzvedre@gmail.com

Аннотация. В начале 2000-х гг. США, выйдя из советско-американского Договора об ограничении систем противоракетной обороны, приступили к развертыванию глобальной ПРО, потенциально угрожая эффективности российских стратегических ядерных сил и подрывая стратегическую стабильность. США считают основными источниками угроз ракетно-ядерный потенциалы России, Китая, Ирана и Северной Кореи. Набор базовых элементов многоуровневой системы противоракетной обороны в целом однороден, ее архитектура адаптируется к локальным условиям регионов и конкретным задачам, но их общая черта – способность работать как подсистемы в рамках единой, глобальной по охвату, системы ПРО под контролем США. В Азиатско-Тихоокеанском регионе в создание региональной системы ПРО США активно вовлекают своих союзников по региону – Австралию, Южную Корею и Японию, параллельно наращивая свою военно-стратегическую экспансию в регионе в противовес растущему военному и экономическому присутствию КНР. Москва указывает на дестабилизирующий характер программы, рассматривает появление Европе и в АТР объектов американской ПРО как непосредственную угрозу своей безопасности. Политика США провоцирует форсированное развитие Китаем и КНДР ракетных средств доставки ядерного оружия, стимулирует Россию на создание новых систем оружия, гарантированно способных преодолевать любые существующие и перспективные системы противоракетной обороны.

Ключевые слова: национальная противоракетная оборона, Азиатско-Тихоокеанский регион, компоненты и средства ПРО, США, Россия, Китай, КНДР, ракетно-ядерный потенциал, стратегическая стабильность.

В 2002 г. США в одностороннем порядке вышли из советско-американского Договора об ограничении систем противоракетной обороны 1972 г., освободившись от всех ограничений на разработку и размещение средств стратегической ПРО. Длительное время обе стороны справедливо рассматривали данный Договор в качестве одного из ключевых условий поддержания стратегической стабильности, обеспечения сокращения стратегических наступательных вооружений США и СССР/России. Ведь в его основу было заложено взаимное понимание, что ни одна из сторон не должна иметь возможности для защиты от ядерного нападения другой стороны и что это условие для каждого из его участников будет служить главным сдерживающим фактором против нанесения первого, обезоруживающего удара. С выходом из Договора Вашингтон мог беспрепятственно приступить к реализации давно вынашиваемой программы т. н.

национальной противоракетной обороны (НПРО), предназначенной для защиты территории США, их союзников и передовых военных баз от ракетных ударов ограниченной мощности и включающей комплекс средств обнаружения, сопровождения и перехвата баллистических ракет различных типов.

Напомним, что президент США Б. Клинтон в течение ряда лет отказывался от практических шагов по созданию НПРО, заявляя о стремлении сохранить Договор по ПРО и допуская внесение в него поправок. Только весной 1999 г. он согласился подписать (до этого Б. Клинтон его пять раз ветировал) Закон о национальной противоракетной обороне, провозглашавший, что в интересах США «развернуть, как только для этого возникнут технологические предпосылки, эффективную систему НПРО, способную обеспечить защиту территории США от ограниченного ракетного удара, случайного, несанкционированного или преднамеренного»¹. Так и не придя к окончательному выводу о необходимости приступить к развертыванию средств НПРО до конца своего пребывания в Белом доме, Б. Клинтон в итоге заявил, что оставляет своему преемнику право принять такое решение. Сменивший его Дж. Буш-мл. – активный сторонник создания полномасштабной системы ПРО – не преминул сразу же воспользоваться этим правом и приступил к работе над противоракетным щитом [1, с. 5].

Глобальный охват создаваемых США систем ПРО реализуется через активное вовлечение в эту деятельность союзных государств, что позволяет Вашингтону наращивать свое военно-стратегическое присутствие в различных регионах земного шара и перекладывать на участников программы существенную часть финансового бремени. Так, отрабатываемая в Европе модель противоракетной схемы базируется на взаимодействии с союзниками по

НАТО. США приступили к последовательному распространению европейской модели ПРО на Азиатско-Тихоокеанский и Ближневосточный регионы, разумеется, с учетом специфики каждого из них.

По мнению ведущих российских экспертов, созданные и развернутые США на сегодняшний день средства ПРО способны осуществлять перехват одиночных боеголовок, максимум – нескольких ракет, включая класс межконтинентальных баллистических ракет (МБР). Пока нет оснований говорить о создании в обозримом будущем надежной системы ПРО, способной остановить массированный ракетный удар с использованием МБР, в которые заложены возможности преодоления противоракетной обороны [1, с. 39–47]. Однако поступательное совершенствование потенциала противоракетной обороны вызывает растущую озабоченность государств, обладающих современным ракетно-ядерным оружием, прежде всего России и Китая, является мощным стимулом к его дальнейшему совершенствованию.

Российская оценка дестабилизирующего воздействия американской программы НПРО на международную безопасность и глобальную стабильность хорошо известна и нашла свое отражение в доктринальных документах, посвященных вопросам национальной безопасности: Военной доктрине от 25 декабря 2014 г.², Стратегии национальной безопасности от 31 декабря 2015 г.³ и в Концепции внешней политики от 30 ноября 2016 г.⁴ Деятельность Вашингтона на данном направлении российское политическое руководство закономерно относит к числу основных военных угроз, с которыми сталкивается Россия на современном этапе.

Продолжающееся качественное наращивание возможностей средств ПРО и их приближение к российским границам (и, как следствие, к местам дислокации стратегических ракет) вызывают растущую озабоченность политического и военного руководства РФ, постоянно указывающего, что создание системы ПРО, прежде всего ее европейского сегмента, быстро трансформируется в реальную угрозу для российских стратегических ядерных сил⁵.

Базовым полигоном для отработки механизмов формирования «региональной» системы ПРО стала Европа, где эти планы, естественно, реализуются с момента выхода США из Догово-

¹ National Missile Defense Act, March, 1999. – URL: http://www.nuclearfiles.org/menu/library/treaties/missile-defense/trty_missile-defense_NMD-act_1999-03-00.htm

² Военная доктрина Российской Федерации // Российская газета. – 2014. 30 декабря. – URL: <https://rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html>

³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391>

⁴ Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640. – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41451>

⁵ См.: Лавров увидел в действиях США в АТР угрозу для России // РИА «Новости». – 2019. 10 мая. – URL: <https://ria.ru/20190510/1553401081.html>

ра по ПРО с опорой на партнеров по блоку НАТО и с использованием натовской инфраструктуры и ресурсов.

За Европой наступила очередь Азиатско-Тихоокеанского и Ближневосточного регионов, где США, используя европейские лекала, продолжают наращивать усилия по созданию и совершенствованию региональных противоракетных систем и их полной интеграции в американскую систему глобальной ПРО. Здесь так же, следуя общей стратегии на создание глобальной ПРО, Вашингтон не собирается выпускать из своих рук монополию на использование и интеграцию систем региональной ПРО, несмотря на довольно тесное сотрудничество с рядом государств в вопросах создания технологий ПРО, предоставление союзниками своих территорий для размещения компонентов ПРО, разделение бремени необходимых расходов и даже участие в оперативном управлении противоракетными средствами.

Рамки исследования автор ограничивает рассмотрением действий США и их ближайших союзников в Азиатско-Тихоокеанском регионе по созданию компонентов региональной ПРО, особенностей взаимоотношений в данной области с каждым из государств, а также боевых возможностей развертываемых в регионе средств противоракетной обороны.

Для целей работы представляется также целесообразным отметить, что администрация Д. Трампа вместо понятия «Азиатско-Тихоокеанский регион», вошедшего в обиход в 1970–1980-х гг. и институционально закрепленного в Форуме АТЭС, в своих геостратегических расчетах отдает предпочтение словосочетанию «Индо-Тихоокеанский регион» (ИТР), граница которого проводится Вашингтоном по западному побережью Индии. Сама идея Индо-Тихоокеанского региона не нова, в мировом политологическом дискурсе возникла довольно давно, а в последнее десятилетие все чаще фигурирует в документах и выступлениях региональных политиков [5; 2, с. 12–13].

По мере развития макроэкономических процессов и расширения присутствия КНР к западу от Малаккского пролива, усиления военно-морского и экономического соперничества Китая и Индии и в условиях сохраняющегося в регионе конфликтного потенциала идея ИТР прочно закрепилась в обиходе вашингтонских стратегов. Так, выступая на саммите АТЭС во Вьетнаме в 2017 г., нынешний хозяин Белого дома формально озвучил концепцию «свободного и открытого Индо-Тихоокеанского региона» (free and open Indo-Pacific) в качестве генеральной стратегии США для продвижения своих геостратегических амбиций в бассейнах Тихого и Индийского океанов⁶.

Двигаясь по пути реализации обновленной региональной политики, в 2018 г. США даже переименовали Тихоокеанское командование в Индо-Тихоокеанское – шаг в целом скорее символический, сделанный ради приведения в соответствие терминологии пентагоновских документов с политическими⁷.

Стоит также упомянуть вышедший 1 июня 2019 г. доклад Пентагона «Индо-Тихоокеанский регион. Готовность, партнерство и содействие региональной сети». В Докладе ИТР рассматривается как приоритетный театр обороны США в рамках общеглобальной военно-политической стратегии, объявляющей Соединенные Штаты Америки тихоокеанской нацией, «связанной с соседями по Индо-Тихоокеанскому региону через неразрывные узы общей истории, культуры, торговли и ценностей» [X]⁸.

В этой связи для сохранения логики изложения нам также придется использовать новую интерпретацию названия региона, охватывающего акватории двух океанов, Тихого и Индийского, хотя в основном речь прежде всего будет идти о деятельности США и их союзников по созданию системы региональной ПРО на тихоокеанском театре.

Москва достаточно негативно воспринимает попытки «реконфигурировать геополитический ландшафт», выделяя Индо-Тихоокеанское пространство и квалифицируя их как действия, подрывающие, по словам С. В. Лаврова, «асеаноцентричность всех тех форматов, которые в данном регионе сложились», и имеющие антироссийскую и антикитайскую направленность. Так, выступая на Российско-вьетнамской конференции Валдайского клуба в феврале 2019 г.,

⁶ Trump delivers 'America first' speech at Asia-Pacific economic summit // CNN, November 10, 2017. – URL: <https://edition.cnn.com/2017/11/10/politics/donald-trump-apec-vietnam-trade/index.html>

⁷ Pentagon Rebrands PACOM as 'Indo-Pacific Command' // Defense One, May 30, 2018. – URL: https://www.defenseone.com/threats/2018/05/pentagon-rebrands-pacom-indo-pacific-command/148612/?oref=defenseone_today_nl

⁸ Indo-Pacific Strategy Report. Preparadness, Partnerships, and Promoting a Networked Region. The Department of Defense, June 1, 2019. P. 2–3. – URL: <https://www.documentcloud.org/documents/6111634-DOD-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-JUNE-2019.html?embed=true&responsive=false&sidebar=false>

С. В. Лавров акцентировал, что за выдвиганием подобного рода «искусственно насаждаемых концепций» стоит неприкрытое стремление упрочить военное доминирование США в регионе, «завлечь Индию в военно-политические и военно-морские процессы»⁹.

В середине января 2019 г. Министерство обороны США представило долгожданный, не обновлявшийся более девяти лет «Обзор политики в области противоракетной обороны» (2019 Missile Defense Review)¹⁰ — довольно масштабный документ, в котором подробно излагаются подходы администрации Д. Трампа к реализации программы НПРО на ближайшие десятилетия. До выхода последней версии Обзора вопросы ПРО затрагивались в общем плане в обнародованных в 2017 и 2018 гг. Стратегии национальной безопасности¹¹ и Стратегии в области национальной обороны¹², а их трактование в целом оставалось в русле выводов предыдущего Обзора, вышедшего в начале 2010 г., где акцент делался на региональной ПРО и защите территории собственно США от потенциальных ракетных угроз со стороны Северной Кореи и Ирана¹³.

В новой стратегии подтверждается преемственность курса Вашингтона на дальнейшее развитие противоракетной обороны США как неотъемлемой части системы ядерного сдерживания. Вместе с тем документ содержит ряд существенных изменений по сравнению с выкладками аналога, вышедшего в 2010 г., как в плане оценки угроз, так и с точки зрения построения архитектуры противоракетной обороны США. Главное — помимо «традиционных» угроз, исходящих от ракетных программ КНДР и Ирана, в качестве потенциальных противников рассматриваются Россия и Китай, которые отнесены к категории стран-«ревизионистов», являющихся «вызовом могуществу, влиянию и интересам Америки» и пытающихся «подорвать ее безопасность и остановить процветание»¹⁴.

Девятью годами ранее ситуация выглядела совершенно иначе, в тексте Обзора по ПРО 2010 г. прямо было сказано, что администрация Б. Обамы «ищет возможности вовлечь Россию и Китай в работу по противоракетной обороне». Отдавая дань необходимости дальнейшего развития стратегического взаимодействия с Россией (ведь в соответствии с курсом на «перезагрузку» шла работа над новым договором о сокращении стратегических ракетных арсеналов), Белый дом ставил вопрос о необходимости налаживания сотрудничества в сфере ПРО с Россией. Причем речь даже шла о совместных мероприятиях по раннему предупреждению о ракетных пусках, «возможном техническом и оперативном сотрудничестве»¹⁵. Китаю же предлагалось вступить в диалог «по стратегическим вопросам, интересующим обе страны, включая противоракетную оборону».

Согласно последней версии противоракетной стратегии, КНДР по-прежнему представляет чрезвычайную угрозу Вашингтону и его союзникам. За прошедшее десятилетие Пхеньян инвестировал значительные ресурсы в создание ядерных боеголовок и баллистических ракет, которые можно использовать для нанесения ударов по территории США, включая Гуам, американским силам за рубежом и по союзникам в Тихом океане. Проводятся десятки испытаний баллистических ракет, активно разрабатываются системы мобильного базирования, включая подводные лодки¹⁶.

Иран обладает самым крупным арсеналом баллистических ракет на Ближнем Востоке, ведет разработку МБР, а также все более совершенных и точных ракетных систем малой и средней

⁹ Выступление министра иностранных дел России Сергея Лаврова на Российско-вьетнамской конференции Клуба «Валдай», 25.02.2019. — URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/vystuplenie-ministra-inostrannykh-del-rossii/>

¹⁰ 2019 Missile Defense Review. Office of the Secretary of Defense. — URL: <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>

¹¹ National Security Strategy of the United States of America. December 2017. P. 8. — URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

¹² Summary of the National Defense Strategy. Sharpening the American Military's Competitive Edge. The Department of Defense, 2018. P. 6. — URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

¹³ Ballistic Missile Defense Review Report, February 2010. US Department of Defense. — URL: https://archive.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630_for%20web.pdf

¹⁴ 2019 Missile Defense Review. Office of the Secretary of Defense. P. II-III. — URL: <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>

¹⁵ Потенциальные возможности сотрудничества России и США в области ПРО, в первую очередь в рамках программы ЕвроПРО, подробно рассмотрены в докладе, подготовленном в 2011 г. ИМЭМО РАН в рамках реализации проекта «Евроатлантическая инициатива в области безопасности» [4].

¹⁶ 2019 Missile Defense Review. Office of the Secretary of Defense. P. II-III. — URL: <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>

дальности, способных угрожать силам союзников и партнерам США в регионе. В пределах досягаемости ракет среднего радиуса действия Ирана находятся цели в Восточной Европе и в Южной Азии. Иран также провел летные испытания баллистической противокорабельной ракеты, которая может угрожать американским и союзным военным кораблям в Персидском заливе и Ормузском проливе, и продемонстрировал крылатую ракету наземного нападения (LACM), заявленная дальность полета которой составляет 2 тыс. км¹⁷.

Обзор по ПРО 2019 г. предлагает ряд качественных изменений в архитектуре национальной противоракетной обороны США. Прежде всего, планируется дальнейшее расширение наземного сегмента перехвата МБР на среднем участке траектории – Ground-Based Midcourse Defense (GBMD), предназначенного для защиты материковой части США от ракетного нападения, а также региональной системы ПРО морского базирования «Иджис» (Aegis), размещаемой на кораблях ВМС. К 2023 г. число противоракет шахтного базирования Ground-Based Interceptor (GBI), развернутых на Аляске и на базе ВВС Ванденберг в Калифорнии, возрастет с 44 до 64¹⁸, а количество эсминцев, оснащенных Aegis, увеличится с 38 до 60, и на их вооружение поступят новейшие противоракеты SM-3 Block IIА, способные осуществлять перехват межконтинентальных баллистических ракет¹⁹.

Говоря о новых технологиях перехвата баллистических ракет, пентагоновские стратеги делают особый упор на растущей роли космического пространства. Речь идет о системе предупреждения о ракетном нападении, основанной на орбитальных сенсорах и позволяющей отслеживать пуски практически по всему Земному шару. Военные изучают: насколько строительство орбитальных перехватчиков будет выгоднее размещения систем перехвата ракет на земле, в море или в воздухе. Исследование, как говорится в документе, может включать в себя также эксперименты и испытания на орбите. Среди новейших технологий, развитие которых должно лечь в основу перспективных средств перехвата, – боевые лазеры, истребители-перехватчики баллистических ракет и многое другое. Так, в космосе предлагается создать не только сеть сенсоров, но также и разместить возможные средства поражения ракет на начальных этапах полета. В качестве средства перехвата ракет на ранней стадии, речь идет о возможностях боевого лазера, размещенного на стратегическом беспилотном летательном аппарате.

Другая технология предусматривает разработку систем для отслеживания и перехвата баллистических ракет истребителем пятого поколения F-35. В настоящее время этот самолет уже способен отслеживать ракетные пуски и перехватывать крылатые ракеты, но в перспективе, возможно, он сможет сбивать баллистические ракеты сразу после старта.

Интересно отметить, что ряд упомянутых в Обзоре технологий перехвата баллистических целей, пытались разрабатывать еще в 1980-х гг. в рамках футуристической программы «Стратегической оборонной инициативы», но были свернуты и отложены «на потом». Однако сегодня, благодаря научно-техническому прогрессу, некоторые из этих идей стали более доступными в технологическом и финансовом отношении, и то, что казалось фантастическим во времена президента Р. Рейгана, вполне может быть реализовано.

Впечатляюще выглядит раздел Обзора 2019 г., посвященный международному сотрудничеству США в программе создания глобальной ПРО. В качестве главных направлений такого взаимодействия обозначены:

- Создание европейской системы ПРО с опорой на партнеров по НАТО, где в рамках реализации т. н. поэтапного адаптивного подхода упор делается на «углублении оперативной совместимости» и взаимодействия национальных средств ПРО и предупреждения о ракетном нападении. Подчеркивается критическая роль противоракетной обороны в деле защиты Европы от угрозы нападения и агрессии.
- Нарастивание усилий в рамках Совета сотрудничества государств Персидского залива, членом которого США активно толкают на приобретение и развертывание средств противоракетной обороны, постепенно создавая основу для многоуровневой ПРО региона.

¹⁷ Ibid. Подробнее об американских оценках ракетных программ КНДР и Ирана, а также о сотрудничестве США со странами региона в сфере ПРО см. также в [3].

¹⁸ Navy Aegis Ballistic Missile Defense (BMD) Program: Background and Issues for Congress (Updated June 19, 2019), p. 3. – URL: <https://fas.org/sgp/crs/weapons/RL33745.pdf>

¹⁹ 2019 Missile Defense Review. Office of the Secretary of Defense. P.XV-XVII. – URL: <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>

- Углубление партнерства с Израилем на основе подписанного в 2016 г. Меморандума о взаимопонимании, касающегося сотрудничества в сфере безопасности и предусматривающего, в частности, помощь со стороны Вашингтона только на нужды противоракетной обороны в размере 500 млн долл. ежегодно.
- Нарастание противоракетного потенциала в Азиатско-Тихоокеанском регионе, структурно напоминающего архитектуру ЕвроПРО, с опорой на двусторонние альянсы с Австралией, Южной Кореей и Японией, а также на растущее взаимодействие в области безопасности с другими странами, в частности с Индией. Тематика ПРО утверждается в качестве важнейшего направления военно-технического сотрудничества, дающего мощный дополнительный импульс наращиванию стратегического присутствия США в регионе. Еще в 2007 г. для координации действий в деле создания и развертывания противоракетных систем союзниками США в АТР был учрежден «Трехсторонний форум по ПРО» с участием Австралии и Японии. У Пентагона активно развивается сотрудничество в области ПРО с Южной Кореей, нацелившейся на создание собственной «независимой национальной ПРО», существуют договоренности с Тайванем о поставке наземных компонентов тактической ПРО. Австралия запланировала построить три противоракетных эсминца, в Японии под систему ПРО морского базирования Aegis будут переоборудованы шесть кораблей²⁰.

В Вашингтоне рассчитывают, что отчасти совпадающие стратегические интересы США и Индии в ИТР могут послужить толчком для развития сотрудничества в сфере ПРО, превращению Индии в важный элемент американской стратегии в Индо-Тихоокеанском регионе. Здесь нельзя не вспомнить, что в 1980-е гг. эта страна довольно критически отнеслась к рейгановской программе «звездных войн». Однако накопление в регионе конфликтного потенциала, чреватого применением баллистических и крылатых ракет различной дальности, усиление военно-морского присутствия КНР в Индийском океане толкают индийское руководство к пересмотру подходов в области ПРО. Индия приступила к активной разработке собственных средств обороны, а также стала приобретать соответствующие системы на внешнем рынке.

Примеряя на Индию роль партнера, естественно младшего, в противостоянии растущему экономическому и военному влиянию Китая в регионе, США в 2016 г. пошли на беспрецедентный шаг, присвоив ей статус «ведущего партнера в области обороны» – *major defense partner* [6] – звание, которого не удавалось до сих пор ни одна страна в мире. В практическом плане это привело к тому, что США вышли на второе место на индийском рынке вооружений, уступая только России.

Суммируя, можно отметить, что новый Обзор политики в области ПРО, равно как и другие концептуальные документы в области национальной безопасности, вышедшие при президентах Б. Обаме и Д. Трампе, не добавил существенных корректив в стратегическую линию США на создание многоуровневой глобальной ПРО, которой Вашингтон последовательно придерживается после выхода из Договора по ПРО в 2002 г. Сохраняется ее общий вектор в сторону усиления геостратегического доминирования США во всемирном масштабе, курс на вовлечение в деятельность по созданию региональных подсистем единой системы эшелонированной ПРО новых партнеров из числа государств-единомышленников, включая совместную разработку и совместное производство средств перехвата. С точки зрения руководства США, международные партнерства по-прежнему остаются ключевым условием для реализации архитектуры системы ПРО, охватывающей весь Земной шар.

БАЗОВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ МНОГОУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЫ ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ

Начальным звеном систем, предназначенных для борьбы с баллистическими целями, служат средства предупреждения о ракетном нападении, задача которых обнаружить пуск ракет и сопровождать их в полете после старта. Применительно к АТР решение этой задачи в основном возложено на группировку спутников раннего обнаружения SBIRS (*Space-Based Infrared System*), размещенных на геосинхронной и высокоэллиптической околоземной орбитах и оснащенных инфракрасными датчиками. Кроме контроля за пусками и определения траектории

²⁰ Казанин М. Система противоракетной обороны Японии – китайская оценка // *ИнВоен Info*. – 2019. 14 января. – URL: <https://invoen.ru/vvs/sistema-protivoraketnoj-oborony-yaponii/>

полёта, SBIRS предназначена для идентификации боевых частей и ложных целей, выдачи целеуказания для перехвата, а также ведения разведки над территорией военных действий в инфракрасном диапазоне. К 2023 г. число космических аппаратов будет доведено до шести, развернуто соответствующее наземное аппаратное и программное обеспечение²¹.

В планах Пентагона заложено финансирование на проектирование космической системы раннего предупреждения следующего поколения, которая будет обладать повышенной живучестью и будет включать датчики, обеспечивающие возможности предупреждения, равные или превышающие сегодняшнюю SBIRS.

Помимо космического эшелона раннего предупреждения, США используют в АТР радиолокационные средства, входящие в состав национальной системы ПРО, в частности радары дальнего обнаружения и раннего предупреждения PAVE PAWS²², размещенные на авиабазах в Массачусетсе, Калифорнии и на Аляске, а также морскую мобильную радарную систему SBX-1 (Sea-Based X-band Radar), предназначенную для обнаружения и слежения за космическими объектами, в том числе высокоскоростными и малогабаритными, и выдачи данных целеуказаний огневым средствам ПРО. Размещенная на нефтяной платформе РЛС SBX-1 способна самостоятельно передвигаться со скоростью до 13 км/час и может быть передислоцирована в любую точку океанской поверхности. Наряду с обнаружением ракет радар используется для оценки результатов испытаний перехватчиков ПРО. Это самый мощный радар морского базирования в мире²³.

В интересах системы ПРО также работает радар AN/TPY-2 наземного базирования в Японии.

Ядром системы национальной ПРО США, предназначенным для защиты материковой части США, является наземный комплекс перехвата МБР на среднем участке траектории, известный как Ground-Based Midcourse Defense (GBMD)²⁴. На данный момент комплекс GBMD — единственный компонент НПРО, способный перехватывать межконтинентальные баллистические ракеты (МБР). Помимо РЛС раннего предупреждения и сопровождения, он включает противоракеты шахтного базирования Ground-Based Interceptor (GBI), осуществляющие перехват и поражение целей тараном на встречном курсе. Комплекс развернут на Аляске и на базе ВВС Вандерберг в Калифорнии, так как считалось, что КНДР уже обладает баллистическими ракетами средней дальности, способными (технически) поразить цели на Аляске и Алеутских островах.

С появлением данных о том, что КНДР располагает технологиями для создания МБР, было принято решение об увеличении числа противоракет, развернутых на Аляске и в Калифорнии, и о создании третьего района базирования противоракет GBI на Атлантическом побережье, способного прикрыть основные населённые центры. В настоящее время на базе «Ванденберг» в Калифорнии размещены четыре перехватчика, 40 — на базе «Форт Грили» на Аляске. К 2023 г. число противоракет GBI в США планируется увеличить до 64 единиц²⁵.

Отметим, что в Обзоре политики в области ПРО 2019 г. рассматривается возможность расширения уже существующей системы противоракетной обороны США. Один из предлагаемых вариантов — увеличение числа противоракет GBI до 104 единиц. При этом сама противоракета GBI также в настоящее время проходит процесс модернизации, в ходе которой будут улучшены двигательная установка и боеголовка.

Далее речь пойдет о системах ПРО мобильного базирования, используемых вооруженными силами США при формировании т. н. многоуровневой защиты от баллистических ракет в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Ещё в 1990-х гг. ВМС США предложили использовать для целей ПРО возможности корабельной боевой информационно-управляющей системы (БИУС) «Иджис» (Aegis), разработанной для защиты кораблей от самолетов и противокорабельных крылатых ракет. К ее развертыванию на крейсерах класса «Тикондерога» (CG-47) и эсминцах клас-

²¹ Space Based Infrared Surveillance (SBIRS). — URL: <https://www.lockheedmartin.com/en-us/products/sbirs.html#SBIRS-missions>

²² The Air Force upgrades its missile early warning systems // Defense Systems, April 24, 2017. — URL: <https://defensesystems.com/articles/2017/04/24/earlywarningradar.aspx>

²³ Floatin' Smokey: The USA's SBX Radar // Defense Industry Daily, August 17, 2018. — URL: <https://www.defenseindustrydaily.com/floatin-smokey-the-usas-sbx-radar-04804/>

²⁴ Ground-Based Midcourse Defense. — URL: <https://www.boeing.com/defense/missile-defense/ground-based-midcourse/index.page>; Space Based Infrared Surveillance (SBIRS). — URL: <https://www.lockheedmartin.com/en-us/products/sbirs.html#SBIRS-missions>

²⁵ 2019. Missile Defense Review. Office of the Secretary of Defense. P. 43. — URL: <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>

са «Арлей Берк» (DDG-51) приступили в 1983 г. На сегодняшний день корабли, оснащенные БИУС «Иджис», используются военно-морскими силами США, Испании, Норвегии, Южной Кореи, Австралии и Японии. Корабли с системой ПРО «Иджис» ВМС США предназначены для использования в качестве корабельного компонента ЕвроПРО.

Состоящая из информационных средств, средств управления огнем (ПЛС AN/SPY-1) и средств поражения (противоракеты Standard Missile SM-2 и SM-3) БИУС «Иджис» позволяет принимать и обрабатывать информацию с датчиков других кораблей и летательных аппаратов и выдавать целеуказания на пусковые установки. Максимальная дальность SM-3 Block IB составляет 700 км, высота зоны поражения – 500 км, скорость – 3 км/с. На стадии испытаний находится SM-3 Block IIА, обладающая более внушительными характеристиками (2,5 тыс. км и 4,5 км/с, соответственно), что позволяет системе «Иджис» вполне решать задачу перехвата баллистических ракет малого и среднего радиуса действия. Всего с января 2002 г. проведено 50 испытаний различных типов корабельных противоракет SM (41 пуск был успешным), из них – 43 испытания с экзо-атмосферным перехватом с использованием противоракеты SM-3 (34 успешных перехвата)²⁶.

Противоракета SM-3 кардинально расширила возможности системы «Иджис», поскольку обладает способностью перехвата баллистических целей на любом участке траектории: во время разгона, на баллистическом участке и на входе в атмосферу. При этом самой ценной ее функцией является перехват в космосе на среднем участке баллистической траектории – т. н. экзо-атмосферный перехват. К тому же противоракета SM-3 запускается из обычной унифицированной корабельной установки вертикального пуска для управляемых ракет Mk-41²⁷.

Корабли с БИУС «Иджис» также могут использоваться для обнаружения и сопровождения межконтинентальных баллистических ракет (МБР), отправляя данные наземным перехватчикам (GBI) континентальной ПРО.

В 2019 финансовом году Пентагон планирует довести количество оснащенных системой «Иджис» кораблей до 41 единицы и до 60 – к концу 2023 финансового года (включая два корабля «Иджис» японских ВМС), причем общее количество противоракет класса SM-3 различных модификаций на этих кораблях составит 560 единиц (336 единиц по состоянию на конец 2018 г.)²⁸.

До 2013 г. большинство кораблей с БИУС «Иджис» были приписаны к базам в Тихом океане. Однако неравномерность противоракетных потенциалов «атлантической» и «тихоокеанской» морских корабельных группировок США постепенно выравнивается, что должно способствовать усилению американской наземной противоракетной группировки в Европе. На сегодняшний день в акватории Тихого океана развернуты 17 кораблей ВМС США, оснащенных системой «Иджис».

В настоящее время проводятся испытания новой противоракеты для системы «Иджис» – SM-6, которую можно использовать как для противовоздушной обороны, то есть для противодействия самолетам и противокорабельным крылатым ракетам, так и для защиты от баллистических ракет. Она способна эффективно перехватывать тактические ракеты и боеголовки баллистических ракет малого и среднего радиуса действия на входе их в атмосферу. Максимальная дальность SM-6 – более 370 км, высота зоны поражения – более 33 км. Активная радиолокационная головка самонаведения позволяет противоракетам SM-6 эффективно поражать цели без целеуказания с борта корабля-носителя. Предполагается, что подобными ракетами будут оснащены боевые корабли ВМФ США, Японии, Республики Корея и Австралии²⁹.

«Сухопутная» версия БИУС «Иджис» Aegis Ashore использует стандартную корабельную пусковую установку Mk-41 и оснащается 24 противоракетами SM-3 Block IB. В 2016 г. один такой комплекс был размещен на юге Румынии. В 2018 г. планировалось завершение строительства еще одного комплекса в Польше. Правительство Японии ободрило размещение двух комплексов Aegis Ashore, которые закупаются в США и будут развернуты до конца 2023 г. на противо-

²⁶ Navy Aegis Ballistic Missile Defense (BMD) Program: Background and Issues for Congress (Updated June 19, 2019), p.2–4. – URL: <https://fas.org/sgp/crs/weapons/RL33745.pdf>

²⁷ Корабельная установка вертикального пуска для управляемых ракет Mk 41 (Mark 41) разработана компанией Martin Marietta (ныне Lockheed Martin). К ее важнейшему преимуществу относится возможность широкого варьирования номенклатуры боезапаса, высокий темп стрельбы, возможность перезагрузки боезапаса в море. Применяется на кораблях ВМС США и других стран для запуска Standard Missile SM-2, SM-3 и SM-6, ASROC, RIM-7 Sea Sparrow, ESSM и Tomahawk.

²⁸ Navy Aegis Ballistic Missile Defense (BMD) Program: Background and Issues for Congress (Updated June 19, 2019), p. 12. – URL: <https://fas.org/sgp/crs/weapons/RL33745.pdf>

²⁹ Ibid. P. 4–5.

положных концах острова Хонсю: в префектуре Акита на севере и в префектуре Ямагути на юго-западе.

В 1990-е гг. был разработан, испытан и поступил в войска мобильный комплекс ПРО ТНААД (Terminal High-Altitude Area Defense), предназначенный для перехвата баллистических ракет малой и средней дальности внутри атмосферы или за ее пределами на конечном этапе полета, в задачи которого входит передовое прикрытие стратегических военных баз, аэродромов и подобных объектов тыла. В противоракете системы ТНААД нет выделенной боевой части, для поражения цели используется кинетический перехватчик, позволяющий сбить боевой блок БР на дальности до 200 км при высотах до 150 км. Возможности комплекса не позволяют ему поражать цели в космическом пространстве, хотя ряд элементов системы ТНААД аналогичен используемым в морском комплексе ПРО «Иджис»³⁰.

В 2008 г. первая боеготовая батарея из 24 ракет ТНААД была развернута на Гавайских островах для защиты архипелага от возможного удара северокорейских БР среднего радиуса действия. В 2013 г. был анонсирован план развертывания ТНААД на Гуаме. Всего на октябрь 2018 г. было заявлено о выпуске 300 перехватчиков ТНААД.

В качестве средства тактической противоракетной обороны от баллистических ракет малого радиуса действия используется последняя модификация армейского зенитно-ракетного комплекса «Патриот» под обозначением PAC-3 (Patriot Advanced Capabilities)³¹. В настоящее время все комплексы PAC-3 комплектуются как зенитными ракетами MIM-104 (для поражения аэродинамических целей), так и малогабаритной противоракетой ERINT с кинетическим поражением цели, предназначенной специально для уничтожения баллистических ракет малого радиуса действия. Это позволяет оснастить элементами ПРО боевые части сухопутных войск и прифронтовые объекты.

СОТРУДНИЧЕСТВО США С ГОСУДАРСТВАМИ РЕГИОНА В СФЕРЕ ПРО

Япония. К сотрудничеству в области противоракетной обороны США и Япония приступили еще в 1990-х гг., его активизации способствовало проведенное в 1998 г. испытание северокорейской МБР «Тэпходон-1», в ходе которого ракета пролетела над территорией Японии и упала в водах Тихого океана. В 1999 г. было подписано американо-японское соглашение о совместной разработке четырех компонентов противоракеты, которая позднее получила название Standard Missile (SM).

После выхода Северной Кореи в 2003 г. из Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и в связи с началом производства в северокорейском атомном центре в Ионбейне оружейного плутония японское правительство приняло решение развернуть эшелонированную систему ПРО американского образца. В конце 2004 г. Япония и США подписали соглашение о сотрудничестве в области создания ПРО, на основе которого, начиная с 2006 г., приступили к размещению 16 батарей ЗРК PAC-3 вокруг Токио и на военной базе на о. Окинава – на шести японских эсминцах была установлена БИУС «Иджис» с противоракетами SM-3 Block IA. Помимо собственных кораблей с БИУС «Иджис», на японской военно-морской базе Йокосука размещаются семь американских кораблей с БИУС «Иджис» (шесть эсминцев класса «Арли Берк» и один крейсер класса «Тикондерога»)³².

В рамках реализации совместной программы была создана более совершенная версия противоракеты SM-3 Block IIА для борьбы с баллистическими ракетами с дальностью полета до 5500 км. Первое успешное летное испытание этой противоракеты проведено 7 февраля 2017 г. В 2018 г. планировалось начало закупок противоракеты SM-3 Block IIА как для наземных комплексов Aegis Ashore, так и для кораблей с БИУС «Иджис».

Элементы системы раннего предупреждения о ракетном нападении (СПРН) Сил самообороны Японии размещаются в наземном, космическом и морском сегментах. В настоящее время наземный сегмент составляют семь радаров типа FPS-3 U и три РЛС типа FPS-5. Два передвижных радара AN/TPY-2, размещенных на севере и юге Японии, а также радар на морской платформе SBX-1 находятся под управлением Тихоокеанского и Северного командований США. РЛС способны передавать сведения о ракетных пусках на японские и американские корабли

³⁰ ТНААД. Anti-ballistic missile system. – URL: <http://www.military-today.com/missiles/thaad.htm>

³¹ Patriot PAC-3. Anti-ballistic missile system. – URL: http://www.military-today.com/missiles/patriot_pac3.htm

³² Ibidem.

«Иджис» в Японском море, комплексы ТНААД, а также на расположенные в Калифорнии и на Аляске наземные комплексы перехвата баллистических ракет GBMD.

В конце 2017 г. японское правительство одобрило приобретение и размещение двух комплексов ПРО Aegis Ashore на территории Хонсю — главного острова Японского архипелага. Планируется, что комплексы заступят на боевое дежурство в 2023 г., обеспечив безопасность Японии от ударов баллистических и, возможно, крылатых ракет. Одобряя сделку, кабинет министров Японии объявил, что размещение американских систем позволит адекватно ответить на угрозы, возникшие в связи с северокорейской ракетно-ядерной программой. (В сентябре 2017 г. траектории запускаемых КНДР ракет дважды проходили над территорией северного японского острова Хоккайдо.)

Оперативное взаимодействие японо-американских средств ПРО осуществляется Центром двустороннего объединенного оперативного командования, расположенным на военно-воздушной базе Йокота, и американским Тихоокеанским командованием со штаб-квартирой на Гавайских островах. Совместная информационная инфраструктура позволяет обнаруживать, сопровождать и перехватывать цели. Для отработки совместных противоракетных операций ежегодно проводятся учения Keen Edge. О глубине сотрудничества с Японией говорит тот факт, что только с японцами США проводили испытания новейших противоракет морского базирования SM-3 Block IA. Таким образом, Япония фактически становится существенным элементом защиты территории США от ракетной атаки со стороны КНДР или КНР.

Республика Корея также является стратегическим партнером США в АТР в вопросах создания совместной ПРО, хотя довольно длительное время южнокорейское руководство проводило сдержанную политику в данной области, опасаясь спровоцировать северного соседа и стремясь к нормализации отношений с ним. Однако в условиях активного развития ракетно-ядерной программы КНДР южнокорейские власти взяли курс на создание собственной эшелонированной системы ПРО, которая в любом случае способна к взаимодействию с американскими средствами ПРО. В 2006 г. Сеул объявил о создании сил Корейской противовоздушной и противоракетной обороны (КППО), отклонив при этом предложения США о формировании интегрированной системы ПРО. Фактически на территории РК размещаются компоненты двух систем ПРО — национальной КППО и американской, каждая из которых имеет свое командование.

Южная Корея уже построила при помощи США три эсминца с БИУС «Иджис», на вооружение которых будут приняты новейшие противоракеты SM-6, и выразила намерение закупить радары раннего предупреждения и элементы системы боевого управления средствами ПРО. В ходе совместных учений отрабатывается информационное взаимодействие между южнокорейской системой ПРО и японо-американским сегментом ПРО. В 2014 г. получила одобрение сделка, по которой Южная Корея закупает 136 ЗРК РАС-3. Планируется, что в 2023, 2025 и 2027 гг. в строй вступят еще три эсминца южнокорейских ВМС, оборудованные БИУС «Иджис»³³.

Вместе с тем южнокорейское руководство проводит подчеркнуто независимую линию в вопросах национальной безопасности от США, что может быть продиктовано несколькими причинами. Во-первых, это нежелание ухудшать отношения с Китаем — своим главным торговым партнером, а также провоцировать Северную Корею. Во-вторых, интеграция в американскую региональную систему ПРО автоматически сделала бы Республику Корея партнером Японии, отношения с которой развиваются непросто, так как память о японском колониальном господстве жива у граждан этой страны. Следует также отметить, что РК даже не пошла на подписание полноценного двустороннего соглашения с Японией об обмене разведывательной информацией, ограничившись заключением в 2014 г. меморандума о взаимопонимании по обмену информацией о ядерной и ракетной программах КНДР. Этот меморандум позволяет японским и южнокорейским военным ведомствам обмениваться разведанными через посредничество Пентагона в отсутствие договора между двумя странами.

В середине 2014 г. американские военные впервые озвучили предложение о размещении противоракетного комплекса ТНААД на территории американских баз в РК, разумеется, под оперативным управлением командования вооруженных сил США. Вначале до активных действий дело не дошло в связи с резко отрицательной оценкой этого шага Китаем из-за способности РЛС АН/ТРУ-2, входящей в состав комплекса ТНААД, просматривать территорию Китая значительно глубже, чем с помощью аналогичных РЛС с территории Японии.

³³ Ibidem.

Однако вслед за проведением КНДР в начале 2016 г. четвертого по счету ядерного испытания и летного испытания МБР «Тэпходон-2» (под прикрытием запуска северокорейского спутника на низкую околоземную орбиту) Сеул объявил об американо-корейском соглашении по размещению на юге Корейского полуострова одной батареи ПРК ТНААД (шесть пусковых установок с 48 противоракетами). Новые китайские протесты не повлияли на позицию Сеула, и весной 2017 г. компоненты ПРК ТНААД начали доставляться на территорию Южной Кореи.

Австралия. В выстраивании региональной системы ПРО в АТР, помимо Японии и Республики Корея, США опираются на своего традиционного союзника Австралию, хотя понятно, что для этой страны угроза ракетного нападения носит чисто гипотетический характер. На текущий момент Австралия обладает только средствами ПВО морского базирования американского образца. Однако в соответствии с заключенным в 2014 г. соглашением о расширении военного сотрудничества, где подтверждалось участие ВМС Австралии в реализации американской программы ПРО в АТР, в 2016 г. корпорация «Локхид Мартин» приступила к монтажу БИУС «Иджис» на эсминцах австралийских ВМС. Планируется, что к 2020 г. на вооружении будут находиться три корабля данного класса, которые предназначаются для участия в совместных с США операциях в качестве вклада за гарантии безопасности. Создана также двусторонняя рабочая группа по оценке возможностей участия Австралии в интегрированной противовоздушной и противоракетной обороне (Integrated Air and Missile Defense – IAMD)³⁴.

Для углубления многостороннего сотрудничества в регионе под эгидой Тихоокеанского командования и ВВС США в 2014 г. был открыт Тихоокеанский объединенный центр ПВО/ПРО, предназначенный для обучения офицерского состава, разработки совместных оперативных планов, оценки угроз, исследования новых методов противоракетной обороны.

До создания интегрированной системы ПРО в Азиатско-Тихоокеанском регионе, подобной ЕвроПРО, еще далеко. В отличие от Европы, где довольно высокий темп развертывания средств ПРО поддерживается благодаря наличию НАТО, в АТР Вашингтону приходится выстраивать отношения в сфере ПРО с каждой из союзных им стран на базе двусторонних соглашений, всерьез педантируя угрозу, которую несет северокорейская ракетно-ядерная программа. Австралия едва ли будет играть важную роль в процессе в силу своей удаленности и отсутствия серьезных угроз ее территории, а между Японией и Республикой Корея сохраняются давние трения, весьма затрудняющие процесс обеспечения операционной совместимости с американскими средствами ПРО.

* * *

Проблема ПРО в Азиатско-Тихоокеанском регионе пока не приобрела той остроты, что свойственна ей в Европе, и занимает невысокие места в повестке дня встреч российских руководителей с коллегами из АТР. Тем не менее Россия достаточно определенно высказывалась о развертывании в АТР объектов американской противоракетной обороны как о «непосредственной угрозе своей безопасности»³⁵. Москва выражала озабоченность по поводу размещения объектов и систем ПРО в Японии. Комментируя развертывание американского комплекса противоракетной обороны ТНААД в Южной Корее, министр иностранных дел С. В. Лавров заявил, что «появление элементов глобальной ПРО США в регионе, характеризующем весьма сложной ситуацией в сфере безопасности, может спровоцировать гонку вооружений в Северо-Восточной Азии»³⁶.

Растущее противодействие созданию в АТР интегрированной и подконтрольной США системы ПРО продолжит оказывать Китай, для которого наличие ракетной угрозы со стороны КНДР едва ли может служить адекватным оправданием масштабных усилий по наращиванию потенциала ПРО. Китайцы понимают, что речь скорее о долгосрочных усилиях по созданию возможности перехвата китайских МБР на начальных стадиях полета, и внимательно отслеживают все шаги США и их союзников в АТР по реализации противоракетных проектов.

³⁴ Владимир Путин: Россию беспокоит продвижение американских систем ПРО // Коммерсант. – 2018. – 12 сентября. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3738780>

³⁵ Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с решением Республики Корея и США начать переговоры о размещении Соединенными Штатами Америки на территории Республики Корея противоракетных комплексов ТНААД // Министерство иностранных дел Российской Федерации. – 2016 г. 10 февраля. – URL: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2072447

³⁶ Япония отказалась считать размещение американских систем ПРО угрозой для России // Интерфакс. – 2019 г. 30 мая. – URL: <https://www.interfax.ru/world/663070>

В июне 2016 г. в совместном заявлении руководители Российской Федерации и КНР Владимир Путин и Си Цзиньпин отметили, что Москва и Пекин будут уделять особое внимание обеспечению глобального и регионального стратегического баланса и стабильности, «выступают против наращивания внерегионального военного присутствия в Северо-Восточной Азии (СВА), развертывания там нового позиционного района ПРО как тихоокеанского сегмента глобальной ПРО США под предлогом реагирования на ракетно-ядерные программы КНДР. Стороны не приемлют эскалацию военно-политической конфронтации и раскручивание в регионе гонки вооружений»³⁷.

Неизменный курс Вашингтона на реализацию программы глобальной ПРО только усиливает опасения российского руководства в том, что в своем окончательном виде она будет предназначена не только для купирования угроз ограниченного характера. В России всё больше сторонников у точки зрения, согласно которой, как бы ни варьировались географическая приоритетность и технологическая начинка различных проектов внутри этой программы, всё меньше остается сомнений, что в итоге она будет сконструирована, сформирована и построена таким образом, чтобы в серьезной мере обесценить потенциал стратегического ядерного сдерживания России.

В совокупности с неконтролируемым наращиванием возможностей неядерных стратегических средств (т. н. высокоточного оружия), обычных вооружений, форм и средств их применения, новых компонентов космического оружия дестабилизирующая роль американской ПРО может существенно возрасти. Ведь дальнейшие эволюция развития структуры системы ПРО предполагает ее поэтапное наращивание всё более эффективными огневыми и информационными средствами по мере их технической готовности, а также интеграцию и комплексирование с другими системами (ПВО, контроля космического пространства и противоспутниковой борьбы, различных видов технической разведки). С высокой долей уверенности можно утверждать, что реализация такого сценария приведет к формированию существенной угрозы возможностей для отечественных СЯС.

Понятно, что Москва не ограничивается только заявлениями о том, что российские МБР в состоянии преодолеть существующую и перспективную американскую ПРО, а предпринимает конкретные шаги по укреплению потенциала сдерживания стратегических ядерных сил, поиску новых технологических и организационных решений и средств преодоления ПРО, симметричных или же асимметричных, вне зависимости от эволюции американских противоракетных appetitов.

Заикленность США на создании глобальной ПРО в одностороннем формате в совокупности с действиями нынешней администрации США по резкому уменьшению своих обязательств в области контроля над вооружениями уже привели к обострению противоречий между двумя странами. Вместо возможной трансформации взаимного ядерного сдерживания мы получили резкий рост взаимного недоверия, твердую убежденность российской стороны в том, что эти работы своей конечной целью имеют девальвацию ядерного потенциала России.

Дальнейший российско-американский стратегический диалог невозможен без решения проблемы ПРО и устранения антироссийского потенциала глобального противоракетного щита, развертываемого США. Очевидно потребуются кропотливые усилия, в том числе в рамках возможных переговоров о дальнейших сокращениях стратегических наступательных вооружений, чтобы вернуться к пониманию стратегической стабильности как состоянию двусторонних и международных отношений, в условиях которых государства не имеют намерений использовать военную мощь в качестве главного инструмента защиты национальных интересов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Десять лет без Договора по ПРО. Проблема противоракетной обороны в российско-американских отношениях. — М.: Российский совет по международным делам; Институт США и Канады РАН, 2012. — 80 с. — URL: https://russiancouncil.ru/upload/RIAC_Missile_Defense_US_Russia.pdf
2. *Истомин И. А.* Политика США в Индо-Тихоокеанском регионе: последствия для России // Рабочая тетрадь № 49. — М.: Российский совет по международным делам, 2019. — 44 с. — URL: <https://russiancouncil.ru/activity/workingpapers/politika-ssha-v-indo-tikhookeanskom-regione-posledstviya-dlya-rossii/>
3. *Коньшев В. Н., Сергунин А. А.* Политика США по созданию систем противоракетной обороны в Азиат-

³⁷ Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики, 25 июня 2016 г. — URL: <http://kremlin.ru/supplement/5100>

- ско-Тихоокеанском регионе // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2016. – № 5. – С. 165–177.
4. Проблемы и перспективы сотрудничества России с США // НАТО в сфере противоракетной обороны / Отв. ред. В. И. Трубников. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – 43 с. – URL: <https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2011/11023.pdf>
5. Торкунов А. В. Стратегия администрации Трампа в Азиатско-Тихоокеанском регионе // Мировая экономика и международные отношения. – 2019. – № 6. – С. 25–37. – DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-6-25-37
6. Schwartz, Benjamin E. From Inertia to Integration: Getting Serious About U.S.-India Defense Cooperation // *The American Interest*, June 24, 2019. – URL: <https://www.the-american-interest.com/2019/06/24/from-inertia-to-integration-getting-serious-about-u-s-india-defense-cooperation/>

EVGENY ZVEDRE

US - ANTI-MISSILE POTENTIAL IN ASIA-PACIFIC

Evgeny K. Zvedre, Senior Researcher,
Center for Euro-Atlantic Security,
Institute for International Studies, MGIMO-University,
E-mail: yzvedre@gmail.com

Summary. The USA considers missile potentials of Russia, China, Iran and North Korea as the main sources of threats to their national security. In the early 2000s following the withdrawal from the Soviet-American ABM Treaty the US began to deploy a global ballistic missile defense system to protect their “homeland, US forces abroad and its allies” from potential and real threats. The set of basic elements of a multi-layer ballistic missile defense is generally the same, its architecture is always adapted to the local conditions of the regions of deployment and specific tasks. Their common designation is the ability to work as subsystems within an integrated, global in scope antiballistic missile defense system controlled by the United States. In the Asia-Pacific region, the United States is actively engaging its regional allies Australia, South Korea and Japan in a joint effort to build-up ABM capabilities while simultaneously increasing its military-strategic presence in the region. Moscow strongly opposes the program considering it as potential threat to the effectiveness of the Russian strategic nuclear forces and undermining strategic stability and considers emergence the ballistic missile subsystems in Europe and the Asian-Pacific Region as a direct threat to its security. US ABM policy provokes the accelerated development by China and the DPRK of ballistic missile delivery systems, encourages Russia to create new weapon systems that are guaranteed to be able to overcome any existing and future missile defense.

Keywords: national missile defense, Asian-Pacific region, components and means of ballistic missile defense, United States, Russia, China, North Korea, early warning radars and sensors, nuclear missile potential, strategic stability.

REFERENCES

- Desyat' let bez Dogovora po PRO. Problema protivoraketnoi oborony v rossiisko-amerikanskikh otnosheniyakh* [Ten years without ABM Treaty. The issue of missile defense in Russia-US relations]. Moscow: The Russian International Affairs Council, 2012. 80 p. – URL: https://russiancouncil.ru/upload/RIAC_Missile_Defense_US_Russia.pdf
- Istomin I. A. *US Policy in the Indo-Pacific: Consequences for Russia*. RIAC Working Papers. Vol. 49. Moscow, 2019. 44 p. – URL: <https://russiancouncil.ru/activity/workingpapers/politika-ssha-v-indo-tikhookeanskom-regione-posledstviya-dlya-rossii/>
- Konyshchev V. N., Sergunin A. A. *Politika SShA po sozdaniyu sistem protivoraketnoi oborony v Aziatsko-Tikhookeanskom regione* [The US Policy for Building Ballistic Missile Defense Systems in the Asia-Pacific Region]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'*. – 2016. – No. 5. – P. 165–177.
- Schwartz, Benjamin E. From Inertia to Integration: Getting Serious About U.S.-India Defense Cooperation. *The American Interest*, June 24, 2019. – URL: <https://www.the-american-interest.com/2019/06/24/from-inertia-to-integration-getting-serious-about-u-s-india-defense-cooperation/>

- Torkunov A. V. Strategiya administratsii Trampa v Aziatsko-Tikhookeanskom regione [Strategy of the Trump Administration on Asia-Pacific]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World Economy and International Relations]. – 2019. – No. 6. – P. 25–37. – DOI:10.20542/0131-2227-2019-63-6-25-37
- Trubnikov V. I., ed. *Problemy i perspektivy sotrudnichestva Rossii s SShA / NATO v sfere protivoraketnoi oborony* [Problems and Prospects of Russia – US / NATO Cooperation in the Sphere of Ballistic Missile Defense]. Moscow, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, 2011. 43 p. – URL: <https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2011/11023.pdf>

КАВКАЗСКАЯ ДИНАМИКА

В. В. НОВИКОВ

АБХАЗИЯ – 2018: ДИНАМИКА ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ПЕРСПЕКТИВЕ ПРЕЗИДЕНТСКИХ ВЫБОРОВ*

Владимир Владимирович Новиков, канд. ист. наук,
ст. науч. сотр. Института социальных и политических
исследований Черноморско-Каспийского региона.
E-mail: novik222@mail.ru

Аннотация. Рассматривается динамика внутривнутриполитического процесса в Республике Абхазия в 2018 г. Содержанием этого процесса стала начавшаяся предвыборная президентская кампания. В статье делается попытка анализа действий власти и оппозиции. События начала 2018 г., связанные с помилованием Георгия Лукавы, реанимировали лозунг досрочной отставки президента Рауля Хаджимба, от которого оппозиционеры отказались после декабрьских соглашений 2016 г. Основная дилемма оппозиции: она не может игнорировать уличный протест, но при этом не хочет повторять события 2014 г. Отдельно рассматривается позиционирование экс-президента Александра Анкваба по отношению к власти и оппозиции. Также прослежена борьба внутри ранее провластных сил (борьба вокруг премьерства, поиск альтернативной Хаджимбе кандидатуры на пост президента), которая привела к тому, что к декабрю 2018 г. в лагере сторонников Хаджимбы наметился раскол. Делается ряд прогнозов на ближнесрочную перспективу, в частности предположение, согласно которому заявивший в марте 2019 г. о своем выдвижении в президенты экс-председатель СГБ Астамур Тарба может рассчитывать на электорат разочаровавшихся в главе государства бывших сторонников Хаджимбы. Проанализированы попытки создать «третью силу» («Общее дело»), альтернативную как власти, так и оппозиции. В заключение рассматривается предвыборный расклад и вероятный исход выборов. Особое место уделяется влиянию болезни Аслана Бжания на предвыборный процесс.

Ключевые слова: Республика Абхазия, Рауль Хаджимба, Аслан Бжания, Сергей Шамба, Александр Анкваб, Астамур Тарба, Беслан Барциц, архимандрит Дорофей (Дбар).

2018 г. стал временем перегруппировки основных политических сил, которая затронула как провластный, так и оппозиционный лагерь. Фактически предвыборная президентская кампания 2019 г. началась уже в минувшем году. Формально в ней участвуют две силы — власть и оппозиция. Однако в реальности картина существенно сложнее.

ПРОЦЕССЫ ВНУТРИ ВЛАСТИ

В 2018 г. произошли события, которые можно интерпретировать как признаки раскола в лагере сторонников действующей власти. В первую очередь они проявились в вопросе о Кабинете министров, который был актуален для абхазской политики весь 2018 г.

* В период подготовки данного материала к печати произошли события, которые выходят за хронологические рамки 2018 г., но являются продолжением развивавшихся в тот период сюжетов. Поэтому в заключении вкратце коснёмся событий, имевших место в первой половине 2019 г.

Еще 28 декабря 2017 г. на последнем заседании парламента группа депутатов, которую возглавляли Илья Гуния и Дмитрий Ардзинба, поставила вопрос о вотуме недоверия правительству Беслана Барцица. Важно отметить, что и Гуния, и Ардзинба всегда причислялись к сторонникам действующей власти. К ним присоединились оппозиционные депутаты — Батал Табагуа, Рауль Лолуа, Дмитрий Дбар и Омар Джинджолия. Для объявления недоверия правительству не хватило двух голосов¹.

Дальнейшие события уже развивались в первые месяцы 2018 г. Информация о них напоминала сводки с полей кадровых сражений. 16 января было объявлено, что восемь депутатов парламента (Илья Гуния, Дмитрий Ардзинба, Натали Смыр, Астамур Тарба, Александр Цишба, Каха Пертая, Беслан Смыр, Левон Дашьян) объединяются в депутатскую группу². Заметим, все депутаты — провластные. Во главе этой группы встали именно инициаторы вотума недоверия кабинету Барцица.

В этой ситуации произошли две знаковые отставки в кабмине.

Отставка № 1. 5 февраля правительство покинул вице-премьер Беслана Эшба (о поданном заявлении стало известно 25 января). На его место был назначен предприниматель Роман Шоуа. Эшба был ключевой фигурой в кабинете Барцица. Как отмечали абхазские наблюдатели, он «курировал в правительстве Абхазии экономический блок и Инвестиционную программу социально-экономического развития, финансируемую Российской Федерацией. Без него не решался ни один вопрос распределения подрядов в рамках Инвестпрограммы, он вел все переговоры с российской стороной, курировал работу Управления коммунального строительства, вел все переговоры со строителями»³.

Эшба после своей отставки взял паузу до 15 декабря 2018 г., когда выступил с программной статьей «Экономический патриотизм». В ней он достаточно жестко высказался в адрес как власти, так и оппозиции⁴. На статью негативно отреагировал лидер оппозиции Аслан Бжания, который вызвал Эшбу на теледебаты⁵. А на это резко отреагировал уже последний⁶.

Отставка № 2. 19 февраля в отставку ушел вице-премьер, министр финансов Дмитрий Сериков. Отставка знаковая, так как большая часть претензий противников правительства Барцица была именно к исполнению бюджета.

Спустя два месяца — 24 апреля — правительство было отправлено в отставку. Но слухи об этом стали распространяться уже с 18 апреля⁷. Новым премьером стал глава ТПП Геннадий Гагулия⁸. Экс-премьер Барциц был возвращен на пост главы Администрации президента.

Отметим, что назначение Гагулии, в принципе, имело все шансы успокоить ситуацию. Гагулия — опытный хозяйственник еще «советской школы», хорошо вписавшийся в постсоветские реалии, имеющий солидный опыт взаимодействия с российскими партнерами. Главное же — он не рассматривался как претендент на президентский пост хотя бы в силу возраста⁹. При этом Гагулия не мог быть ставленником исключительно действующего президента, в пользу чего говорили его самостоятельность и неоднородность отношений с Хаджимбой в различные периоды. Так, в феврале 2005 г. Гагулия в качестве главы ТПП дал развернутое интервью, в котором

¹ Подробную стенограмму обсуждения вопроса о доверии правительству см.: Неудавшаяся попытка объявить недоверие премьер-министру // Абхазия-информ. — 2017. — 29 декабря. — URL: <http://abkhazinform.com/item/6896-neudavshayasya-popytka-ob-yavit-votum-nedoveriya-premer-ministru>

² 8 депутатов парламента объединились в группу // Абхазия-информ. — 2018. — 16 января. — URL: <http://abkhazinform.com/item/6939-8-deputatov-parlamenta-ob-edinilis-v-deputatskuyu-gruppu>

³ Заводская Е. Очередной вираж в биографии Беслана Эшба // Эхо Кавказа. — 2018. — 25 января. — URL: <https://www.ekhovkavkaza.com/a/28998532.html>

⁴ Эшба Б. Экономический патриотизм // АПСадгил-инфо. — 2018. — 15 декабря. — URL: <https://apsadgil.info/opinions/articles/ekonomicheskiy-patriotizm/>

⁵ Аслан Бжания: «Оппозиция и впредь последовательно и публично будет отстаивать интересы граждан, каких бы усилий ей это не стоило» // Абхазия-информ. — 2018. — 18 декабря. — URL: <http://abkhazinform.com/tochka-zreniya/item/8214-aslan-bzhaniya-oppozitsiya-i-vpred-budet-posledovatelno-i-publichno-otstaiivat-interesy-grazhdan-kakikh-by-usilij-eto-ej-ne-stoilo>

⁶ Беслан Эшба: «Не мог не откликнуться на высказывания А. Г. Бжания в мой адрес, чья психика, под небольшим нажимом, не только бесов, но и демонов может родить» // АПСадгил-инфо. — 2018. — 19 декабря. — URL: <https://apsadgil.info/news/politics/beslan-eshba-ne-mog-ne-otkliknutsya-na-vyskazyvaniya-a-g-bzhaniya-v-moy-adres-chya-psikhika-pod-nebo/>

⁷ Заводская Е. Абхазского премьера накрыла волна слухов // Эхо Кавказа. — 2018. — 18 апреля. — URL: <https://www.ekhovkavkaza.com/a/29175432.html>

⁸ Отметим, что для Гагулия это назначение на премьерский пост было уже третьим: он занимал пост премьера в 1995–1997 гг. и в 2002–2003 гг. В 2003–2004 гг. являлся главой АП, с 2005 г. руководил ТПП Абхазии.

⁹ В момент назначения ему было 70 лет.

подверг Хаджимбу резкой критике, усомнившись в его государственных талантах¹⁰. Кроме того, Гагулия привлек в состав своего кабинета лиц, ранее не ассоциировавшихся с действующей властью и проявивших себя в период правления Сергея Багапша. Например, вице-премьером стал глава Гагрского района в 2005–2011 гг. Астамур Кецба¹¹.

Однако назначение такого премьера не успокоило «депутатскую фронду». 3 мая 2018 г. депутаты проголосовали против принятия закона «Об исполнении Республиканского бюджета РА за 2017 год»¹². Инициаторами стали Дмитрий Ардзинба, Натали Смыр, Рауль Лолуа, Батал Табагуа, Омар Джинджолия, которые всячески подчеркивали, что не имеют претензий к новому кабинету, адресуя их предыдущему премьеру¹³. И вновь налицо союз части ранее провластных депутатов (Дмитрий Ардзинба, Натали Смыр) с оппозицией. Более того, отказ принять закон об исполнении бюджета фактически означал не только оценку работы Беслана Барцица на посту премьера, но и своего рода выражение недоверия ему как главе АП.

Отметим, что борьба вокруг правительства совпала с определенным дистанцированием Дмитрия Ардзинбы от действующей власти. Так, весной-летом 2018 г. он дважды подавал заявление об отставке с поста главы парламентского комитета по международным, межпарламентским связям и связям с соотечественниками. 12 июля его просьба была удовлетворена¹⁴.

Даже если анализировать только открытые источники, раскол внутри провластных сил представляется гораздо глубже, чем вопрос о правительстве.

22 августа в отставку подал вице-президент Виталий Габния, указав в качестве причины последствия драки со своим участием¹⁵. При этом он призвал «президента, как своего друга, не выдвигаться на второй срок, тем самым снизив напряженность. Поставить на преемника, который в большей степени может сплотить право- и левофланговых и, являющимся оптимальным в данном случае, и такой человек есть»¹⁶.

Показательно, что эксперт и политик Нугзар Агрба связал отставку Габния с ситуацией вокруг патронируемой им партией «Апсны». По словам Агрбы, некая группа внутри нее решила, что Хаджимба «пробуксовывает» и нужна иная кандидатура на пост президента. И она решила «проводить какую-то свою игру. Она строилась на том, что происходит досрочная отставка президента, потом они находят какую-то кандидатуру»¹⁷. Якобы к этой игре подключился и экс-президент Александр Анкваб¹⁸. В качестве иной кандидатуры Агрба называет главу СГБ в 1993–1999 гг. и первого вице-премьера в 2003–2005 гг. Астамура Тарбу¹⁹.

В бурные внутривластные процессы вмешалась и трагическая случайность. 8 сентября 2018 г. в ДТП погиб премьер-министр Геннадий Гагулия. 18 сентября новым премьером был назначен экс-спикер парламента Валерий Бганба²⁰, который сохранил ядро кабинета Геннадия Гагулия. Однако формирование кабинета Бганбы сопровождалось отставкой министра сельского хозяйства Даура Тарбы. 19 сентября Тарба был переутвержден в должности в новом составе кабинета, а уже 21 сентября подал в отставку²¹. Новый глава минсельхоза Амиран Какалия был назначен лишь 30 ноября. Наблюдатели отмечают, что это уже четвертый министр сельского хо-

¹⁰ См.: Геннадий Гагулия: «Джержения полетел за то, что навесил на себя президентский пиджак, а я за то, что на меня его навесили другие» // Кавказский узел. — 2005. — 3 февраля. — URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/69593/>

¹¹ Кецба сменил на этом посту Аслана Кобахия, давнего сторонника Хаджимбы, фигура которого вызывала особо острое неприятие у оппозиции.

¹² На сессии присутствовали 33 депутата. 20 проголосовали против, 10 — за, двое воздержались.

¹³ Стенограмму обсуждения см.: Как шло в парламенте обсуждение отчета об исполнении республиканского бюджета за 2017 год // Абхазия-информ. — 2018. — 4 мая. — URL: <http://abkhazinform.com/item/7329-kak-shlo-v-parlamente-obsuzhdenie-otcheta-ob-ispolnenii-respublikanskogo-byudzheta-za-2017-god>

¹⁴ С 1 августа депутаты парламента уходят в отпуск // Абхазия-информ. — 2018. — 13 июля. — URL: <http://abkhazinform.com/item/7578-s-1-avgusta-deputaty-parlamenta-ukhodyat-v-otpusk>

¹⁵ Бывший вице-президент Абхазии призвал Хаджимба больше не баллотироваться // Eadaily. — 2018. — 22 августа. — URL: <https://eadaily.com/ru/news/2018/08/22/byvshiy-vice-prezident-abhazii-prizval-hadzhimba-bolshe-ne-ballotirovatsya>

¹⁶ Там же.

¹⁷ Шария В. Непростой предвыборный пасьянс в Абхазии // Эхо Кавказа. — 2018. — 11 сентября. — URL: <https://www.ekho-kavkaza.com/a/29484265.html>

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

²⁰ Валерий Бганба — в 2012–2017 гг. спикер парламента Абхазии. В 2017 г. проиграл выборы, до сентября 2018 г. не занимал никаких постов и не проявлял публичной политической активности.

²¹ Даур Тарба подал заявление об отставке с поста министра сельского хозяйства // Абхазия-информ. — 2018. — 21 сентября. — URL: <http://abkhazinform.com/item/7851-daur-tarba-podal-zayavlenie-ob-otstavke-s-dolzhnosti-ministra-selskogo-khozyajstva>

зйства за время правления Хаджимбы²². К этому следует добавить, что всего за период его правления поменялось пять премьеров и пять глав МВД. Всё это в совокупности свидетельствует о том, что внутри власти имел место раскол.

В такой ситуации прошедший 19 декабря 2018 г. съезд партии сторонников Рауля Хаджимбы ФНЕА принял заявление, в котором рекомендовал «принять к сведению обращение делегатов (участников) съезда РПП ФНЕА к президенту РА Раулю Хаджимба с просьбой учесть мнение членов партии и многих представителей общественности о необходимости выдвижения его кандидатуры на пост главы государства на следующий срок»²³. Сам же Хаджимба, выступая на съезде, заявил буквально следующее: «Выборы пройдут в сроки, определённые нашими законами. ... А выдвигаться могут те, кто изъявит желание вести наш корабль... И у меня это право есть»²⁴. Таким образом, Хаджимба де-факто заявил о своем выдвижении на новый срок.

Через несколько дней, 25 декабря, на съезде провластной ветеранской организации «Аруаа» вновь дал знать о себе раскол провластных сил. Во-первых, руководитель этой организации Илья Гуния выступил с критикой не только своего оппонента Беслана Барцица, но и власти в целом. Во-вторых, съезд «Аруаа» не принял никакой резолюции по вопросу об отношении к президентским выборам. А сам Гуния вообще призвал отказаться от коллективной поддержки кого-либо из кандидатов, оставив это на усмотрение членов «Аруаа». В-третьих, произошла фактическая попытка смещения Гуния с поста лидера, когда в противовес ему была выдвинута кандидатура Рауля Смыра²⁵. Таким образом, часть сторонников Рауля Хаджимбы, которую можно условно отождествить с Дмитрием Ардзинбой и Ильей Гунией, отошла от него.

При этом в марте 2019 г. Астамур Тарба первым из возможных кандидатов заявил о своем выдвижении. По многим экспертным оценкам, он способен расколоть именно провластный электорат, стать центром притяжения и для ранее провластных групп, таких как «Аруаа».

ОППОЗИЦИЯ: ОТ УЛИЧНЫХ ПРОТЕСТОВ К ИДЕЕ ДОСРОЧНЫХ ПРЕЗИДЕНТСКИХ ВЫБОРОВ

Оппозиция в 2018 г. вновь выдвинула лозунг о досрочной отставке Рауля Хаджимбы. Он прозвучал впервые с 2016 г. Напомним, что после достижения соглашений от 16 декабря 2016 г. оппозиция отказалась от него в рамках серии взаимных уступок. В 2017 г. таких требований не выдвигалось [3, с. 105–110; 6, с. 45–55]. Вновь лозунг отставки Хаджимбы возник после массовых протестов 3–5 января в Сухуме против помилования грузинского террориста Георгия Лукавы.

И тут оппозиция оказалась перед дилеммой. С одной стороны, ее лидеры не могут игнорировать уличный протест. А с другой стороны, их прямой политический интерес – не повторить событий 27 мая 2014 г. и тем самым избавиться себя от обвинений в желании насильственного свержения власти. Как выразился лидер партии «Единая Абхазия» Сергей Шамба, «ситуацию удерживает лишь нежелание оппонентов власти создавать в стране очередной прецедент нелегитимной смены власти»²⁶.

В такой ситуации оппозиция взяла на вооружение лозунг досрочной отставки президента, а сама ее структура прошла несколько изменений. К середине января оформился Союз политических и общественных организаций РА во главе с Асланом Бжания в составе партии «Амцахара», Фонда социально-экономических и политических исследований «Апра», республиканских общественных организаций «Къаразаа», «Абзанхара», «Наш дом – Абхазия» и «Союз ветеранов и молодежи Апсны».

16 января в Союз вошла партия «Единая Абхазия» во главе с Сергеем Шамбой, которая ранее

²² Премьер-министр представил коллективу Минсельхоза нового министра Амираана Какалия // Абхазия-информ. – 2018. – 3 декабря. – URL: <http://abkhazinform.com/item/8153-premer-ministr-predstavil-kollektivu-minselkhoza-novogo-ministra-amirana-kakaliya>

²³ Съезд ФНЕА принял итоговый документ // Апсныпресс. – 2018. – 19 декабря. – URL: <http://apsnypress.info/news/sezd-grp-fnea-prinyal-itogovyy-dokument/>

²⁴ Рауль Хаджимба о предстоящих выборах: важно показать миру политическую зрелость и готовность к политической борьбе в законных рамках // Абхазия-информ. – 2018. – 19 декабря. – URL: <http://apsnypress.info/news/raul-khadzhimba-o-predstoyashchikh-vyborakh-vazhno-prodemonstirovat-miru-politicheskuyu-zrelost-i-g/>

²⁵ В силу определенных разногласий... Итоги седьмого отчетно-выборного съезда «Аруаа». – URL: https://www.youtube.com/watch?v=Oi0aCXooYyo&fbclid=IwAR2IyhV02_j4ch6c10MkL1v-26AUSYHczZ69Ft0n9R4cUeEWLXzyjCwVjys

²⁶ Сергей Шамба: Если в ближайшее время власть не одумается и не начнет принимать экстренные меры, то ситуация в стране примет неконтролируемый характер // Абхазия-информ. – 2018. – 6 июня. – URL: <http://abkhazinform.com/item/7435-sergej-shamba-esli-v-blizhajshee-vremya-vlast-ne-odumaetsya-ne-nachnet-prinimat-ekstrennyye-mery-to-situatsiya-v-strane-primet-nekontroliruemiy-kharakter>

декларировала себя как центристская сила. Союз фактически стал блоком «Амцахары» и «Единой Абхазии», которые просто по определению являются его самыми крупными участниками²⁷. 23 января лидеры нового союза объявили, что их цель — досрочная отставка Хаджимбы²⁸.

5 июня прошел съезд партии «Амцхара», в резолюции которого предложено «обратиться к президенту Хаджимба с предложением добровольно досрочно сложить свои полномочия, проявив реальную ответственность за судьбу народа... В случае отсутствия должного реагирования Р. Д. Хаджимба, во избежание неконтролируемых, разрушительных процессов, оппозиционные силы будут вынуждены в дальнейшем приступить к подготовке комплекса мероприятий по организации законных акций по всей стране»²⁹. В течение всего лета 2018 г. лидеры оппозиции совершали поездки по стране, встречались с активом городов и сел.

23 августа Союз общественных и политических сил Республики Абхазия также обратился к Раулю Хаджимбе с призывом уйти в отставку³⁰. Правда, к этому моменту Союз покинули две организации — «Наш дом — Абхазия» Рауля Лолуа и «Союз ветеранов и молодежи Апсны» Лаши Зухбы³¹.

Однако 27 августа на совместном заседании Союза общественных и политических сил, Блока оппозиционных сил, партии «Амцхара» и части депутатского корпуса было решено создать Общенациональное движение по защите государственности (ОНД) во главе с вице-президентом Абхазии в 2011–2013 гг. Михаилом Логуа³². 5 сентября Логуа дал пресс-конференцию, на которой выдвинул лозунг досрочной отставки Хаджимбы. При этом он подчеркнул, что отставка должна произойти «именно добровольно и именно в рамках Конституции и действующего законодательства РА»³³.

На той же пресс-конференции был оглашен и список Совета ОНД³⁴. Если проанализировать его персональный состав, можно обнаружить в нем очень разных людей, с весьма различающимися позициями. Тут и лидеры Союза общественных и политических сил (Бжания, Шамба), и представители депутатского корпуса (Лаша Ашуба, Батал Айба и др.), и сторонники Александра Анкваба (Ирина Агрба), и фигуры, которые трудно вписать в текущий политический расклад (Нугзар Ашуба). Таким образом, ОНД — это широкий фронт, призванный обеспечить уход нынешней власти. А значит, требование досрочной отставки — не требование одного Бжания, а лозунг этого широкого фронта. 19 сентября 2018 г. происходит еще одно знаковое событие: в штаб ОНД входит глава Фонда имени С. В. Багапша Зураб Багапш — сын второго президента³⁵.

В октябре 2018 г. оппозиция провела два важных форума.

Первый форум — форум молодежи, состоявшийся 16 октября. На нем Аслан Бжания еще раз призвал Хаджимбу уйти в отставку и предложил перенести президентские выборы на зиму или

²⁷ Отчасти это отразилось в выступлении Сергея Шамбы на съезде «Амцахары» 5 июня 2018 г., когда он сказал буквально следующее: «тут отмечали, что трижды побеждал на выборах кандидат, которого поддерживала “Амцхара”. Но хочу напомнить, что это происходило, когда “Амцхара” и “Единая Абхазия” действовали вместе». Цит. по: Сергей Шамба: Если в ближайшее время власть не одумается и не начнет принимать экстренные меры, то ситуация в стране примет неконтролируемый характер // Абхазия-информ. — 2018. — 6 июня. — URL: <http://abkhazinform.com/item/7435-sergej-shamba-esli-v-blizhajshee-vremya-vlast-ne-odumaetsya-ne-nachnet-prinimat-ekstrennye-mery-to-situatsiya-v-strane-primet-nekontroliruemyj-kharakter>

²⁸ Объединенная оппозиция выступает за досрочную отставку президента Рауля Хаджимба // Абхазия-информ. — 2018. — 24 января. — URL: <http://abkhazinform.com/item/6967-ob-edinennaya-oppozitsiya-vystupaet-za-dosrochnuyu-otstavku-prezidenta-raulya-khadzhimba>

²⁹ Шария В. «Амцхара» снова предложила президенту досрочно сложить полномочия. // Эхо Кавказа. 2018. — URL: <https://www.ekhovkavkaza.com/a/29273806.html>

³⁰ Оппозиция предлагает президенту назначить досрочные выборы и подать в отставку // Абхазия-информ // Абхазия-информ. 2018. 23 августа. — URL: <http://abkhazinform.com/item/7723-oppozitsiya-predlagaet-prezidentu-naznachit-dosrochnye-vybory-i-podat-v-otstavku>

³¹ «Наш дом — Абхазия» и «Союз ветеранов и молодежи Апсны» заявили о выходе из оппозиционного Союза общественных и политических организаций // Абхазия-информ. — 2018. — 11 июня. — URL: <http://abkhazinform.com/item/7458-nash-dom-abkhaziya-i-soyuz-veteranov-i-molodezhi-apsny-zayavili-o-vykhode-iz-oppozitsionnogo-soyuza-obshchestvennykh-i-politicheskikh-organizatsij>

³² Политическая оппозиция выступила с инициативой создания Общенационального движения по защите государственности Абхазии // Абхазия-информ. — 2018. — 27 августа. — URL: <http://abkhazinform.com/item/7741-politicheskaya-oppozitsiya-vystupila-s-initsiativoy-sozdanya-obshchenatsionalnogo-dvizheniya-po-zashchite-gosudarstvennosti-abkhazii>

³³ Михаил Логуа: Наша задача — объединить здоровые силы общества // Абхазия-информ. — 2018. — 5 сентября. — URL: <http://abkhazinform.com/item/7772-mikhail-logua-nasha-zadacha-ob-edinit-zdorovyie-sily-obshchestva>

³⁴ Полный список совета — там же.

³⁵ Фонд имени С. В. Багапша вошел в Общенациональное движение по защите государственности // Абхазия-информ. — 2018. — 19 сентября. — URL: <http://abkhazinform.com/item/7837-fond-imeni-s-v-bagapsha-voshel-v-obshchenatsionalnoe-dvizhenie-po-zashchite-gosudarstvennosti-abkhazii>

раннюю весну, чтобы не мешать курортному сезону. Фактически — это формула компромисса, позволяющая власти сохранить лицо. Такая идея потенциально была популярна в широких массах абхазского общества. По итогам форума, член инициативной группы по его проведению Инал Хишба заявил о создании новой организации — Форума молодежи Абхазии³⁶. Ее презентация состоялась 19 декабря³⁷.

Второй — состоявшийся 30 октября форум общественности республики, на котором была принята резолюция с предложением перенести президентские выборы на весну 2019 г.³⁸

Все призывы о досрочной отставке были отвергнуты Хаджимбой. Однако с точки зрения общественного мнения оппозиция сделала всё, чтобы показать, что она, конечно, настаивает на своих требованиях, но предлагает компромисс.

* * *

Отдельно следует рассмотреть вопрос об отношениях оппозиционных сил с экс-президентом, депутатом парламента Александром Анквабом [4, с.140—152].

Формально экс-президент уже не имеет права баллотироваться на высший пост по причине возраста³⁹. Однако в начале 2018 г. некоторые абхазские политики — как тяжеловесы (Вячеслав Чирикба), так и молодые (Лаша Сакания) — выступили за его отмену. И хотя нет никаких данных, что за этой инициативой стоял Анкваб, многие в абхазском обществе приписали ее экс-президенту. Но она не была поддержана политическим сообществом и общественностью в целом, и к весне сошла на нет.

В такой ситуации активно обсуждается вопрос о том, на кого из кандидатов в президенты поставит Анкваб. Сам он пока предпочитает не высказываться на эту тему. Однако некоторые его действия показывают, что таким кандидатом может не стать Аслан Бжания. В этой связи обратим внимание на эпизод, имевший место во время Форума общественности Абхазии 30 октября. Один из выступавших на нем — житель села Куланурхуа Гудаутского района Хирбей Смыр — заявил: «Я боролся за возвращение Александра Анкваб в Абхазию. Почему он сегодня не поддерживает Бжания?»⁴⁰.

В ответ на это 7 ноября Анкваб распространил открытое письмо Хирбею Смыру, в котором заявил: «То там, то здесь раздаются, часто похожие на организованные, голоса: где Анкваб; почему он не вместе то с этим, то с другим; почему не слышен его голос, и тому подобные. ...Но такие вопросы задают мне и другие наши соотечественники, мои избиратели, друзья, соратники. ... Я им говорю открыто и тебе это хочу сказать: всему свое время. Поспешность уже привела в недавнем прошлом к событиям, ослабившим наше государство. Я не хочу, чтобы это повторилось. Я не хочу, чтобы вопросы моей или чьей-то политической судьбы негативно повлияли на судьбу Абхазского государства»⁴¹. Таким образом, поддержит ли Анкваб Бжания или какого-то другого кандидата — вопрос открытый.

Впрочем, политическая жизнь Абхазии не исчерпывается противостоянием власти и оппозиции.

ПРЕТЕНДЕНТЫ НА РОЛЬ «ТРЕТЬЕЙ СИЛЫ»

Как представляется, противостояние президента и оппозиции привело к усталости общества от «политикума», который воспроизводит себя на протяжении почти 25 лет, и к появлению своего рода социального заказа на «третью силу».

В декабре 2018 г. была предпринята попытка ее создания в лице движения «Общее дело», главой которого был избран депутат парламента Абхазии второго созыва (1996—2002 гг.), лидер

³⁶ В Абхазии создается новая молодежная организация «Форум молодежи Абхазии» // Абхазия-информ. — 2018. — 30 октября. — URL: <http://abkhazinform.com/item/8025-v-abkhazii-sozdaetsya-novaya-molodezhnaya-organizatsiya-forum-molodezhi-abkhazii>

³⁷ В Минюсте РА зарегистрирована республиканская общественная организация «Форум молодежи Абхазии» // Абхазия-информ. — 2018. — 20 декабря. — URL: <http://abkhazinform.com/item/8224-v-minyuste-ra-zaregistrovali-respublikanskuyu-obshchestvennyuyu-organizatsiyu-forum-molodezhi-abkhazii>

³⁸ Собрание общественности предлагает перенести выборы президента на весну 2019 года // Абхазия-информ. — 2018. — 30 октября. — URL: <http://abkhazinform.com/item/8022-sobranie-obshchestvennosti-predlagaet-perenesti-vybory-prezidenta-na-vesnu-2019-goda>

³⁹ 26 декабря 2017 года ему исполнилось 65 лет.

⁴⁰ Шария В. Выборы в Абхазии: битва за четыре месяца // Эхо Кавказа. — 2018. — 31 октября. — URL: <https://www.ekhoavkaza.com/a/29575527.html>

⁴¹ Письмо депутата Анкваб сельчанину Смыр // Абхазская правда. — 2018. — 7 ноября. — URL: <http://pravda-abh.org/news/pismo-deputata-ankvab-selchaninu-smyr/>

партии «Аруаа» в 2009–2013 гг. Вадим Смыр, а его заместителем — Тенгиз Джопуа⁴². Цель новой организации озвучил как раз последний на «круглом столе» 7 декабря: «Первое: мы предлагаем создать организацию, некое объединение граждан страны. Организовать именно объединение людей, а не каких-либо политических организаций и общественных движений. Второе — мы вместе садимся и создаем дорожную карту вывода страны из кризиса, содержащую ключевые меры по политическому реформированию страны, правоохранительного блока и социально-экономической сферы. Следующим шагом мы формируем команду. Последним этапом мы предлагаем пойти к вопросу кандидата в президенты из того круга, который у нас получится»⁴³.

Отметим, что в учреждении нового движения участвовали три условные группы. Во-первых, это бывший лидер партии «Айнар» Тенгиз Джопуа и часть бывших «айнаровцев» (Адгур Лагвилава). Во-вторых, это группа бывших депутатов первого парламента во главе со Станиславом Лакобой и Давидом Пилия. В-третьих, это действующие депутаты парламента Алхас Джинджолия, Алмас Джапуа, Натали Смыр и некоторые другие.

Совершенно очевидно, что создание «третьей силы» не состоится, если ее участники не смогут выдвинуть кандидатом в президенты влиятельную и популярную фигуру. Таковой фигуры названо не было. Однако в общественном мнении возникла версия, что ею станет руководитель «Священной митрополии Абхазии» Дорофей (Дбар). Мы не считаем, что между созданием движения «Общее дело» и разговорами о политических планах отца Дорофея была прямая связь. Констатируем здесь, что: а) отец Дорофей неожиданно — скорее всего и для самого себя! — стал фигурой, которую стали рассматривать как политическую; б) это совпало с попыткой оформить «третью силу».

Не стоит переоценивать фигуру отца Дорофея, но и недооценивать ее тоже не следует. Участие православного духовенства в политике имело место во второй половине XX века. Вспомним кипрского архиепископа Макариоса, который занимал пост главы государства в 1960–1977 гг.

Сам Дорофей наработал себе авторитет среди национально-патриотической части абхазского общества как последовательный борец за автокефалию абхазской церкви, противостоящий одновременно РПЦ и ГПЦ [1, с. 132–137]. Кроме того, он имеет своего рода группу поддержки, сложившуюся в результате его благотворительной деятельности.

Осенью 2018 — весной 2019 гг. отец Дорофей выступил с серией статей под общим названием «Абхазия сегодня. Что делать?», посвященных различным аспектам абхазской политической и экономической жизни и путям ее реформирования. Показательно, что в этот же период в соцсетях и в интернет-пространстве в целом началось бурное обсуждение отца Дорофея как кандидата в президенты. Точку в этих обсуждениях поставил он сам в заявлении от 20 марта 2019 г., в котором сообщил, что в январе 2018 г. его посетила группа депутатов абхазского парламента первого созыва и активно побуждала выставить свою кандидатуру на выборах 2019 г. Он ответил им, что не готов к этому, но начал изучать политические проблемы Абхазии.

Летом 2018 г. та же группа бывших депутатов и ряд молодых политиков вновь призвали его выдвинуться. Казалось, он перестал быть категоричным в своем отказе. Но весной 2019 г. убеждавшие ранее его баллотироваться стали от него дистанцироваться⁴⁴. В итоге отец Дорофей декларировал следующее:

«1. Я не намерен заниматься политическими играми и говорю “о̀хi” (нет) в вопросе моего участия в качестве одного из кандидатов на выборах президента Республики Абхазия 2019 года. Признаться честно, особого на то желания изначально у меня и не было.

2. На президентских выборах 2019 года я буду голосовать против всех кандидатов, и это желание у меня уже назрело давно. Впредь, я также буду голосовать “против всех” до тех пор, пока нынешняя политическая элита Абхазии не будет вынуждена уйти со сцены, и мы не увидим политических фигур новой формации»⁴⁵.

⁴² В Сухуме прошла учредительная конференция нового общественного движения «Общее дело» // Абхазия-информ. — 2018. — 21 декабря. — URL: <http://abkhazinform.com/item/8238-v-sukhume-proshla-uchreditelnaya-konferentsiya-novogo-obshchestvennogo-dvizheniya-obshchee-delo>

⁴³ Шария В. «Птица счастья завтрашнего дня» на абхазский лад // Эхо Кавказа. — 2018. — 7 декабря. — URL: <https://www.ekhovkavkaza.com/a/29643649.html>

⁴⁴ Архимандрит Дорофей: Я не намерен заниматься политическими играми и говорю «Oxi» // Абхазия-информ. — 2019. — 20 марта. — URL: <http://abkhazinform.com/tochka-zreniya/item/8562-arkhimandrit-dorofej-ya-ne-nameren-zanimatsya-politicheskimi-igrishchami-i-govoryu>

⁴⁵ Там же.

Таким образом, отец Дороеф отказался от участия в президентских выборах, намекнув, что одной из причин является то, что те, кто инициировал его поход в политику, отказались от его поддержки. Однако его слова о том, что будет голосовать против всех, пока не сменится нынешняя элита, может быть воспринята абхазским обществом как своего рода заявка на политический сезон 2019–2024 гг. Причем вне зависимости от того, хочет того отец Дороеф или нет.

В итоге кандидатом от «Общего дела» стал Алмас Джапуа⁴⁶ в паре с Вадимом Смыром⁴⁷.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

4 апреля 2019 г. парламент назначил на 21 июля выборы президента. К тому моменту фактически сложилась следующая конфигурация: Рауль Хаджимба — как кандидат от власти, Аслан Бжания — от оппозиции, Астамур Тарба — как претендент на роль «третьей силы». Некоторые эксперты не исключали, что первые два места поделят Бжания и Тарба, а Хаджимба станет третьим⁴⁸.

Аслан Бжания являлся основным и бесспорным кандидатом от оппозиционных сил. Сегодня уже совершенно очевидно, что этот политик не просто сумел самостоятельно получить на выборах 2014 г. свою электоральную базу, но и не растерял ее за несколько лет. Выдвигаясь в 2014 г., Бжания своими действиями демонстрировал, что он не чья-то ставка, а серьезный и самостоятельный игрок [5, с. 385–389; 7, с. 110–113]. И последующие годы подтвердили это.

Однако в середине апреля 2019 г. случилось событие, которое сломало сложившуюся схему. Острое заболевание настигло Аслана Бжания, который в критическом состоянии был вывезен в Москву. Вскоре с похожими симптомами в московской клинике оказались и два его охранника. 2 мая на пресс-конференции глава штаба ОНД Теймураз Хишба не исключил версии отравления⁴⁹. 16 мая депутат Батал Табагуа заявил, что результаты проведенной в Германии независимой экспертизы говорят о наличии в крови лидера оппозиции следов алюминия, ртути и кадмия⁵⁰. 19 мая семья Бжания сделала заявление, в котором констатировала факт внешнего воздействия⁵¹. Власть — сначала в лице спикера Валерия Кварчия⁵², а затем замгенпрокурора Эшсоу Какалия⁵³ — активно отрицала версию отравления, настаивая, что речь идет об аутоиммунном заболевании.

Всё это имело политические последствия. 16 мая в родном селе Аслана Бжания Тамыш Очамчирского района прошел митинг жителей с участием ряда видных членов партии «Амцахара», который потребовал перенести президентские выборы до выздоровления лидера оппозиции⁵⁴. 20–21 мая оппозиция провела акцию неповиновения у здания парламента с требованием перенести президентские выборы на ноябрь 2019 г. Поздно вечером 21 мая власть и оппозиция при посредничестве министра обороны Мераба Кишмария договорились о переносе выборов с 21 июня на 25 августа. Процессуально данное решение было оформлено парламентом 28 мая.

⁴⁶ Алмас Джапуа намерен стать президентом // Аpsадгьыл-инфо. — 2019. — 24 апреля. — URL: <https://apsadgil.info/news/politics/almas-dzhapua-nameren-stat-prezidentom/>

⁴⁷ «Общее дело» поддержит Алмаса Джопуа и Вадима Смыр в качестве кандидатов в президенты и вице-президенты // Абхазия-информ. — 2019. — 28 мая. — URL: <http://abkhazinform.com/item/8878-obshchee-delo-podderzhit-almasa-dzhopua-i-vadima-smyr-v-kachestve-kandidatov-na-dolzhnosti-prezidenta-i-vitse-prezidenta>

⁴⁸ Кривенюк А. Президентская кампания в Абхазии: основные претенденты — Бжания и Тарба // Eadaily. — 2019. — 22 марта. — URL: <https://eadaily.com/ru/news/2019/03/22/prezidentskaya-kampaniya-v-abhazii-osnovnye-kandidaty-bzhaniya-i-tarba>

⁴⁹ Представители политической оппозиции не исключают, что лидер оппозиции Аслан Бжания мог быть отравлен // Абхазия-информ. — 2019. — 2 мая. — URL: <http://abkhazinform.com/item/8756-predstaviteli-politicheskoy-oppozitsii-ne-isklyuchayut-togo-chto-lider-oppozitsii-aslan-bzhaniya-mog-byt-otravlen>

⁵⁰ Батал Табагуа: если человек попытается пойти в президенты, либо пулю получит, либо отравят // Аpsадгьыл-инфо. — 2019. — 16 мая. — URL: https://apsadgil.info/news/politics/batal-tabagua-esli-chelovek-popytaetsya-poyti-v-prezidenty-libo-pulyu-poluchit-libo-otravyat/?sphrase_id=415

⁵¹ Семья Аслана Бжания: с сожалением вынуждены констатировать факт внешнего воздействия // Аpsадгьыл-инфо. — 2019. — 19 мая. — URL: <https://apsadgil.info/news/politics/semya-aslana-bzhaniya-s-bolshim-sozhaleniem-vynuzhdeny-konstatirovat-fakt-vneshnego-vozdeystviya/>

⁵² Спикер Парламента о диагнозе Бжания: заключение врачей больницы отрицает факт отравления // Аpsадгьыл-инфо. — 2019. — 21 мая. — URL: <https://apsadgil.info/news/politics/spiker-parlamenta-o-diagnoze-bzhaniya-zaklyuchenie-vrachey-bolnitsy-isklyuchaet-fakt-otravleniya/>

⁵³ Генпрокуратура Абхазии о болезни Аслана Бжания: нет оснований для возбуждения уголовного дела // Аpsадгьыл-инфо. — 2019. — 5 июня. — URL: https://apsadgil.info/news/politics/genprokuratura-o-bolezni-aslana-bzhaniya-net-osnovaniy-dlya-vozbuzhdeniya-ugolovnogo-dela-/?sphrase_id=417

⁵⁴ Жители Тамыша требуют переноса президентских выборов до полного выздоровления Аслана Бжания // Аpsадгьыл-инфо. — 2019. — 16 мая. — URL: https://apsadgil.info/news/politics/zhiteli-tamysha-trebuyut-perenesti-vybory-prezidenta-do-polnogo-vyzdorovleniya-aslana-bzhaniya/?sphrase_id=416

Вне зависимости от причины резкого ухудшения состояния здоровья Бжания — внешнее воздействие или аутоиммунное заболевание — оно привело к тому, что и власть, и оппозиция вынуждены менять свои планы. Власть должна была согласиться на перенос выборов. При том что версия отравления только усиливала протестные настроения в обществе. Оппозиция в сложившейся ситуации не только проявила единство, но и сумела привлечь на свою сторону такого политика, как Беслан Эшба, который ранее демонстрировал готовность оппонировать Бжания.

Вопрос о том, сумеет ли Аслан Бжания восстановиться или нет, остается главным на сегодняшний день⁵⁵. Оппозиционные лидеры выражают надежду на его полное выздоровление к началу выборной кампании. Однако уже в заявлении ОНД от 26 мая говорилось, что «если вдруг случится такое, что Аслан Бжания не сможет участвовать в выборах президента Абхазии, объединенная оппозиция дружно выберет другую кандидатуру для участия в президентской кампании. При этом хотим заверить, что это будет крайняя мера, о которой пока нет речи»⁵⁶.

Если же все-таки речь пойдет о дублере, то вопрос встанет не только о конкретной кандидатуре, но и самой конфигурации оппозиционного альянса. Сохранится ли при этом союз «Единой Абхазии» и «Амцахары»? Присоединится ли к нему Александр Анкваб или предпочтет самостоятельную игру? Нельзя исключать и того, что претенденты на роль «третьей силы» — Астамур Тарба и «Общее дело» — попытаются привлечь на свою сторону часть оппозиционного электората.

Накал предвыборных страстей может привести к тому, что победивший кандидат — провластный или оппозиционный — станет президентом с ограниченными политическими возможностями, так как его оппоненты откажутся признавать свое поражение. Новому президенту придется решать непростые проблемы политической жизни и экономики, в первую очередь — улучшения инвестиционного климата в республике [2, с. 55–62]. И в такой ситуации абхазской политической элите, скорее всего, придется вновь прибегать к нестандартным политическим решениям, для того чтобы предотвратить очередной кризис.

ЛИТЕРАТУРА

1. Муханов В. М. О текущем состоянии церковного раскола в Абхазии // *Международная аналитика*. — 2016. — № 1. — С. 129–137.
2. Муханов В. М., Новиков В. В. К вопросу об инвестиционном климате в Абхазии и перспективах его улучшения // *Ежегодник Института международных исследований*. — 2015. — № 1. — С. 49–62.
3. Новиков В. В. Абхазия в 2014–2017 гг. (Динамика внутривнутриполитического кризиса) // *Международная аналитика*. — 2018. — № 1. — С. 101–110.
4. Силаев Н. Ю., Волхонский М. А., Муханов В. М., Мартиросян Д. Г. Абхазия после президентских выборов: время ответственных решений // *Ежегодник Института международных исследований*. — 2012. — № 1. — С. 137–152.
5. Скаков А. Ю. Социально-политическая ситуация в Абхазии в 2016 году // 25 лет внешней политике России: Сборник материалов X Конвента РАМИ (Москва, 8–9 декабря 2016 г.). В 5 т. Т. 1. Внешняя политика России: глобальное и региональное измерения. — В 2 ч. Ч. 2. — М., 2017. — С. 382–389.
6. Скаков А. Ю., Муханов В. М. Абхазия: социально-политические итоги 2017 года // *Международная аналитика*. — 2017. — № 3. — С. 43–55.
7. Скаков А. Ю., Муханов В. М. Социально-политическая ситуация в Абхазии и российско-абхазские отношения // *Постсоветские государства. 25 лет независимого развития*. — М., 2017. — Т. 2. — С. 95–121.

⁵⁵ В начале июня он был вывезен на лечение в Германию.

⁵⁶ ОНД не принимает ультиматум от «Общего дела» // *Апсадгьыл-инфо*. — 2019. — 26 мая. — URL: https://apsadgil.info/news/politics/zhiteli-tamysha-trebuyut-perenesti-vybory-prezidenta-do-polnogo-vyzdorovleniya-aslana-bzhaniya/?sphrase_id=416

VLADIMIR NOVIKOV

ABKHAZIA – 2018: THE DYNAMICS OF DOMESTIC POLITICAL PROCESS IN THE PROSPECT OF PRESIDENTIAL ELECTION

Vladimir Novikov, PhD (History), senior researcher,
Institute for Social and Political Studies
of the Black Sea – Caspian Region.
E-mail: novik222@mail.ru

Summary. The paper considers the dynamics of the domestic political process in the Republic of Abkhazia in 2018. The pivot of this process was the presidential election campaign that started in 2018. The author makes an attempt to analyze the activities of both the current authorities and the opposition. The events of early 2018 related to the pardon of Georgy Lukava revitalized the slogan of early resignation of President Raul Khajimba that was taken off after the December 2016 agreements. The main dilemma the opposition faces now is that it cannot ignore the street protest but at the same time does not aspire the repetition of 2014 events. Special attention is paid to the positioning of ex-President Alexander Ankvab in relation to the authorities and the opposition. The struggle is also considered within originally pro-authorities forces (evidenced by the rivalry around the position of prime-minister and searching of an alternative to Khajimba as President) which, up to December 2018, led to some signs of split among Khajimba's supporters. The author makes some short-term forecasts; in particular, he suggests that ex-Chairman of the State Security Council Astamur Tarba (who announced in March 2019 his intention to be nominated to the presidency) could count upon former supporters of Khajimba who had been disappointed in the current Head of State. Analyzed are also attempts to create "a third force" ("Common Cause") as an alternative to both the authorities and the opposition. In conclusion, the pre-election alignment of forces and possible results of the election are considered, with special attention to the influence of Aslan Bzhania's illness on the electoral process.

Keywords: Republic of Abkhazia, Raul Khajimba, Aslan Bzhania, Sergey Shamba, Alexander Ankvab, Astamur Tarba, Beslan Bartsits, Archimandrite Dorofey (Dbar).

REFERENCES

- Mukhanov V. M. O tekushchem sostoyanii tserkovnogo raskola v Abkhazii [On the Current Status of the Church Schism in Abkhazia]. *International Analytics*. 2016. No. 1. P. 129–137.
- Mukhanov V. M., Novikov V. V. K voprosu ob investitsionnom klimате v Abkhazii i perspektivakh yego uluchsheniya [On the Investment Climate in Abkhazia and Prospects for Its Development]. *Ezhegodnik Instituta mezhdunarodnykh issledovaniy*. 2015. No. 1. P. 49–62.
- Novikov V. V. Abkhazia v 2014–2017 (Dinamika vnutripoliticheskogo krizisa) [Abkhazia in 2014–2017 (The Internal Political Crisis Dynamics)]. *International Analytics*. 2018. No. 1. P. 101–110.
- Silaev N. Y., Volkhonskiy M. A., Mukhanov V. M., Martirosyan D. G. Abkhaziya posle prezidentskikh vyborov: vremya otvetstvennykh resheniy [Abkhazia after the Presidential Election: Time to Make Responsible Decisions]. *Ezhegodnik Instituta mezhdunarodnykh issledovaniy*. 2012. No. 1. P. 137–152.
- Skakov A. Yu. Sotsial'no-politicheskaya situatsiya v Abkhazii v 2016 godu [Socio-Political Situation in Abkhazia in 2016]. In: *25 let vneshney politike Rossii: Sbornik materialov X Konventa RAMI (Moskva, 8–9 dekabrya 2016 g.)*. V 5 t. T. 1. *Vneshnyaya politika Rossii: global'noye i regional'noye izmereniya* [25 Years of Russia's Foreign Policy. X RISIA Convention (8–9 December, Moscow). Proceedings of 5 Volumes. Vol. 1 of 2 parts. Russia's foreign policy: regional and global dimensions. Part 1]. Moscow, 2017. P. 382–389.
- Skakov A. Yu., Mukhanov V. M. Abkhaziya: sotsial'no-politicheskiye itogi 2017 goda [Abkhazia: Preliminary Social and Political Results of 2017]. *International Analytics*. 2017. No. 3. P. 43–55.
- Skakov A. Yu., Mukhanov V. M. Sotsial'no-politicheskaya situatsiya v Abkhazii i rossiysko-abkhazskiyе otnosheniya [Social and Political Situation in Abkhazia and Russia-Abkhazia Relations]. In: *Postsovetskiye gosudarstva. 25 let nezavisimogo razvitiya* [Post-Soviet States: 25 years of Independent Development]. Moscow: IMEMO, 2017. Vol. 2. P. 95–121.

МАЛЫЕ НАРОДЫ И БОЛЬШИЕ ЦИВИЛИЗАЦИИ

П. Б. ПАРШИН

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КОРЕННЫХ НАРОДОВ С ОКРУЖАЮЩИМ МИРОМ: ПРИНЦИП СВОБОДНОГО, ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО И ОСОЗНАННОГО СОГЛАСИЯ

Павел Борисович Паршин,
канд. филол. наук, вед. науч. сотр.
Центра глобальных проблем
Института международных исследований
МГИМО МИД России.
E-mail: pparshin@mail.ru

Аннотация. Коренные, или индигенные, народы – это живущие в современных государствах наследники более раннего населения занимаемых ими ныне территорий, приверженные своей земле и традиционному образу жизни. Мировое сообщество уже много десятилетий продвигается по пути признания прав индигенных народов, главным из которых, по мнению автора, является право выбора степени и форм интеграции в современное общество. Исторически признание прав индигенных народов развивалось от интеграционистского признания их права быть такими, как все, к антиинтеграционистскому признанию права на самобытность в различных ее формах.

Одним из важнейших принципов, обеспечивающих реализацию права на самобытность и имеющих важные практические импликации, является принцип свободного, предварительного и осознанного согласия на ведение доминантным внешним окружением хозяйственной и культурной деятельности, затрагивающей индигенные народы, а также вытекающие из него более частные (включая специальные) права и реализующие их процедуры. В экономическом аспекте это касается, прежде всего, природопользования и особенно добычи природных ископаемых и использования биологических ресурсов, военной активности, а также складирования отходов.

В статье анализируется история развития представлений о правах индигенных народов и их юридической фиксации, проблемы интерпретации принципа свободного, предварительного и осознанного согласия и имплементации его в различных регионах мира и сферах деятельности.

Ключевые слова: коренные (индигенные) народы; принцип свободного, предварительного и осознанного согласия (FPIC); Декларация ГА ООН о правах коренных народов 2007 г.; традиционный образ жизни; этническая идентичность; самобытность; интеграционизм и антиинтеграционизм; природопользование; имплементация FPIC.

ВВЕДЕНИЕ

Коренные народы (это традиционно используемый в русском языке термин; более правильным было бы говорить об «индигенных народах», о чем см. ниже) — это живущие в современных государствах и, как правило, занимающие в них миноритарные позиции наследники более раннего населения занимаемых ими территорий, сохраняющие свою этническую идентичность, глубокую (особую, как обычно говорят) связь с землей, на которой они издавна живут (и которая во многих, хотя и не всех, случаях юридически им не принадлежит), и ведущие в той или иной, очень широко варьирующей, степени традиционный способ жизни и хозяйствования.

В течение XX века, особенно в его последней трети, а потом и в XXI веке мировое сообщество (после создания ООН — преимущественно через ее институты) последовательно продвигалось по пути признания, а потом и защиты прав индигенных народов — сперва гражданских и личных, потом политических и социально-экономических, а с недавних пор также и специальных (эксклюзивных) прав. Аккумулированное индигенными народами так называемые традиционные знания при этом рассматриваются ныне как ценнейшее достояние человечества и в этой связи, кстати, начинает охраняться как интеллектуальная собственность индигенных народов (фольклорные тексты, мотивы в изобразительном искусстве, специфические агротехнологии, медицинские практики и т. д.).

Как представляется, главное право индигенных народов можно сформулировать как право добровольного выбора позиции на некоторой шкале, один из полюсов которой соответствует максимально возможному сохранению традиционного образа жизни с присущими ему ценностями, нормами, обычаями, способам хозяйствования и т. п., а второй предполагает максимально возможную адаптацию к образу жизни доминирующего общества и, в пределе, интеграцию в него, возможно, с потерей идентичности. Прочие права индигенных народов — за исключением базовых общечеловеческих — так или иначе выводимы из этого основного права.

Полюса теоретически достижимы, но на практике достигаются редко; более того, их достижение означает, в первом случае, уход некоего народа из картины мира жителей планеты, а во втором — из этнической карты мира. Реально взаимодействие с современным окружающим миром осуществляется чаще всего на путях компромисса, часто очень непростого и не всегда достигаемого — его достижение зависит от многих факторов. Упорядочению движения к такому компромиссу служит вырабатываемый в последние десятилетия **принцип добровольного, предварительного и осознанного согласия** коренных народов на затрагивающую их интересы деятельность представителей окружающего мира — правительств, бизнеса и «объемлющих» обществ. В правовых текстах эта валентность («согласие на что») часто остается не заполненной.

Данный принцип и является предметом рассмотрения в настоящей статье.

ЗАМЕЧАНИЕ О ТЕРМИНОЛОГИИ

Начинать приходится с того, что определение *коренные*, используемое в русском языке в составе выражения *коренные народы*, крайне неудачно. В обыденном употреблении оно имеет несколько значений, в том числе отмеченных оценочными коннотациями, что создает предпосылки для демагогических спекуляций. Доминирующие на некоторой территории этносы, хотя бы они и были исторически пришлыми, уже через несколько поколений начинают считать себя вполне коренными в одном из значений этого слова, что дает основание, например, националистам в России вопрошать: ежели, скажем, вепсы или нивхи — «коренные», то кто же тогда русские?

Большинство других прилагательных с вроде бы подходящими значениями (например, *автохтонные* или *аборигенные*) тоже обладают (во всяком случае, в русском языке) теми или иными нежелательными смысловыми обертонами и/или ассоциациями. В силу этого представляется целесообразным воспользоваться заимствованным «панамериканским» (оно используется в английском — *indigenous* — и испанском — *indigeno* — языках) определением (*индигенный* — это его русская форма, встречающаяся, да и то нечасто, в специальной литературе) и говорить, соответственно, об *индигенных народах* (англ. — *indigenous peoples*, исп. — *pueblos Indígenas*). Слово *indigenous* по своей внутренней форме означает буквально, «в-рожденный» — то есть «здешний, местный». Для русского языкового сознания его внутренняя форма непрозрачна, что в данном случае является достоинством и в дальнейшем будет предпочтительно использоваться именно выражение *индигенные народы* (за исключением цитат). Возможно, самым лучшим русским эквивалентом могло бы быть выражение *реликтовые народы*, хотя его внедрение потребовало бы

определенной идеологической поддержки и «очистки» от смысла «пережиточный» и связанных с ним оценочных коннотаций.

Единого, согласованного и универсально применимого определения индигенных народов не существует. Напротив, бытует мнение о том, что введение в правовые документы такового определения и тем самым навязывание его индигенным народам было бы нежелательным¹ и вызвало бы спор о принадлежности к их числу в случае, когда такая принадлежность сулит некоторые выгоды (о чем свидетельствует, между прочим, российский опыт), и хорошо бы согласовать его со всеми таковыми народами, то есть фактически применить принцип свободного, предварительного информированного согласия к самой выработке понятийного аппарата, необходимого для его использования этого принципа. Однако реализовать эту идею на практике едва ли возможно хотя бы потому, что условия жизни и история индигенных народов (не столь давно их численность оценивалась примерно в 370 млн, но ясно, что оценка зависит от принятого определения/понимания) весьма различны, и признаки, присущие, скажем, индигенным жителям обеих Америк и циркумполярной Евразии, Австралии и Океании очень сильно отличаются от характеристик индигенных народов Южной и Юго-Восточной Азии и тем более Африки южнее Сахары, где рядом государств понятие «индигенные народы» вообще не признается в принципе².

Конечно, за этим понятием стоит некоторая обобщающая интуиция, отражаемая в многочисленных определениях, построенных по анкетному (check-list) принципу, но они на большее, чем рабочий статус, не претендуют и претендовать не могут.

Наиболее известным и фактически служащим в качестве рабочего является уже весьма давнее (1986 г.) определение, связываемое с именем Хосе. Р. Мартинеса Кобо³.

«Определение Кобо». Коренное⁴ население — это коренные общины, народы и нации, сохраняющие историческую преемственность с обществами, которые существовали до вторжения завоевателей и введения колониальной системы и развивались на своих собственных территориях, считающие себя отличающимися от других слоев общества, преобладающих в настоящее время на этих территориях или на части этих территорий. Они составляют слои общества, не являющиеся доминирующими, и хотят сохранить, развивать и передать будущим поколениям территорию своих предков и свою этническую самобытность в качестве основы для продолжения своего существования как народа в соответствии со своими собственными культурными особенностями, социальными институтами и правовыми системами.

Однако считать это определение оптимальным нельзя — поскольку почти к каждому включенному в него признаку можно подобрать контрпример; и это верно и для других определений, что хорошо понимали их авторы и поэтому не слишком на своих определениях настаивали. Что же касается часто выдвигаемой в качестве ключевого признака «особой связи индигенных народов с землей/территорией», то категория эта одновременно и чрезмерно мистическая (в чем особенность?) и подозрительно прагматическая (ибо право на землю является одним из основных предметов споров и конфликтов).

Справка. В России индигенные народы подведены под особую категорию «коренных малочисленных (менее 50 тыс. человек — это ограничение является принципиальным в практическом плане) народов», отнесение к которым осуществляется списком, причем фактически списков имеется два: один утверждается Правительством

¹ *Standard-setting activities: evolution of standards concerning the rights of indigenous people - new developments and general discussion of future action* / Note by the Chairperson-Rapporteur of the Working Group on indigenous populations, Ms. Erica-Irene Daes, on criteria which might be applied when considering the concept of indigenous peoples. P. 4. — URL: <https://www.cwis.org/wp-content/uploads/documents/indigdef.txt>. Этот документ датирован июнем 1995 г., то есть он появился за 12 с лишним лет до принятия Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, принятой резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 года, см. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml

² Обзор вопроса о добровольном, предварительном и осознанном согласии // Постоянный форум по вопросам коренных народов. Четвертая сессия. Нью-Йорк, 16–27 мая 2005 года E/C.19/2005/3.

³ Эквадорский эксперт Х. Р. Мартинес Кобо был Специальным докладчиком по проблеме дискриминации коренного населения для Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Реально приведенное определение было разработано тогдашним членом Секретариата ООН, а впоследствии одним из создателей Центра документации, исследований и информации коренных народов (ДОСИП) А. Виллемсен-Диасом, см. [5, с. 63].

⁴ Так в русском переводе, по которому цитируется данный пассаж, см.: Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: руководство для национальных правозащитных учреждений. P. 6–7. — URL: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDRIPManualForNHRIs_ru.pdf.

РФ по представлению органов государственной власти тех субъектов РФ, на территориях которых проживают соответствующие народы, а второй, для Дагестана — постановлением республиканского Госсовета. К принципам составления списков (и их результатам), а также вообще к национальной политике России последних лет имеется немало вопросов, обсуждение которых, однако, не входит в тему настоящей статьи.

Еще одна терминологическая коллизия связана с использованием во многих русскоязычных документах в качестве перевода формулы, выглядящей в английском языке как *free, preliminary and informed consent* (FPIC, ср. также фр. — *consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause* и исп. *consentimiento libre, previo e informado*) русского выражения *добровольное* [а не *свободное*], *предварительное и осознанное согласие* стилистически более предпочтительна. Однако в содержательном плане *добровольное согласие* не вполне совпадает с не очень хорошо звучащим по-русски *свободным согласием*. Свобода предполагает выбор и, как правило, активное решение субъекта выбора, тогда как согласие, пусть добровольное — это пассивная готовность принять некоторое положение вещей. Прилагательные *осознанный* и *информированный* тоже далеко не синонимичны (информированность не обязательно влечет осознанность, и в этом плане русское *осознанный* предпочтительнее).

Русская аббревиатура употребляется редко (в основном в медицинской практике), поэтому в дальнейшем изложении будет использоваться стандартная английская аббревиатура FPIC, но в полной версии мы будем говорить о *свободном, предварительном осознанном согласии*.

НЕМНОГО ИСТОРИИ

Пристальный интерес к принципу (собственно говоря, это не только принцип, но еще и процесс, результат процесса, право, процессуальная норма, положение дел, подход и т. д.) свободного, предварительного и осознанного согласия, его теоретическому осмыслению, международно-правовому оформлению и практическому воплощению оформился после принятия 13 сентября 2007 г. Генеральной Ассамблеей ООН Декларации прав коренных⁵ народов (UNDRIP 2007, принята резолюцией 61/295⁶).

В более раннем документе, который обычно рассматривается как предшественник Декларации (и который, в отличие от нее, является юридически обязывающим), а именно в Конвенции Международной организации труда № 169 от 27 июня 1989 г. (Конвенция МОТ № 169, или ILO 169), используется более слабая формулировка, «свободное и информированное согласие» (как условие перемещения коренных народов, Статья 16, пункт 2), а вот в Декларации ГА 2007 г. (она же UNDRIP 2007) вопрос именно о свободном, предварительном и осознанном согласии затрагивается в нескольких статьях в связи с:

1. перемещением коренных народов с их земель и территорий (Статья 10);
2. правовой защитой в случае отчуждения их культурной, интеллектуальной, религиозной или культовой собственности (Статья 11, пункт 2);
3. принятием или осуществлением законодательных или административных мер, которые могут затрагивать коренные народы (Статья 19);
4. правом на возмещение в виде компенсации за земли или ресурсы, изъятые в прошлом без их согласия (Статья 28, пункт 1);
5. хранением на их территориях опасных материалов (Статья 29, пункт 2);
6. утверждением любого проекта, затрагивающего их земли или территории и другие ресурсы (Статья 32, пункт 2).

Легко видеть, что в вышеупомянутых статьях зафиксированы наиболее типичные ситуации, настойчиво выдвигающие на повестку дня вопрос о правах индигенных народов и могущие (а в идеале — долженствующие) быть предметом обсуждения (как минимум) или соглашения с ними в рамках FPIC⁷.

⁵ Так в официальном русском переводе.

⁶ См.: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml

⁷ Конвенция, как известно, не была ратифицирована ни СССР, ни Российской Федерацией. Что касается Декларации 2007 г., то при голосовании по ней Россия воздержалась вместе с еще десятью государствами — членами ООН (34 страны в голосовании не участвовали). Австралия, Канада, Новая Зеландия и США, в которых проживают большие и общественно активные группы аборигенного населения, голосовали в 2007 г. «против», однако через несколько лет они поддержали Декларацию UNDRIP 2007 и принесли извинения своим коренным народам. Президент Б. Обама, в частности, сделал это перед лидерами 565 племен, признанных в США на Федеральном уровне, см.: Федеральный закон № 309 как угроза родным нерусским языкам

Принято считать, что конвенция МОТ № 169 и Декларация ГА 2007 г. знаменовали собой фиксацию двух различных этапов⁸ (см. ниже) в формировании концептуального отношения к индигенным народам и обретению ими правового статуса, причем второй из этих этапов, продолжающийся в настоящее время, во многом зависит именно от утверждения в странах, располагающих значительными общинами коренных народов принципа свободного, предварительного и осознанного согласия индигенных народов на ведение пришлым (и доминирующим) населением хозяйственной деятельности на их территориях.

FPIC можно считать своего рода слабой формой (или составной частью) реализации права народов на самоопределение, признаваемого применительно к индигенным народам в Статье 3 Декларации 2007 г. При невозможности «параллельного» и независимого (необязательно в политическом смысле) существования (допустим, в некоторой недоступной и/или неинтересной никаким «внешним» народам местности, а таковые вроде бы еще существуют, хотя их будущее неясно) некоторый индигенный народ вправе выбирать тип и уровень взаимодействия с «внешними» и прежде всего с доминирующими народами: от интеграции с ними до максимально возможной (в идеале едва ли достижимой, хотя своеобразные и при этом очень разные исключения известны — племена Андаманских островов или сообщество жителей гавайского острова Ниихау) полной изоляции от них. Доминирующие народы должны уважать такое право выбора, а если индигенные народы выбирают какую-то «ненулевую форму» взаимодействия, конкретные эпизоды такого взаимодействия должны осуществляться с учетом их мнения и на основе их согласия на взаимодействие — согласия, полученного свободно и с пониманием последствий дачи такого согласия (на что требуется достаточное количество времени, поэтому оно должно испрашиваться заблаговременно) от таких представителей индигенного народа, которые признаются этим народом, имеющими право такое согласие давать.

Проблема взаимодействия намеревающегося вести ту или иную хозяйственную деятельность нового (появившегося на некоторой территории в результате тех или иных процессов) населения, а также его культурных и социально-политических практик с населением более ранними и, возможно (и очень часто), желающим сохранить прежний образ жизни, столь же стара, сколь стары завоевания и массовые миграции (исторически это нередко одно и то же), то есть восходит к временам, в буквальном смысле незапамятным. На протяжении многих тысячелетий она стихийно решалась на основании «права сильного»⁹ — с варьированием конкретных особенностей взаимодействия более раннего и более позднего населения в интервале от геноцида до формирования полиэтничных обществ или каких-то форм «параллельного существования» (иногда зафиксированных в договорах, некоторые из которых появились уже несколько веков назад). В XX веке с развитием международного права на повестку дня постепенно начал выдвигаться вопрос об универсальной правовой фиксации таких отношений и углублении его гуманитарного содержания. При этом, как уже было замечено, походы к правам индигенных народов довольно быстро прошли в своем развитии несколько этапов, основанных на различных принципах и проставляющих акценты на различных категориях прав. Подробнее эти этапы были рассмотрены в нашем аналитическом докладе¹⁰, здесь же достаточно ограничиться констатацией того, что развитие шло по пути признания — а потом и защиты — сперва гражданских и личных, потом политических и социально-экономических, а с недавних пор также и специальных (коллективных) прав индигенных народов. Одновременно это означало продвижение от интеграционистского подхода к правам индигенных народов («Они — как индивиды — имеют право и в перспективе могут, и даже должны стать та к и м и же , к а к в с е») к антиинтеграционистскому («Они — как коллектив людей, каждый из которых располагает

и единству народов Российской Федерации // *БИЗНЕС Online: Деловая электронная газета Татарстана*. — URL: <https://www.business-gazeta.ru/blog/381501>

⁸ Некоторые авторы выделяют большее количество таких этапов за счет того, что отодвигают рассмотрение истории вопроса к более раннему периоду, непосредственно последовавшему за Первой мировой войной, когда о своих правах на заседании Лиги Наций впервые заявили ирокезы. См. об этом, например: [1].

⁹ Иногда решается и поныне, судя, например, по скандальным интернет-публикациям конца июня 2019 г., сообщаемым об обращении к В. В. Путину жителей расположенного в Бурятии таежного поселка Россошино (этнических эвенков) с жалобой на попытки нефритодобывающей компании ООО «Забайкальское горнорудное предприятие» (ЗГРП, дочкой госкорпорации «Ростех») изгнать их с родной земли, см., например: Полянская В. «Нам говорят: «Узкоглазики, вы здесь жить больше не будете». Июнь 24, 2019 (URL: <https://ok.ru/pokoleniesvobody/topic/70006689928522>).

¹⁰ *Паршин П. Б.* Реализация международных правовых норм и документов в сфере защиты прав коренных народов: опыт России (с учетом принятой в 2007 г. Декларации ООН о правах коренных народов) // Рукопись аналитического доклада. — М., ноябрь 2016 г. См. также [4].

всей полнотой индивидуальных прав – вправе, и при желании могут, оставаться д р у г и м и , и эта их инакость является общецивилизационной ценностью и предпосылкой сохранения эволюционно выработанных ими уникальных знаний»¹¹.

Разделенные менее чем двадцатью годами Конвенция ILO 169 и Декларация UNDRIP 2007) являются, соответственно, отчетливо интеграционистской (первая) и столь же явно антиинтеграционистской и делающей «акцент на коллективных правах в степени, являющейся беспрецедентной в международных нормах о правах человека» (вторая)¹². И ее антиинтеграционистский потенциал в значительной степени воплощен именно в принципе FPIC.

При этом, однако, ничего, что можно было бы рассматривать как сколько-нибудь строгое определение этого принципа (или хотя бы внятной категориальной характеристики этой сущности – принцип ли это, процесс, положение вещей или что-либо еще), в тексте UNDRIP 2007 не содержится. В роли определения выступают всякого рода пояснения, разъяснения и интерпретации, фигурирующие в появившихся как до, так и после принятия Декларации документах различных структур ООН и других международных организаций. К таким пояснениям и содержащим их документам относятся, в частности:

1. Так называемое «общее понимание» FPIC. Оно было достигнуто и одобрено при подготовке Декларации в 2005 г. и заключалось в том, что «под Свободным следует подразумевать отсутствие принуждения, запугивания или манипулирования, под Предварительным – запрашиваемое достаточно заблаговременно согласие на получение разрешения или на начало работы и выполнение соответствующих требований по процессам консультаций/консенсуса с коренными народами. Под Осознанным следует понимать заранее предоставленную информацию по целому ряду аспектов, [включая, в частности]...характер, масштабы, темпы, обратимость и рамки любого проекта или деятельности; основание/я или цель проекта...; сроки; место или участки осуществления; предварительную оценку вероятных экономических, социальных, культурных и экологических последствий; возможные процедуры, связанные с их осуществлением. Проект этот может включать вариант отзыва согласия. Консультации и участие – непреложные компоненты процесса [достижения] консенсуса¹³.

Другие документы, затрагивающие проблематику FPIC, часто содержат ссылку на это «общее понимание», которое, в принципе, вполне соответствует интуиции.

Частью «общего понимания» стало признание того, что принцип FPIC важен:

- в отношении земель и территорий индигенных народов, включая их сакральные места (их изучение, разработку и использование);
- в отношении договоров, соглашений и других конструктивных договоренностей между государствами и индигенными народами);
- в отношении промышленной добычи полезных ископаемых, создания заповедников, гидростроительства и других видов развития и туристических активностей;
- в отношении доступа к природным ресурсам, включая биологические и генетические, и/или традиционное знание индигенных народов;
- в отношении всякого рода проектов развития на протяжении всего проектного цикла, включая перспективную оценку (assessment), планирование, реализацию, мониторинг, оценку результатов (evaluation) и за-вершение проекта (независимо от того, направлен ли проект непосредственно на индигенное население или всего лишь может затронуть его);
- в отношении организаций, предпринимających исследования влияния проектов, предполагаемых к реализации на индигенных территориях;
- в отношении политических или законодательных действий, относящихся к индигенным народам или могущих их затронуть;

¹¹ Проблема ценности традиционного знания и важности его сохранения привлекает в настоящее время значительное внимание ученых различных специальностей, а также общественных деятелей, ср., напр.: *Хит Дж. при содействии Люкасси Арагуаинака*. Siku: союз высоких технологий и древних знаний // Курьер ЮНЕСКО. – 2019. – Январь–март. – С. 20–22. См. также [2].

¹² Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: Руководство для национальных правозащитных учреждений // Азиатско-Тихоокеанский форум национальных правозащитных учреждений и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, август 2013 года. – С. 17.

¹³ Доклад о Международном семинаре по вопросу о методологиях осуществления принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия коренных народов // «Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов, Нью-Йорк, 17–19 января 2005 года» (E/C.19/2005/3), пункты 46–49 (Цитируется по русской версии документа).

- в отношении политических действий или программ, которые могут привести к удалению индигенных народов или их детей, их вытеснению или перемещению с их территорий.

В 2011 г. был обнаружен анализ, подготовленный секретариатом Постоянного форума ОРН по вопросам коренных народов, значительная часть которого была посвящена проблематике ФРПС, в частности признанию этого принципа на международном уровне, рекомендациям, вынесенным Постоянным форумом по этому вопросу, и процессу их осуществления. При этом процитированная выше формулировка «общего понимания» была воспроизведена в более кратком виде: «согласие должно даваться свободно, без принуждения, запугивания и манипулирования (свободное); испрашиваться достаточно заблаговременно, до окончательного утверждения и начала осуществления мероприятий (предварительное); и основываться на понимании всего комплекса проблем, обусловленных конкретным видом деятельности или решением (осознанное)».

Первые два пояснения соответствуют словарному значению соответствующих лексических единиц, третье – нет, в нем акцентируется всесторонний характер понимания (упомянутое выше противопоставление информированности и осознания), и именно поэтому оно кажется спорным¹⁴.

2. Более поздние многочисленные практические руководства, комментирующие содержание и принципы применения ФРПС, опубликованные ООН-ми и околоООН-ми структурами, такими как, например, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО) или Совместная инициатива ООН и Программы сокращения выбросов в результате обезлесения и деградации лесов (REDD).

3. Документы различных промышленных компаний, а также ассоциаций пользователей природных ресурсов как установочные, так и публикуемые в порядке дискуссии (а в ряде случаев и в порядке пиара). Таково, например, весьма пространное практическое руководство Международного совета по горнодобывающей промышленности и металлам¹⁵, значительная часть которого посвящена реализации ФРПС в горнодобывающей промышленности, или весьма свежая публикация Лесного попечительского совета¹⁶, которая будет подробнее рассмотрена ниже и воспроизведена в Приложении.

4. Документы международных финансовых организаций. Это, прежде всего, «Стандарт 7. Коренные народы», входящий в разработанные Международной финансовой корпорацией «Стандарты деятельности по обеспечению экологической социальной устойчивости»¹⁷. Процесс получения ФРПС/СПОС оговаривается в Пояснительной записке «Коренные народы» Европейского Банка Реконструкции и развития¹⁸ (2010 г.), а вот использование в операционном руководстве Всемирного банка по отношению к взаимодействию с индигенными народами термина «консультации» вместо «согласия» вызвало в 2005 г. резкие возражения (см. ниже).

5. Аналитические доклады, а также монографии, содержащие, в частности, критический анализ существующих трактовок ФРПС и рекомендации по его практическому применению (см., напр.: [3, с. 6–7]).

¹⁴ Анализ, подготовленный секретариатом Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов: экономическое и социальное развитие, окружающая среда и свободное, предварительное и осознанное согласие. Пункт С. 30 // Экономический и Социальный Совет ООН. Е/С.19/2011/13. Постоянный форум по вопросам коренных народов. X сессия. Нью-Йорк, 16–27 мая, 2011 год.

¹⁵ Indigenous Peoples and Mining. Good Practice Guide. 2nd ed. – Lnd.: ICMM, 2015. – URL: <https://www.csr.uq.edu.au/publications/good-practice-guide-indigenous-peoples-and-mining>

¹⁶ Implementing free, prior, and informed consent (FPIC): A Forest Stewardship Council. Discussion Paper FSC-DIS-003 V1 EN. March 2018. – URL: https://www.google.ru/search?newwindow=1&ei=d-j7W_nI7uFwPAP_MKW8AM&q=Implementing+free%2C+prior%2C+and+informed+consent+%28FPIC%29%3A+A+Forest+Stewardship+Council+Discussion+Paper&oq=Implementing+free%2C+prior%2C+and+informed+consent+%28FPIC%29%3A+A+Forest+Stewardship+Council+Discussion+Paper&gs_l=psy-ab.12...0.0..192098...0.0..0.0.0.....0.....gws-wiz.OFZBmK7st4A

¹⁷ International Financial Corporation. Стандарты деятельности по обеспечению экологической и социальной устойчивости. 1 января 2012 года. – URL: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/cd44c6004b8bbc068dbccfbbd578891b/PS_Russian_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES

¹⁸ URL:<https://www.ebrd.com/downloads/research/guides/indpr.pdf>

Сколько-нибудь детальный анализ литературы форматом небольшой статьи не предполагается, поэтому мы ниже кратко остановимся лишь на обсуждении проблематики FPIC при разработке «общего понимания» в 2005 г. и для сравнения – на одном из самых свежих документов, затрагивающих аналогичную проблематику.

ВЫРАБОТКА «ОБЩЕГО ПОНИМАНИЯ» FPIC

На международном семинаре по методологии осуществления принципа FPIC в январе 2005 г.¹⁹, где формировалось не раз упоминавшееся выше «общее понимание», поднимались, в частности, следующие вопросы:

- Кто или какая организационная структура уполномочены давать согласие на уровне общины в случае проведения с ней консультаций?
- Следует ли считать, что коллективное согласие коренного населения имеет приоритет перед индивидуальными правами собственности лиц некоренной национальности, занимающих территорию, на которую претендует коренное население?
- Как следует разрешать подобные коллизии?
- Кто обязан предоставлять информацию о проектах, затрагивающих коренные общины, и оценивать их результативность?
- Какого рода документацию и информацию следует предоставлять коренным общинам?
- Как следует решать проблему недостаточной информированности и компетентности лиц, участвующих в деятельности, осуществляемой на основе принципа добровольного предварительного и осознанного согласия?
- Каким образом можно решить проблему неравномерного распределения ресурсов и неравного соотношения сил между коренным населением и частными застройщиками или государством?
- Каким должен быть механизм, позволяющий коренным общинам получать какие-либо блага от своего вклада в виде традиционных знаний в дело сохранения и устойчивого использования ресурсов?
- Какие механизмы следует предусмотреть для того, чтобы коренные народы могли защитить свои права в случае несоблюдения принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия?

Все эти вопросы, бесспорно, релевантны, но значимость их различна, и структурированы они в недостаточной степени. Неадекватной представляется и «анкетная» подача четырех компонентов FPIC, принятая в большинстве публикаций («свободное» – «предварительное» – «осознанное» – «согласие»), с последующим более или менее детализированным разъяснением их понимания. Взаимосвязь этих четырех компонентов не вызывает сомнения, однако значимость их, а равно и дискуссионный потенциал, различны.

Начать рассмотрение четырех «компонентов» FPIC целесообразно не в соответствии с порядком слов в этой аббревиатуре, то есть с порядком определений, применяемых к центральной категории согласия (consent), а с самой этой категории. А она устроена не столь просто.

Прежде всего, согласие градуируется в пределах от абсолютного согласия до абсолютного же несогласия. На практике понимание этого вызывает вопросы.

Прежде всего, можно ли считать получением согласия просто факт проведения консультации с неопределенным или даже негативным результатом?²⁰ Напомним, что, когда в Операционной политике Всемирного Банка в июле 2005 г. (ОП 4.10, Приложение А., пункт с.) вместо уже практически согласованной формулы появилось упоминание «свободных, заблаговременных и обеспеченных всей доступной информацией *консультаций* с общинами коренных народов, интересы которых затрагивает предлагаемый проект»²¹, это было воспринято как неприемлемое ослабление требований к получению согласия. С другой стороны, роль своего рода «пугала» выполняет право вето в отношении затрагивающей жизнь индигенных народов деятельности, которое теоретически могло бы предоставляться и которое как в теории, так и на практике

¹⁹ См. публикацию его материалов: URL: <https://undocs.org/ru/E/C.19/2005/3>

²⁰ По словам Председателя Межамериканской комиссии по правам человека Р.-М. Бель Антуан, «Компании, как и государства, часто полагают, что коль скоро они провели какие-то консультации – даже при противоположной позиции индигенных народов – они могут двигаться вперед, поскольку получили некую “лицензию”». Цитируется по *Wilson E. What is Free, Prior and Informed Consent?* – URL: https://www.researchgate.net/publication/315550652_What_is_FPIC

²¹ URL: <http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/IMAGES/OP410A-5.PDF>; выделение добавлено.

всячески обходится и затемняется или трансформируется в вопрос о соотношении прав индигенного населения и национальных интересов.

Впрочем, прецеденты известны. Так, в 2018 г. Федеральный суд Канады аннулировал выданное американской компании Kinder Morgan разрешение на строительство (точнее, развитие) нефтепровода Trans Mountain. Суд единогласно вынес решение о том, что канадское правительство не провело достаточных консультаций с коренными народами по проекту расширения нефтепровода Trans Mountain и не учло последствия увеличения движения танкеров. В результате федеральному правительству (в мае 2018 г. канадское правительство приобрело у Kinder Morgan существующий нефтепровод и инфраструктуру, связанную с расширением этого проекта стоимостью 4,5 млрд долл.) пришлось исправлять ошибки в оценке проекта и проводить повторные консультации, что существенно задержало строительство. Дебаты и протесты продолжались многие месяцы и 18 июня 2019 г. закончились – таки пока что одобрением строительства, сопровождавшимся заверениями о том, что федеральное правительство позаботится об экологической безопасности проекта, которая так волнует индигенное (да и вообще местное) население²². Является ли это завершением конфликта – вопрос пока что открытый. А вот в США борьба индейцев с нефтяниками по поводу проекта строительства нефтепровода Dakota Access (в Северной Дакоте и соседних штатах), в том числе в судах, идет с переменным успехом уже третий год.

Следующий вопрос касается того, кто может претендовать на право FPIC: только ли индигенные народы или также и другие в этническом отношении местные сообщества (в том числе принадлежащие доминирующему этносу), ведущие близкий к традиционному для индигенных народов образ жизни и в такой же степени зависящие от природных ресурсов, – и, соответственно, должно ли согласие на осуществляемую на их землях «экзогенную» и потенциально опасную хозяйственную деятельность, прежде всего, добычу углеводородов и минерального сырья, а также на реализацию различных строительных проектов и военную деятельность испрашиваться и у них тоже, и, кстати (хотя это и не FPIC), должны ли им предоставляться особые права природопользования. Этот вопрос, кстати, весьма остро стоит в России, особенно в связи с охотой и рыболовством на севере страны.

Другой, не менее важный вопрос относительно согласия (причем технически более острый и сложный) – это вопрос о том, кто и как вправе давать согласие от лица индигенных народов и какова должны быть соответствующая процедура. Собственно, за ним стоит, пусть своеобразно преломляемая, проблема народного представительства, со всеми ее сложностями. Требуется ли для согласия консенсус (что малореально) или должны фиксироваться какие-то количественные параметры согласия, и каковы они должны быть, и кто их должен устанавливать? Или решение должны принимать некие авторитетные представители народа (вожди)? Один из возможных ответов (а фактически – уход от ответа) заключается в признании того, что решение должно приниматься в соответствии с обычным правом, но во многих сообществах оно, например, лишает права голоса женщин и детей, что при принятии решения, затрагивающего интересы всего индигенного сообщества, едва ли приемлемо – даже если отвлечься от морально-этической стороны дела. У традиционного образа жизни имеются не только светлые, но и темные стороны, и должен ли принцип невмешательства в него быть абсолютным – это самый сложный мировоззренческий вопрос, тем более если его приходится решать в условиях дефицита времени – ибо резерв времени нужен не только индигенным народам, чтобы обдумать решение (это одно из условия FPIC), но и тем, кто испрашивает согласие.

Различные подходы допускает также и вопрос о том, кто должен испрашивать согласия – правительство или собирающиеся осваивать территории промышленные корпорации, который в разных странах решается по-разному.

Весьма по-разному можно относиться также к динамике FPIC и, в частности, к проблеме его обратимости. Весьма распространено, как уже было замечено, понимание FPIC как *process*, а не некоего раз и навсегда достигнутого результата или «железной клятвы»: жизни слишком сложна, а ставки слишком высоки, изменившиеся обстоятельства, допущенные ошибки, нежелательные результаты принятого решения могут потребовать его пересмотра, и «духу FPIC», предполагающему более равноправный учет взглядов индигенных народов, скорее соответствует гибкий подход.

Допущение гибкости и обратимости FPIC позволяет снять опасения перед трактовкой его

²² Austen J. Canada Approves Expansion of Controversial Trans Mountain Pipeline // The New York Times, June 18, 2019. – URL: <https://www.nytimes.com/2019/06/18/world/canada/trudeau-trans-mountain-pipeline.html>

как наделяющего индигенные народы правом вето: правоведа склоняются к тому, что FPIC — это скорее результат (если не дезидератум) процесса консультаций и переговоров, за исключением особых случаев, к числу которых относятся прежде всего ситуации, связанные с переселением индигенных народов.

Наконец, между различными документами, затрагивающими FPIC, имеется немалое количество противоречий и «серых зон», о чем еще в 2011 г. писал тогдашний Специальный докладчик по вопросам индигенных народов Дж. Анная. Задавался ли кто-нибудь целью изменить такое положение дел — не очевидно.

Мы, однако, считаем возможным охарактеризовать нынешнее status quo, обратившись к одному из самых свежих материалов, имеющихся в нашем распоряжении — документу для обсуждения, представленному в марте 2018 г. Лесным Попечительским Советом. Лесное хозяйство — это одна из тех сфер, в которой конфликт интересов индигенных народов и современной промышленности выражен особенно отчетливо, и, хотя обсуждаемые в рассматриваемом документе проблемы отмечены очевидной отраслевой спецификой (соответствующие места ниже выделены светлым шрифтом), в целом они достаточно репрезентативны для темы настоящей записки. Разделы Документа для обсуждения, относящиеся к FPIC, полностью воспроизведены в Приложении (в нашем переводе).

Что касается интерпретаций атрибутов существительного *согласие* — *свободное, предварительное* и *информированное*, то серьезных концептуальных расхождений в них нет. Понимание этих атрибутов в целом соответствует интуиции, что и объясняет апелляцию к «общему пониманию» в разнообразных документах, разъясняющих сущность FPIC. Отличия в основном носят технический и форматный характер и определяются скорее работой памяти авторов и процессами активизации ее содержимого. При этом, однако, надо понимать, что никакое согласие не является на самом деле абсолютно свободным, и технически оно открыто для манипуляций, которые могут быть как сознательными (и поэтому от них, в соответствии с «духом FPIC», можно стараться воздерживаться), так и не осознаваемыми самим манипулятором, а предварительность в сильнейшей степени зависит от содержания и контекста запрашиваемого согласия. Это, однако, выводит рассмотрение на другой уровень.

РЕАЛИЗАЦИЯ FPIC

Тема настоящей статьи предполагает также обсуждение реализации (имплементации) принципа PFIC. В принципе, обсуждать ее можно в формате:

- case studies;
- традиционного академического нарратива или
- используя краткие диаграмматические представления, заимствованные из чужих работ или оригинальные.

Первые два варианта не могут быть в сколько-нибудь полной форме реализованы в статье-записке по соображениям объема. Заметим лишь, что кейсов (в мировом масштабе) имеется много, и их рассмотрение допускает построение типологии FPIC-решений в качестве отдельной специальной задачи.

В иллюстративных целях воспроизведем (с некоторыми комментариями) список примеров из не самого свежего «парадного» (пиаровского) информационного документа Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов²³:

- В Австралии коренные народы на законном основании имеют в собственности более 20 % земель (в основном в отдаленных районах) в соответствии с правом на коренные земли и законами, регулирующими земельные права.
- В Канаде в результате важнейшего соглашения о земельных притязаниях коренных народов, которое было заключено между правительством и коренным народом инуитов (североамериканских эскимосов), в 1999 г. была создана территория Нунавут, являющаяся родиной канадских инуитов. [Инуиты, кстати, ввели очень жесткий режим посещения этой территории и фактически закрыли ее для внешнего мира. — Прим. П. П.]
- Республика Конго стала в 2011 г. первой африканской страной, принявшей специ-

²³ URL: <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/04/Backgrounder-Lands-Territories-Resources-Russian.pdf>

- альный закон о правах коренных народов, который закрепляет, в частности, существовавшие права коренных народов на владение земель в отсутствие права собственности на землю.
- Индийский Закон о правах на лесные угодья 2006 г. предусматривает права включенных в списки племен на лесные угодья, находившиеся в индивидуальном или общинном владении на основании решений сельских собраний и требует согласия общин на их переселение.
 - В 2013 г. Конституционный суд Индонезии восстановил права коренных общин на традиционно принадлежавшие им лесные угодья, которые ранее считались «государственными лесами».
 - В Новой Зеландии Договор Вайтанги в Аотеароа закрепляет коллективные и индивидуальные права маори на их земли, леса, зоны рыбного промысла и другое имущество; при этом любое нарушение этого Договора рассматривает постоянный суд, созданный в 1975 г.
 - В Норвегии Закон о земельных правах в Финнмарке 2005 г. предусматривает создание комиссии и суда для рассмотрения жалоб на нарушения земельных прав, заявленных представителями коренных саами и другими лицами, и вынесения решений по таким жалобам.
 - В Панаме признаны пять районов (комарок) на основании конституционных прав коренных народов, а в Законе № 72 изложена также специальная процедура присвоения коллективного права собственности коренных народов на земли, расположенные за пределами комарок, которая действует с 2008 г.
 - Другие страны, такие как Колумбия и Соединенные Штаты, выделили коренным народам в распоряжение участки земли или территории.
 - Российская Федерация приняла в 2001 г. Федеральный закон о территориях традиционного природопользования, в котором признается право коренных народов на пользование землей. [Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» был принят на излете либерального периода развития российского законодательства. Вокруг него постоянно идет борьба].

Что касается диаграмматических представлений, то те из них, что имеются в литературе, по большей части отражают такие особенности имплементации FPIC, которые для российского читателя представляют в основном академический интерес по причине значительного отличия политики, осуществляемой в отношении индигенных народов в России и за рубежом (первая является в лучшем случае – патерналистской)²⁴. Применимы к российским реалиям в лучшем случае самые общие шаги, сформулированные в том же (напомним – весьма свежем) документе Лесного Попечительского Совета. Они выглядят следующим образом:

Шаг 1: Выявление обладателей прав и встреча с ними с целью выяснить, какие именно права у них имеются.

Шаг 2: Подготовка к следующей встрече и достижение соглашения об объеме процесса FPIC.

Шаг 3: Организация совместного картографирования и оценки воздействия.

Шаг 4: Информирование затрагиваемых обладателей прав.

Шаг 5: Переговоры, позволяющие обладателям прав принять решение относительно предлагаемого FPIC.

Шаг 6: Верификация и формализация соглашения относительно FPIC.

Шаг 7: Реализация и мониторинг соглашения относительно FPIC.

ВЫВОДЫ

Формирование принципа FPIC и постепенное продвижение его в международно-правовые документы (пока, правда, в основном в «мягкое право») является одним из основных индикаторов перехода от интеграционистской политики в отношении индигенных («коренных», аборигенных, автохтонных, реликтовых) народов Земли, предполагающей признание и защиту их

²⁴ См. Паршин П. Б. Реализация международных правовых норм и документов...

индивидуальных прав (экономических, социальных, политических), к антиинтеграционистской, предполагающей, при сохранении индивидуальных прав, также признание и защиту прав коллективных — права быть другими.

Принцип FPIC — свободного, предварительного осознанного согласия на те или иные формы интеграции в современное общество, предполагающий и право отказаться от такой интеграции, является одним из основных инструментов реализации такого права.

Статус этого принципа (и даже то, является ли он принципом или чем-либо еще) остается во многом неопределенным как в концептуальном плане, так и в плане его практической реализации и требует дальнейшего изучения и правовой фиксации.

В концептуальном плане реализация принципа FPIC затрагивает ряд важных мировоззренческих вопросов и поэтому предполагает широкую общественную и, скорее всего, международную дискуссию, вписывающуюся в важные глобальные процессы, происходящие в современном мире.

В практическом плане FPIC достигается очень по-разному в разных странах, и вопрос о том, в какой степени можно говорить о реализации каких-либо стандартных подходов — хотя они выглядят вполне соответствующими здравому смыслу — требует дальнейшего рассмотрения, которое могло бы начаться с суммирования и типологизации этих подходов.

Приложение

ПРИМЕР ТРАКТОВКИ КОМПОНЕНТОВ FPIC РАЗЪЯСНЕНИЕ ЧЕТЫРЕХ ЭЛЕМЕНТОВ — «СВОБОДНОЕ», «ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ», «ИНФОРМИРОВАННОЕ», «СОГЛАСИЕ» — В ПУБЛИКАЦИИ ЛЕСНОГО ПОПЕЧИТЕЛЬСКОГО СОВЕТА 2018 Г.²⁵

Свободное

[Компонент] «Свободное» относится к процессу, который самостоятельно направляется сообществом, чье согласие ищут, и который не отягощен принуждением, манипуляцией или навязанной извне актуальностью. Обладатели прав соглашаются с процессом и структурой принятия решения и проинформированы о своем праве сказать «нет», быть представлены выбранными ими институтами и договариваться об условиях по своему собственному выбору. Организация²⁶ явно выражает свое обязательство не действовать без согласия на всех стадиях, на которых требуется FPIC.

Процедура разрешения споров должна быть реализована до завершения переговоров. Третья помощь — правовая или иная — должна быть доступна сообществам для обеспечения дополнительных источников информации, освещения в медиа или укрепления позиции обладателей прав. Если согласие не дано, должна быть достигнута договоренность о следующей возможности для принятия решения, равно как и об условиях, на которых решения могут быть пересмотрены.

Предварительное

Важный временной аспект принятия решения вводится элементом «предварительный». В контексте лесопользования это означает отсутствие какого-либо воздействия на формальные или обычные права сообщества до успешного достижения согласия путем переговоров. В идеале согласие получается до предоставления каких-либо разрешений, лицензий или прав, регулирующих лесопользование, или даже до определения границ лесной территории. На практике, однако, концессии предоставляются правительствами до получения FPIC.

Лесной попечительский совет требует от Организации определить: не требует ли она концессии, которая перекрывает формальные и обычные права. В случае претензий, могущих приводить к таким перекрытиям, Организация должна вступить во взаимодействие с сообще-

²⁵ Перевод автора. Задача обеспечения полной аутентичности перевода не ставилась. «Лесная» конкретика сохранена в иллюстративных целях.

²⁶ «Организацией» в документе называется «сторона, ищущая согласия индигенных народов»; под «сообществами» понимаются их коллективы.

ствами с целью определить приемлемое решение, которое приведет к согласию относительно затронутых прав до того, как они будут каким-либо образом затронуты. До того, как начался культурно приемлемый процесс взаимодействия по этому поводу, Организацию необходимо попросить воздержаться от действий на территориях, где имеется вероятность существенного воздействия на права сообществ, или отложить такие операции. Если Организации не удастся получить FPIC, должна иметься возможность исключить те части единицы управления лесами (forest management unit), на которых затрагиваются права сообществ, из сферы действия сертификата. Это должно быть сделано в соответствии с применяемой Лесным попечительским советом политикой, оговоренной в документе FSC-POL-20-003 (2004 г.).

Необходимо рассмотреть также правовые следствия получения концессии или титула для прав сообществ. Возможно, что в договоренность о FPIC придется включить статью, позволяющую сообществу как-то принять (временное) присутствие Организации без нанесения ущерба их претензиям на формальное признание обычного права или традиционных правовых титулов. В этой связи важно иметь уверенность в том, что график принятия решения, установленный сообществом, должен уважаться. Должно быть выделено достаточно времени на то, чтобы понять, оценить и проанализировать всю релевантную информацию о предложенной деятельности, включая ее потенциальные эффекты и права сообщества. Риск инвестирования в варианты хозяйствования, которые будут негативно влиять на затронутые им сообщества, тем меньше, чем раньше достигается договоренность относительно FPIC.

Информированное

Планирование управления лесами порождает значительное количество технической информации, которая в своей «сырой» форме недоступна для большинства людей, не занятых непосредственно в лесной отрасли. «Информированное» как элемент FPIC относится к тому типу и формату информации, которая должна быть предоставлена Организацией для поддержки процессов принятия решений сообществом. Она жизненно важна для обеспечения сообществу ясного и надежного понимания предложений относительно деятельности по управлению лесами и осознания смысла тех специфических видов деятельности по управлению лесами, согласие на которые у них испрашивается.

Информация, предоставляемая Организацией, должна быть объективной, охватывающей позитивные и негативные эффекты как активностей по управлению лесами, так дачи или отзыва согласия, включая взгляды на будущее, выраженные затронутыми людьми посредством совместного картографирования²⁷ и оценки эффектов. Она также должна быть полной, покрывающей весь спектр потенциальных социальных, социально-экономических, экологических и связанных с правами человека воздействий, а также быть доступной, ясной, последовательной, аккуратной и транспарентной.

Информация должна предоставляться на языке и в формате, понятном для сообщества (включая радио, видео, театр, графику, документальные фильмы и фотографии) и включать возможности доступа для общества к независимой правовой и технической консультации. При этом важно использовать непосредственную коммуникацию (встречи лицом к лицу и другие альтернативные интерактивные методы) в случае низкого уровня грамотности в сообществе, а также доставлять информацию в места. Все сектора сообщества, включая обитателей удаленных мест, мужчин и женщин, молодежь и лиц старшего возраста, а также маргинализованных групп, должны иметь доступ к одной и той же информации. Информация должна поставляться на постоянной и непрерывной основе в течение всего процесса FPIC до дачи согласия и после нее, с тем чтобы всякая новая информация передавалась затронутым сообществам сразу же, как только она станет доступной.

Согласие

Заключительный и особенно значимый элемент FPIC это решение о «согласии». Это последнее относится к коллективной договоренности, принятой сообществом и достигнутой посредством процесса диалога, обдумывания и принятия решения (консенсусом, большинством и т. д.), с которым это общество соглашается. Решение заключается в том, что некоторому пред-

²⁷ Совместное картографирование (англ. participatory mapping) – название для процесса совместного обсуждения инициаторов и исполнителей некоторого проекта (с затронутыми им жителями), сопровождающегося построением примерных и не претендующих на точность «наивных» карт, отображающих варианты будущего обустройства местности. – *Прим. автора.*

ложенному плану будет сказано «да» или «нет», а также могут быть оговорены некие условия. В случае изменения в предполагаемых видах деятельности или появления новой информации сообщество может пересмотреть свои решения. Сообщество вправе определить свой собственный процесс принятия решения, но при этом важно, чтобы Организация указала и документально зафиксировала, не исключает ли этот процесс намеренно каких-то индивидов или какие-то группы в составе сообщества из процесса принятия решения.

Согласие (consent) – это не то же самое, что встреча (engagement) или консультация, хотя последние непременно предшествуют достижению согласия. Это – выражение прав (например, права на самоопределение, землю, ресурсы, территории и культуру), и оно может даваться или не даваться поэтапно, в течение определенного периода времени и на определенные стадии операций по управлению лесами. Это означает, что «согласие» является не единовременным решением, дающим Организации некую постоянную социальную лицензию, но итеративным процессом, описываемым различными индигенными народами как «живое согласие» (living consent), требующим постоянного мониторинга, поддержания и подтверждения.

Решение о согласии может быть отменено, и обладатели прав могут обратиться к нему снова в случае изменения ситуации. Однако, коль скоро согласие было дано, сообщество не может отозвать его произвольным образом. Соглашение о FPIC является обязывающим для обеих сторон, и Организация должна пытаться определить и документировать причину отзыва или предоставления решения о согласии. В противном случае, если условия, на которых основывалось первоначальное согласие, выполняются, предусматривается его сохранение.

Представление о «коллективной договоренности» критиковалось на основании того, что оно предполагает однородность сообщества и отсутствие разномыслия, различия ролей и опыта. Хотя замысел FPIC заключался в признании и поддержании права на самоопределение, имеются документированные примеры того, как традиционные процессы управления и принятия решений нарушают индивидуальные права человека. Поэтому процесс FPIC должен включать в себя механизмы для мониторинга воздействия деятельности по управлению лесами на здоровье и благополучие сообщества с тем, чтобы гарантировать, что Лесной попечительский совет не усугубляет существующее неравенство. В идеале, его деятельность способствует благополучию всех членов сообщества.

Источник: Implementing free, prior, and informed consent (FPIC): A Forest Stewardship Council Discussion Paper FSC-DIS-003 V1 EN, March 2018

ЛИТЕРАТУРА

1. *Гарипов Р. Ш.* Защита коренных народов в международном праве. – Казань: ЦИТ, 2012.
2. *Кряжков В. А.* Право на традиционные знания // Российский юридический журнал. – 2008. – № 3. – С. 7–13.
3. *Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. – М.: Норма, 2010.
4. *Петрова Е. Е.* Эволюция прав коренных народов: международно-правовое измерение // Правозащитник. – 2015. – № 2. – URL: <http://pravozashitnik.net/ru/2015/2/9>
5. *Соколовский С. В.* Коренные народы: от политики стратегического эссенциализма к принципу социальной справедливости // Этнографическое обозрение. – 2008 – № 4. – С. 59–76.
6. *Buxton A., Wilson E.* FPIC and the extractive industries: a guide to implementing the spirit of free, prior and informed consent in industrial projects. – London, 2013. – URL: <http://pubs.iied.org/16530IIED.html>.
7. *Doyle C., Cariño J.* Making free, prior and informed consent a reality: indigenous peoples and the extractive sector. – ECCR, 2013. – 84 p. – URL: <http://www.ecojesuit.com/wp-content/uploads/2014/09/Making-FPIC-a-Reality-Report.pdf>.

PAVEL PARSHIN

INDIGENOUS PEOPLES' INTERACTION WITH EXTERNAL WORLD: THE PRINCIPLE OF FREE, PRIOR AND INFORMED CONSENT

Pavel Parshin, Ph.D. (Linguistics),
Leading Research Associate, Centre for Global Studies,
Institute for International Studies, MGIMO University.
E-mail: pparshin@mail.ru

Summary. Indigenous peoples are inheritors of earlier population of their present day territories of modern states, committed to their land and traditional way of life. The world community for many decades proceeds along the path of recognition the rights of indigenous peoples, the main of which, in the author's opinion, is the right to choose the degree and form of their integration in the modern society. Historically, the attitude towards indigenous peoples' rights developed from recognition of their right "to be as other peoples are" to the consent to their right to be different an original.

One of the main tenet ensuring the realization of their right to originality, which has important practical implications, is the principle of free, prior and informed consent (FPIC) of indigenous peoples to affecting them economic and cultural activities of their dominant neighbors, as well as to more particular (including special) rights and implementation procedures resulting from them. In economic terms, it primarily concerns nature management and, especially, extraction of natural fossil and usage of biological resources, military activities, and waste disposal.

The article analyzes the history of ideas about the of indigenous peoples' rights and their legal fixation, as well as problems of interpretation of the principle of free, prior and informed consent and its implementation in various regions of the world and spheres of activity.

Ключевые слова: indigenous peoples, principle of free, prior and informed consent (FPIC), United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples of 2007, traditional way of life, ethnic identity, originality, integrationism, anti-integrationism, nature management, implementation of FPIC.

REFERENCES

- Garipov, R. Sh. *Zashchita korennykh narodov v mezhdunarodnom prave* [Protection of Indigenous Peoples in International Law]. Kazan: TsIT, 2012.
- Kriazhkov, V. A. *Korennyje malochislennye narody Severa v rossijskom prave* [Indigenous Small Peoples of the North in Russian Law]. Moscow: Norma, 2010.
- Kriazhkov, V. A. Pravo na Traditsionnyje znanije [Right of Traditional Knowledge] // *Rossijskij Juridicheskij Zhurnal* [Russia Law Journal]. 2008. No. 3. P. 7–13.
- Petrova, E. E. Evolutsija prav korennykh narodov: mezhdunarodno-pravovojt izmerenije [Evolution of the Indigenous Peoples' Rights in the Aspect of International Law] // *Pravozashchitnik* [Human Rights Advocate]. 2015. No. 2. — URL: <http://pravozashitnik.net/ru/2015/2/9>
- Sokolovskij, S. V. Korennyje narody: ot politiki strategicheskogo essentsializma k printsipu sotcial'noj spravedlivosti [Indigenous Peoples: From the Policy of Strategic Essetialism to the Principle of SocialJustice] // *Etnograficheskoe obozrenije* [Ethnographic Review]. 2008. No. 4. P. 59–76.
- Buxton, A. and Wilson, E. *FPIC and the extractive industries: a guide to implementing the spirit of free, prior and informed consent in industrial projects*. London, 2013. <http://pubs.iied.org/16530IIED.html>
- Doyle, C. and Cariño, J. *Making free, prior and informed consent a reality: indigenous peoples and the extractive sector*. ECCR, 2013. 84 p. — URL: <http://www.ecoesuit.com/wp-content/uploads/2014/09/Making-FPIC-a-Reality-Report.pdf>

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

КАВКАЗОВЕДЧЕСКИЙ СЕМИНАР В ПЕРВОМ ПОЛУГОДИИ 2019 Г.

Научно-практический семинар «Кавказ в прошлом и настоящем (общество и политика, экономика и культура)» работает с осени 2015 г. Его инициаторами являются 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. Заседания проходят в стенах МГИМО и Института востоковедения. В 2017 г. в состав Оргкомитета семинара вошли ст. науч. сотр. Центра проблем Кавказа и региональной безопасности М. А. Волхонский и ст. науч. сотр. Центра изучения Центральной Азии, Кавказа и Урало-Поволжья Института востоковедения РАН В. О. Бобровников. К началу 2019 г. было проведено 41 заседание, на которых выступили более 40 экспертов, часть из них – неоднократно, ряд докладов опубликован в виде статей в журнале «Международная аналитика» и в академическом ежегоднике «Кавказский сборник» (см. Приложение).

13 февраля 2019 г. в Институте востоковедения РАН состоялось 42-е заседание семинара, на котором выступила старший научный сотрудник Отдела этнографии Кавказа Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамера) РАН М. С.-Г. Албогачиева. В докладе «Ислам в Ингушетии: история и современность» были рассмотрены особенности процесса исламизации ингушей, складывания суфийских вирдов в Ингушетии. Макка Султан-Гиреевна подробно остановилась также на роли ислама в годы репрессий и депортации. Она отметила, в частности, что ингуши считаются последними на Северном Кавказе, принявшими ислам: село Гвилети было исламизировано лишь в 1864 г. Вместе с тем на территории Ингушетии традиции ислама являются давними – так, возле села Плиево располагается средневековый мавзоль Борга-Каш.

Сыгравший значительную роль в обращении ингушей в ислам Кунта-хаджи Кишиев появился в Ингушетии в середине XIX века. – в уникальное время, когда в ингушском обществе присутствовали три религиозные группы: язычники, христиане и мусульмане. Успешно действовали и миссионеры из Дагестана и Кабарды. Ингуши воспевают этих людей в назмах – религиозных песнях. Кишиев распространял среди ингушей кадирийский тарикат, во времена же имама Шамиля распространился и накшбандийский тарикат.

Рассказывая о постсоветском периоде возрождения ислама, М. С.-Г. Албогачиева осветила такие вопросы, как практики паломничества к святым местам (зиярат), суфийская обрядность, особенности правоприменительной практики и взаимодействия адата и шариата. Она подробно остановилась на характеристике различных вирдов кадирийского и накшбандийского тарикатов, а также на проблеме взаимоотношений суфийской и салафитской частей исламской общины республики. Албогачиева также рассказала о крайне интересной суфийской практике женского зикра, который является нишей для самореализации ингушских женщин. Она отметила тенденцию к затуханию этой традиции.

Состоялась оживленная дискуссия, в которой приняли участие сотрудники Института востоковедения РАН, Института этнологии и антропологии РАН, Института Африки РАН, МГИМО, МГУ им. М. В. Ломоносова, других научных центров.

1 марта 2019 г. в Институте востоковедения РАН состоялось 43-е заседание семинара. С докладом «Колониальная история и политика в отношении адата: опыт российского Кавказа и голландской Индонезии» выступил профессор филиала Высшей школы экономики в Санкт-Петербурге, старший научный сотрудник Института востоковедения РАН В. О. Бобровников.

На обширном материале докладчик охарактеризовал основные ошибочные установки колониальной науки об адате, общие для имперской России и Голландии. По мнению Бобровникова, они состояли в следующем. 1) «Классический» ислам якобы ограничен Ближним Востоком. Национальный характер туземцев-мусульман основан на архаичном обычном праве. Соответственно, и в Российской империи, и в Голландии уделялось большое значение изучению адатов. 2) Адат – якобы противостоящее шариату самостоятельное, хотя и в зачаточной эмбриональной стадии, обычное право, а не часть исламского правосудия. 3) Адат легитимизирует правовые традиции прошлого, но не узаконивает на основе прецедента современные изменения в обществе и праве. 4) Адатное право туземцев-мусульман устное и потому должно изучаться этнографами, не учитывая переводов и записей соглашений и постановлений (до)колониальных сельских судов. 5) Адат якобы опирается на первобытную родовую общину, но не на полуавтономные социальные поля доколониальных племен или союзов общин и их колониальных правопреемников в лице сельских обществ.

В. О. Бобровников пришел к выводу, что колониальные власти и на российском Кавказе, и в голландской Индонезии считали, что адат и шариат – кодексы примитивного права, которые необходимо кодифицировать для туземцев, а не производить рецепцию соответствующих норм в колониальное законодательство.

В состоявшейся после доклада оживленной дискуссии приняли участие сотрудники Института востоковедения РАН, Института этнологии и антропологии РАН, Института Африки РАН, МГИМО, МГУ им. М. В. Ломоносова, РГГУ, других научных центров.

15 марта 2019 г. в МГИМО состоялась 44-е заседание семинара. С докладом «Петр Захаров: Статусные и правовые основания пути от кавказского пленника до академика живописи» выступила кандидат филологических наук М. Х. Шахбиева.

Уже продолжительное время занимаясь исследованием жизни и творчества замечательного художника первой половины XIX века Петра Захарова, М. Х. Шахбиева представила участникам семинара результаты своих архивных изысканий, которые позволили пролить свет на ранее неизвестные страницы биографии художника. На основе найденных архивных материалов докладчику удалось также разобраться с целым рядом мифов, закрепившихся в литературе и касавшихся происхождения художника, обстоятельств его усыновления генералом П. Н. Ермоловым. Особое внимание в докладе было уделено пока еще недостаточно изученному московскому периоду в 1824–1833 гг. «ученичества» будущего академика Российской Императорской Академии художеств. Докладчик подробно остановилась на проблеме эволюции социальных и правовых статусов художника, а также на проблеме установления на основе достоверных источников имен и биографий его первых преподавателей живописи.

После выступления состоялась оживленная дискуссия, в которой приняли участие ученые из МГИМО, МГУ им. М. В. Ломоносова, Института востоковедения РАН, Института этнологии и антропологии РАН, ИНИОН РАН, других научных центров.

27 марта 2019 г. в Институте востоковедения РАН состоялась 45-е заседание семинара. С докладом на тему «Здравоохранение в Дагестане в XIX веке» выступил соискатель Института российской истории РАН С. Б. Манышев.

В докладе были рассмотрены различные аспекты становления и развития медицинской помощи в Дагестане в первой половине XIX века. С. Б. Манышев выделил четыре основных направления: народная, военная и гражданская медицина, а также развитие медико-полицейских мер, направленных на профилактику особо опасных инфекций. Особое внимание в докладе было обращено на совершенно не освещенный в историографии вопрос о гражданском здравоохранении в регионе, которое в рассматриваемый период стало активно развиваться.

С. Б. Манышев рассмотрел также отдельные историографические сюжеты, связанные с пребыванием в Дагестане в 1847 г. русского хирурга Николая Ивановича Пирогова. Детально разобраны историографические мифы, сложившиеся вокруг этого краткосрочного путешествия врача на Кавказ.

В состоявшейся оживленной дискуссии приняли участие эксперты МГИМО, МГУ им. М. В. Ломоносова, НИУ «Высшая школа экономики», ИМЭМО РАН, Института востоковедения РАН, Института этнологии и антропологии РАН, других научных центров.

26 апреля 2019 г. в МГИМО состоялась 46-е заседание семинара, на котором с докладом «Республики Прибалтики и Закавказья в постсоветский период» выступил доцент кафедры истории и политики стран Европы и Америки МГИМО, старший научный сотрудник Центра европейских исследований ИМИ МГИМО В. В. Воротников.

Он рассмотрел историю становления закавказских общин в Прибалтике, а также их сегодняшней вес и влияние там. Докладчик также проанализировал миграцию балтийских народов и их расселение на территории Закавказья, обратив особое внимание на эстонские селения на Черноморском побережье. Отдельно В. В. Воротников проанализировал современные политические и экономические контакты между республиками Прибалтики и Закавказья.

В состоявшейся после доклада дискуссии приняли участие эксперты МГИМО, МГУ им. М. В. Ломоносова, РИСИ, ИМЭМО РАН, Института востоковедения РАН, Института этнологии и антропологии РАН, других научных центров.

28 мая 2019 г. в МГИМО состоялось 47-е заседание семинара, на котором с докладом «Деятельность Общества восстановления православного христианства на Кавказе (1860-е – 1882 гг.): между миссионерством и цивилизаторством» выступил старший научный сотрудник Центра проблем Кавказа и региональной безопасности ИМИ МГИМО М. А. Волхонский.

Докладчик представил итоги небольшого исследования, посвященного эволюции такого неординарного института православного миссионерства в Российской империи XIX века, как «Общество восстановления православного христианства на Кавказе». В докладе были рассмотрены мотивы, которые заставили создателей общества в 1860 г. подчинить его не духовным властям, а кавказской администрации во главе с наместником. На основе анализа ежегодных отчетов общества докладчик пришел к выводу, что с середины 1860-х гг. руководство общества во главе с кавказским наместником Великим князем Михаилом Николаевичем сделало приоритетом своей деятельности не столько миссионерство, сколько «цивилизаторские» проекты в сфере образования, а также экономического развития Закавказья. Первоочередной задачей общества стало создание системы сельских школ при горских приходах, а также учреждение Александровской учительской семинарии. Миссионерская деятельность отошла на второй план. В то же время общество продолжало финансировать строительство храмов, а также перевод священных и богослужебных книг на горские языки.

Докладчик подробно остановился также на истории сооружения на средства общества во второй половине 1860-х гг. по распоряжению наместника Великого князя Михаила Николаевича Караязского ирригационного канала. Потраченный на строительство канала основной капитал общества так и не был восстановлен, что в итоге негативно сказалось на финансировании других направлений деятельности общества, в частности сооружении храмов и переводе богослужебных книг. В свою очередь, снижение эффективности деятельности общества в 1870-х гг. вынудило в 1882 г. обер-прокурора Синода К. П. Победоносцева поставить вопрос о реформе общества путем передачи его в юрисдикцию Св. Синода. В итоге в 1885 г. был разработан, а затем утвержден новый устав «Общества восстановления православного христианства», председателем которого стал экзарх Грузии.

После выступления М. А. Волхонского состоялось обсуждение, в котором приняли участие эксперты МГИМО, МГУ им. М. В. Ломоносова, Института востоковедения РАН, Института этнологии и антропологии РАН, других научных центров.

* * *

Во втором полугодии 2019 г. на заседаниях семинара предполагается обсудить такие темы, как российско-грузинские отношения на современном этапе; социально-политическая ситуация в Абхазии и Южной Осетии; итоги президентских выборов в Абхазии; внутривнутриполитическое положение в Армении; процесс урегулирования карабахского конфликта; Израиль и Закавказье; суфийские братства на Северно-Восточном Кавказе; введение воинской повинности на Кавказе в позднеимперский период и др.

Оргкомитет семинара планирует, по мере готовности, публиковать некоторые доклады на страницах журнала «Международная аналитика» и ежегодника «Кавказский сборник».

М. А. Волхонский, В. М. Муханов, А. А. Ярлыкапов

ПРИЛОЖЕНИЕ

- Муханов В. М., Ярлыкапов А. А.* О новом кавказоведческом семинаре // Ежегодник ИМИ. – 2016. – Вып. 1 (15). – С. 115–116.
- Муханов В. М., Ярлыкапов А. А.* О работе кавказоведческого семинара в первом полугодии 2016 г. // Международная аналитика. – 2016. – № 2 (16). – С. 139–141.
- Муханов В. М., Ярлыкапов А. А.* Работа кавказоведческого семинара во втором полугодии 2016 г. // Международная аналитика. – 2016. – № 4 (18). – С. 103–107.
- Волхонский М. А., Муханов В. М., Ярлыкапов А. А.* Кавказоведческий семинар в первом полугодии 2017 г. // Международная аналитика. – 2017. – № 3 (21). – С. 87–95.
- Волхонский М. А., Муханов В. М., Ярлыкапов А. А.* Кавказоведческий семинар во втором полугодии 2017 г. // Международная аналитика. – 2017. – № 4 (22). – С. 96–101.
- Волхонский М. А., Муханов В. М., Ярлыкапов А. А.* Кавказоведческий семинар в первом полугодии 2018 г. // Международная аналитика. – 2018. – № 3 (25). – С. 103–107.
- Волхонский М. А., Муханов В. М., Ярлыкапов А. А.* Кавказоведческий семинар во втором полугодии 2018 г. // Международная аналитика. – 2018. – № 4 (26). – С. 76–83.
- Скаков А. Ю., Новиков В. В.* Абхазия в 2015 году: основные политические и социально-экономические тренды // Ежегодник ИМИ. – 2016. – Вып. 1 (15). – С. 117–128.
- Муханов В. М.* О текущем состоянии церковного раскола в Абхазии // Ежегодник ИМИ. – 2016. – Вып. 1 (15). – С. 129–137.
- Ярлыкапов А. А.* «Исламское государство» и Северный Кавказ в ближневосточной перспективе: вызовы и уроки для России // Международная аналитика. – 2016. – № 3 (17). – С. 112–121.
- Дружинина И. А.* Об устойчивых историографических мифах в изучении средневековой истории народов Северо-Западного Кавказа // Кавказский сборник. Т. 11 (43) / Под ред. В. В. Дегоева. – М.: Аспект Пресс, 2019. – С. 10–34.
- Чаидзе В. Н.* Ногайцы Восточного Приазовья во второй половине XVIII – XIX веков по данным археологии и антропологии // Кавказский сборник. Т. 11 (43) / Под ред. В. В. Дегоева. – М.: Аспект Пресс, 2019. – С. 35–46.
- Манышев С. Б.* Основные тенденции в постсоветской (современной) историографии Кавказской войны XIX в. на примере работ дагестанских авторов // Кавказский сборник. Т. 11 (43) / Под ред. В. В. Дегоева. – М.: Аспект Пресс, 2019. – С. 105–119.
- Павлова О. С.* Социальная идентичность и ценностные ориентации мусульман Северного Кавказа // Кавказский сборник. Т. 11 (43) / Под ред. В. В. Дегоева. – М.: Аспект Пресс, 2019. – С. 363–385.
- Гуля А. Н.* Границы Кавказа в контексте современных социально-политических трендов // Кавказский сборник. Т. 11 (43) / Под ред. В. В. Дегоева. – М.: Аспект Пресс, 2019. – С. 386–400.

Учредитель
Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего профессионального образования Московский государственный институт
международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Издание зарегистрировано
Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).
ПИ № ФС 77-65736 от 20 мая 2016 г.

Редактор – *В. И. Шанкина*
Технический редактор – *Е. П. Конюхова*
Дизайн, компьютерная вёрстка – *К. Г. Шанкин*

Адрес редакции: 119454, г. Москва,
проспект Вернадского, д. 76, комн. 4184.
Тел./факс: 8 (495)-225-33-13.
Адрес электронной почты: ktsmi@mgimo.ru
Тираж 500. Заказ №

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО МИД России
119454, Москва, просп. Вернадского, 76.