

Московский государственный институт
международных отношений (Университет) МИД России

Российская ассоциация международных исследований



РАМИ
*mundum
cognoscendo*

V

материалы

КОНВЕНТА

Российской ассоциации международных исследований

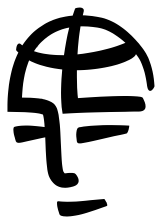
МИРОВАЯ ПОЛИТИКА: ВЗГЛЯД ИЗ БУДУЩЕГО

Том 19

Международные организации
и обеспечение международной безопасности



Москва, 2009



РАМИ

*mundum
cognoscendo*



**Московский государственный институт международных отношений
(Университет) МИД России**

Российская ассоциация международных исследований

Мировая политика: взгляд из будущего

Материалы V Конвента РАМИ

Под общей редакцией ректора МГИМО (У) МИД России,
академика РАН А. В. Торкунова

Москва
МГИМО — Университет
2009

**Московский государственный институт международных отношений
(Университет) МИД России**

Российская ассоциация международных исследований

Том 19

**Международные организации
и обеспечение международной
безопасности**

Редактор тома:

А. А. Орлов

Отв. за выпуск — А. И. Никитин, В. И. Мизин

Тексты публикуются в авторской редакции.

Мнения авторов могут не совпадать с мнением редколлегии.

Москва
МГИМО — Университет
2009

В настоящий сборник вошли доклады и выступления, сделанные на секции «Международные организации и обеспечение международной безопасности», а так же в ходе «Круглого стола», посвященному вопросам разоружения и военным аспектам безопасности, проведенных в рамках V Конвента Российской ассоциации международных исследований (РАМИ) «Мировая политика: взгляд из будущего» (МГИМО, сентябрь 2008 г.)

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
----------------	---

ЧАСТЬ I

Асташин В. В.

Новые подходы к проблемам безопасности в международных исследованиях: содержание, методологические проблемы, перспективы.....	9
---	---

Заемский В. Ф.

Кому нужна реформа ООН?	17
-------------------------------	----

Малаяя Р. Э.

ООН, «Группа восьми» и НАТО в формирующемся миропорядке	27
---	----

Корзун П. А.

Российско-европейские отношения в контексте «политики соседства» Европейского союза.....	37
--	----

Кудряшова Ю. С.

Роль Турции в контексте отношений ЕС — НАТО	55
---	----

Никитин А. И.

«Пятидневная война» 2008 года: новое соотношение сил и интересов в Кавказском регионе ..	65
--	----

Пашковская И. Г.

Посредническая деятельность Европейского Союза по урегулированию конфликта в Грузии августа 2008 года.....	73
--	----

Новикова Д. О.

Проблемы и перспективы взаимодействия России и ЕС в сфере кризисного урегулирования ...	81
---	----

Мелкумян Е. С.

Совет сотрудничества арабских государств залива: основные результаты деятельности и перспективы развития.....	91
---	----

Казанцев А. А.

Геополитическая многовекторность в современной Центральной Азии и членство в международных организациях.....	107
--	-----

Silinsky Mark

Winning or Losing in Afghanistan: A Human Development and Counterinsurgency Perspective....	119
---	-----

Часть II. Круглый стол по вопросам разоружения

Введение	135
----------------	-----

Загорский А. В.

Кризис контроля обычных вооруженных сил в Европе — судьба Договора об обычных вооруженных силах	137
---	-----

Орлов А. А.

Легкое и стрелковое оружие: новый круг противоречий.....	151
--	-----

Мизин В. И.

Есть ли будущее у контроля над вооружениями?	159
--	-----

Об авторах	167
------------------	-----

Введение

Характер проблем безопасности в начале XXI века существенно изменился. Эти изменения коснулись как субъектов обеспечения безопасности, так и специфики самих проблем безопасности. Традиционный для предшествующего периода подход, когда процессы в сфере международной безопасности увязывались прежде всего с государством как основным субъектом, уступил место новому взгляду: в концепциях национальной безопасности и внешнеполитических доктринах большинства государств, в том числе и России, речь идет об обеспечении безопасности личности (на первом месте), общества и государства. При этом трактовка общественной безопасности обрела новые измерения, такие, как экономическая, экологическая, энергетическая, информационная, компьютерная безопасность, и иные ее виды, связанные с развитием новых форм и сфер общественной деятельности.

Наконец, произошли определенные объективные изменения не только в том, *какую* безопасность и *как* необходимо обеспечивать в современном обществе, но и в том, *кто* выступает субъектом ее обеспечения. Помимо государственных органов, государства как актора международной системы, существенную роль стали играть негосударственные субъекты и акторы международных отношений (неправительственные организации, общественные движения, национальный бизнес и транснациональные корпорации, финансовые и торговые структуры и пр.), а также межгосударственные организации и объединения. Роли этих последних в обеспечении современной международной безопасности и посвящен данный сборник материалов Конвента Ассоциации международных исследований.

Сборник включает статьи и исследования специалистов в сфере безопасности и международных организаций, которые приняли участие в заседаниях Конвента в сентябре 2008 года. Он открывается обзорными материалами по новым направлениям в современных исследованиях проблем безопасности и международных отношений, а также обзорной статьей по реформированию ООН. Именно Организация Объединенных Наций выступает ключевым и наиболее легитимным координатором коллективных усилий мирового сообщества по урегулированию конфликтов, развития механизмов миротворчества. В то же время, функции региональных межгосударственных организаций в сфере безопасности и урегулирования конфликтов заметно выросли и расширились. Ряд последующих статей сборника посвящены современным вопросам развития и деятельности таких международных организаций, как Европей-

ский Союз, НАТО, ОБСЕ. Все они в последнее десятилетие активно реформируются, развивают новые (или переформируют старые) механизмы кризисного реагирования. В отдельных статьях сборника рассматриваются с точки зрения их потенциала в обеспечении международной безопасности такие международные механизмы, как созданные НАТО Силы ответного реагирования, «политика соседства» Европейского Союза и др.

Особое внимание уделено региональным международным организациям на постсоветском пространстве — Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Содружеству независимых государств (СНГ), переживающему кризисный этап развития и постепенно передающему свои функции новым международным акторам (ЕврАзЭС, ОДКБ, ШОС и др.).

Отдельные статьи сборника затрагивают и международные форматы взаимодействия, которые не являются формальными международными организациями, однако весьма существенно влияют на мировое политическое развитие — в частности, форматы саммитов «восьмерки» и «двадцатки» крупнейших и сильнейших держав планеты.

Заседания Конвента РАМИ проходили менее, чем через месяц после военных событий августа 2008 года на Южном Кавказе, где обострился конфликт с участием Грузии, Южной Осетии, Абхазии, России. Эти события не могли не найти отражение в дебатах участников и, соответственно, в статьях сборника. Примечательно, что кавказский конфликт 2008 года продемонстрировал неадекватность большинства современных международных механизмов и международных организаций (структур ООН, ОБСЕ, НАТО, ЕС и др.) задачам быстрого и эффективного реагирования на кризис. Не случайно, что Россия предлагает существенное реформирование всей системы евроазиатской безопасности — выдвинутое российским политическим руководством предложение о разработке и заключении нового Договора о европейской безопасности (ДЕБ) является более чем своевременным и также рассматривается в статьях данного сборника.

В целом данный сборник отражает современное состояние исследований взаимодействия государств и международных организаций (а также других негосударственных акторов) в сфере международной безопасности и может быть полезен практикам, исследователям, всем, изучающим современные международные отношения и мировую политику.

Директор Центра Евро-атлантической безопасности МГИМО (У) МИД РФ,
председатель Секции «Международные
организации и обеспечение международной безопасности»
Конвента РАМИ проф. А. И. Никитин

ЧАСТЬ I

Новые подходы к проблемам безопасности в международных исследованиях: содержание, методологические проблемы, перспективы

В. В. Асташин

Большинство исследователей в области международных отношений сегодня сходятся в том, что изучение проблем безопасности занимает одно из ведущих мест. Несмотря на широкий плюрализм теорий в этой области, существует и некий консенсус в понимании того, что такое «безопасность». Так или иначе, но во множестве определений термина «безопасность» сегодня можно выделить некое общее содержание: безопасность — это отсутствие (или свобода) от угроз фундаментальным ценностям индивидов и групп людей. Центральным пунктом разногласий в изучении безопасности является проблема уровней исследований, а именно, какой уровень безопасности является важнейшим в теоретическом и прикладном смысле: индивидуальный, национальный или глобальный (международный).

Классические концепции безопасности — реалистическая и либеральная — в основном сформировались в период «холодной войны». Соответственно, они испытали на себе влияние тех концепций или стереотипов, которые были характерны для того периода. Ряд западных исследователей не без основания считают, что и реалистический, и либеральный подходы к изучению безопасности, несмотря на некоторые отличия в деталях, исходят из государственно-центричного (этноцентричного) толкования безопасности. Даже неолиберальный институционализм в конечном счете

говорит о международной безопасности, понимая ее как безопасность в отношениях между государствами. Только, в отличие от реализма, инструментом обеспечения международной безопасности выступают международные и региональные институты. Однако как показывает практика в современных условиях использование классических подходов для практического обеспечения международной и национальной безопасности недостаточно.

Формирование концепции человеческой безопасности

Новые подходы к обеспечению международной и национальной безопасности стали складываться в международных исследованиях после окончания «холодной войны». Их отличительной чертой в первую очередь является критика традиционных концепций безопасности. Речь идет о социальном конструктивизме и так называемом «критическом подходе», испытавшем влияние неомарксизма и постмодернистских идей. Критический подход (Р. Кокс, С. Смит) переориентировал внимание исследователей от государства к индивидам, полагая, что государства и институты могут не только обеспечивать безопасность, но и угрожать безопасности людей. К. Бус и У. Джонс утверждали, что безопасность может быть обеспечена только через освобождение людей (*human emancipation*), которое подразумевает «освобождение людей, как индивидуумов, так и групп, от социальных, физических, экономических, политических и других ограничений, которые препятствуют им (людям — В.А.) осуществлять свободный выбор»¹. Близки к критическому подходу в вопросах безопасности феминистские концепции, делающие, правда, акцент на гендерных проблемах международной безопасности.

Развитие альтернативных подходов к безопасности происходило на фоне не только масштабных политических и социально-экономических перемен 1990-х гг., но и в условиях кризиса классических теорий международных отношений и дискуссий по методологическим вопросам. Новые вызовы безопасности — терроризм, проблемы окружающей среды, рост бедности и разрыва между Севером и Югом — поставили перед экспертным сообществом, политиками и международными организациями вопрос о разработке инструментов решения глобальных проблем. Но неореализм и неолиберализм, доминировавшие в научной среде и оказывавшие влияние на умы политиков, не смогли предложить адекватных идей. Критические, постмодернистские и конструктивистские концепции в большей степени занимались критикой существующих теорий и практических подходов в области безопасности, но каких-либо концептуально новых идей не предложили. В этом смысле появление теории человеческой безопасности (*human security*) было в определенной мере вполне логичным.

Новая концепция отличалась мультидисциплинарным пониманием безопасности, что подразумевало подключение к исследованиям безопасности экспертов в таких областях, как: «исследования развития» (*development studies*), международные отношения, «стратегические исследования» и исследования прав человека. Это отразило также новые явления в международных исследованиях в целом, которые стали приобретать мультидисциплинарный характер. Типичным примером такой научной

¹ Booth K., Dunn T. *Learning beyond Frontiers // Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 303–328.

интеграции можно считать Институт международных исследований Фримана-Сполди при Стэнфордском университете (США).

Сторонники новой концепции предложили принять так называемую «повестку дня человеческой безопасности» (*human security agenda*). Они исходили из того, что если мы хотим действительно защитить безопасность граждан (индивидов и групп), то должны в корне изменить инструментарий исследований и отойти от прежних концепций национальной безопасности, предполагавших лишь простое выживание граждан в рамках национального государства. Теперь не только государства, но весь мир должен стать более безопасным для людей.

Содержание концепции человеческой безопасности и основные школы

Первое определение понятия «человеческая безопасность» (*Human Security*) появилось в 1994 г. в докладе ООН «*Human Development Report*», который представлял одну из ежегодных публикаций Программы по развитию ООН (*the United Nations Development Programme (UNDP)*). «Концепция безопасности, — говорится в докладе — «чрезвычайно широка, чтобы определить ее очень четко: как безопасность территории от внешней агрессии или как защита национальных интересов во внешней политике, или как глобальная безопасность от угрозы ядерного уничтожения.... В стороне остаются законные нужды обычных людей, которые стремятся к безопасности в своей повседневной жизни»².

Если критика со стороны авторов доклада понятна и убедительна, то предложения для новой концепции далеки от ясности: «Человеческая безопасность может быть понята в двух аспектах. А именно: во-первых, безопасность от таких постоянных угроз, как голод, болезни и репрессии; а во-вторых, это защита от чрезвычайных и несущих ущерб происшествий в повседневной жизни, дома ли, на работе или в обществе»³. Таким образом, содержание понятия «человеческая безопасность» весьма широко: от проблем повседневной жизни граждан до чрезвычайных ситуаций. Именно это и стало впоследствии предметом критики оппонентов концепции.

Но авторы доклада, предвзято такие выступления, постарались четко определить элементы человеческой безопасности:

1. экономическая безопасность (отсутствие бедности — *freedom from poverty*);
2. продовольственная безопасность (*food security*: доступ к пище);
3. безопасность здоровья (*health security*: доступ к медицинской помощи и защита от болезней);
4. безопасность окружающей среды (защита от экологических катастроф и загрязнения окружающей среды — *environmental security*);
5. личная безопасность (*personal security*: физическая безопасность от таких угроз, как пытки, военные действия, преступность, домашнее насилие, наркотики и даже инциденты на транспорте);
6. безопасность со-общества (*community security*: сохранение традиционных культур и этнических групп, а также физическая безопасность таких групп);

² Human Development Report, 1994. United Nations Development Programme. New York: Oxford University Press, 1994. P. 22.

³ Ibid. P. 23.

7. политическая безопасность (наличие гражданских и политических прав и свобода от политического преследования).

Столь длинный список перечисленных элементов лишний раз демонстрирует, как сложно определить термин «человеческая безопасность» и что могло бы быть безболезненно исключено из указанного перечисления. Складывается впечатление, что авторы доклада специально уклонились от четкого определения научных границ. Вместо этого авторы специально подчеркнули «всеохватывающий» и «интегративный» характер концепции, в которой они видят явные преимущества по сравнению с другими, классическими подходами⁴.

В современных исследованиях и в политических документах доминирует определение из доклада UNDP 1994 г. Его считают «наиболее авторитетной» формулировкой, хотя даже среди сторонников концепции существует практика приспособлять определение ООН под собственное понимание и интересы⁵. Для иллюстрации этой мысли можно сослаться на два примера — Японию и Канаду. Обе страны использовали концепцию человеческой безопасности для разработки национальных внешнеполитических стратегий. Однако оба подхода отличаются. Забегая вперед, отметим, что японский и канадский пример еще интересны тем, что демонстрируют расхождения в двух крупнейших школах Human Security.

Так, японский подход предполагает, что «человеческая безопасность» «изучает все угрозы для человеческого выживания, повседневной жизни и достоинству — деградацию экологии, нарушения прав человека, транснациональную преступность, наркотики, проблемы беженцев, бедность, противопехотные мины и инфекционные заболевания — и предлагает эффективные меры борьбы с ними»⁶. Напротив, Канада предлагает более узкое определение Human Security, которая понимается как «свобода от постоянных угроз правам людей, безопасности и их жизни»⁷.

Но даже такое понимание «человеческой безопасности» весьма широко и открыто для толкований. Так, среди прочего, канадская версия термина включает безопасность от физических угроз, достижение приемлемого качества жизни, гарантию фундаментальных прав человека, торжество закона, качественное управление, социальное равенство, защиту гражданских от конфликтов и устойчивое развитие⁸. В то же время

⁴ Ibid. P. 24.

⁵ Cockell John G. *Conceptualising Peacebuilding: Human Security and Sustainable Peace // Regeneration of War-Torn Societies*. London: Macmillan, 2000. P. 21.

⁶ Министерство иностранных дел Японии: *Diplomatic Bluebook, 1999. Chapter 2, Section 3*; См. также: Statement by Director-General Yukio Takasu at the International Conference on Human Security in a Globalized World. Ulan Bator, May 8, 2000. — Режим доступа: <http://www.mofa.go.jp> (Последнее посещение 14 мая 2008 г.).

⁷ Официальный веб-сайт Министерства иностранных дел и внешней торговли Канады: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/menu-e.asp> (Последнее посещение 14 мая 2008). См. также: заявление бывшего министра иностранных дел Канады Ллойда Эксурти «Canada and Human Security: The Need for Leadership», опубликованное в «International Journal» Vol. 52, No. 2 (Spring 1997), P. 183–196. После своей отставки Л. Эксурти продолжает придерживаться концепции Human Security. См.: Axworthy Lloyd. *Human Security and Global Governance: Putting People First. // Global Governance. Vol. 7. No. 1 (January — March 2001)*. P. 19–23.

⁸ Axworthy L. *Canada and Human Security*. P. 184.

Human Security Network (Сеть «человеческой безопасности»), в которую помимо Канады, Норвегии и Японии входят и несколько других государств и большое количество международных неправительственных организаций, определяет для себя как цель — «укрепление человеческой безопасности посредством идей, создающих более гуманный мир, в котором люди могли бы жить в безопасности и достойно, свободный от нужды и страха с равными возможностями для развития своего человеческого потенциала».⁹ Мотивы авторов этого заявления благородны и понятны, однако они мало что проясняют в понимании концепции человеческой безопасности.

Ряд академических исследований по данной теме также широко интерпретируют объект изучения. В других работах делаются попытки уточнить или пересмотреть перечень элементов Human Security, данный в докладе Программы ООН по развитию. Например, такую попытку предпринял Дж. Нэф. Он предлагает следующий перечень вопросов:

1. экологическая, личная и физическая безопасность;
2. экономическая безопасность;
3. социальная безопасность, включая «свободу от дискриминации по возрасту, полу, этнической принадлежности или социальному статусу»;
4. политическая безопасность;
5. культурная безопасность, или «набор психологических ориентиров общества, содержащих возможность контроля в условиях неопределенности и страха».¹⁰

Лаура Рид и Маджид Техранян предлагают собственный список элементов, составляющих человеческую безопасность. Он включает психологическую безопасность, которая «формируется на основе уважительных, лояльных и гуманных межличностных отношений»; а также коммуникационную безопасность, или важность «свободы и баланса информационных потоков».¹¹

Другие ученые не стремятся к пересмотру элементов Human Security, а предлагают одинаково расширить определения. Так, согласно Каролин Томас, задача Human Security заключается в разработке инструментов для обеспечения «базовых материальных нужд» и в утверждении «человеческого достоинства», включая «эмансипацию от репрессивных государственных структур, будь они глобальными, национальными или местными по происхождению и масштабу».¹² Р. Бедески утверждает, что человеческая безопасность включает «тотальность знания, технологии, институты и деятельность, которые защищают, обороняют и сохраняют биологическое существование человеческой жизни; а также процессы, которые защищают и совершенствуют коллективный мир и процветание ради свободы человека».¹³ И все

⁹ Chairman's Summary. Second Ministerial Meeting of the Human Security Network. Lucerne, Switzerland, 11–12 May 2000 — Режим доступа: http://www.papandreou.gr/May_2000/Lucerne_11052000.html

¹⁰ Nef J. Human Security and Mutual Vulnerability. P. 25.

¹¹ Reed L, Tehranian M. Evolving Security Regimes. PP. 39, 47.

¹² Thomas C. Introduction. // Thomas, Wilkin. Globalization, Human Security, and the African Experience. P. 3.

¹³ Bedeski R. Human Security, Knowledge, and the Evolution of the Northeast Asian State. Centre for Global Studies, University of Victoria, February 8, 2000 — Режим доступа: <http://www.globalcentres.org/docs/bedeski.html> (Последнее посещение 12 мая 2008).

же, после внимательного изучения приведенных выше определений неясно, что же представляет собой концепция и термин «human security». Поэтому в научной литературе и политической практике продолжается поиск более четких границ концепции человеческой безопасности.

Несмотря на плюрализм мнений в области терминологии и элементов концепции, в последние годы наблюдается институционализация научного направления и становление основных школ. Делаются попытки найти практическое применение новой концепции для адекватного ответа на глобальные угрозы с использованием всех имеющихся ресурсов. Этот процесс привел к тому, что в рамках концепции человеческой безопасности сегодня сформировались две ведущие научные школы — «Свободы от страха» (Freedom from Fear) и «Свободы от нужды» (Freedom from Want). Они развивались на базе идей уже упоминавшегося выше доклада ООН 1994 г., в котором, в частности, говорится о том, что человеческая безопасность требует внимания как к «свободе от страха», так и к «свободе от нужды». Такое разделение привело и к более четкому определению инструментов обеспечения безопасности и защиты людей от этих угроз.

Школа «Freedom from Fear» в первую очередь стремится к поиску практического инструментария защиты индивидов от военных конфликтов и насилия. Этот подход ограничивает свое внимание только на проблемах насилия, так как полагает, что такое сужение исследований способно привести к позитивным последствиям в практическом применении концепции Human Security. Среди инструментов, которые предлагаются школой, можно отметить помощь в чрезвычайных ситуациях, предотвращение конфликтов и их урегулирование, миростроительство, которое является одним из главных объектов внимания данной школы. Именно этот подход просматривается в стратегии и тактике внешней политики Канады, особенно в инициативе по отказу от использования противопехотных мин.

Вторая школа — «Freedom from Want» — базируется на ключевой идее доклада ООН о том, что насилие, бедность, неравенство, болезни и деградация окружающей среды должны быть в фокусе внимания концепции человеческой безопасности. В отличие от первой школы данное направление, как мы видим, распространяет научные интересы далеко за пределы насилия и делает особый акцент на развитии и целях безопасности. В практическом плане данной школы придерживается Япония, которая включила ключевые положения концепции в стратегию внешней политики и с 1999 г. развивает фонд по продвижению идей Human Security под эгидой ООН.

Практическое применение концепции человеческой безопасности

Проникновение концепции человеческой безопасности в реальную политику поставило новые вопросы, выходящие за рамки схоластических споров. Политики и ученые столкнулись с разными, но взаимосвязанными проблемами, когда попытались применить определение и инструменты человеческой безопасности в практическом плане. С точки зрения политиков, на вызов необходимо реагировать не благими проповедями, а поисками конкретных решений по политическим вопросам. Это крайне сложная задача, и не только из-за широкого охвата и гибких определений человеческой безопасности, но и потому, что сторонники Human Security крайне не-

охотно расставляют приоритеты в огромном количестве задач и принципов, которые содержатся в концепции.

Как уже говорилось выше, часть сторонников концепции человеческой безопасности подчеркивает целостность термина, который на практике, как представляется, должен означать обращение ко всем интересам и целям человеческой безопасности на равной основе. Например, К. Рид и М. Техранян в конце своего списка элементов человеческой безопасности, отмечают следующее: «Важно снова повторить, что эти пересекающиеся, взаимосвязанные категории не представляют иерархии безопасности: от личной до национальной, международной или экологической. Напротив, каждое пространство «вторгается» внутрь другого и, по существу, широко связано с политическими и экономическими факторами».¹⁴ Наблюдение, что пространства человеческое и природное изначально взаимосвязаны, стало трюизмом, но это не дает убедительных доказательств того, что удовлетворение всех нужд, сохранение ценностей и преследование политических целей — одинаково важны. Это также не поможет политикам, лицам, принимающим решения, в главной задаче — распределении ограниченных ресурсов на конкурирующих направлениях политики. С точки зрения реальных политиков, нет и не может быть ничего важнее, чем вопросы национальной безопасности, какое бы содержание в этот термин ни вкладывался.

Проще говоря, концепция человеческой безопасности «слишком широка и абстрактна, чтобы представлять хоть какое-то значение для политиков, так как возникает столь широкий спектр различных угроз — с одной стороны, а с другой — одновременно предписываются различные и порой несовместимые политические решения, чтобы решить проблемы».¹⁵ Впрочем и для тех, кто занимается международными исследованиями, а не практической политикой, задача трансформации идеи человеческой безопасности в полезный аналитический метод в академической работе также проблематична¹⁶. Описанная в некоторых работах смесь принципов и целей,

¹⁴ Reed L., Tehranian M. *Evolving Security Regimes*. P. 53.

¹⁵ Owens H., Arneil B. *The Human Security Paradigm Shift: A New Lens on Canadian Foreign Policy? Report of the University of British Columbia Symposium on Human Security*. P. 2.

¹⁶ Чтобы проиллюстрировать эти проблемы, достаточно проанализировать попытки Дж. Коккелла применить концепцию человеческой безопасности к феномену международного миротворчества в различных странах или примерам гражданской войны. После повторения «открытого» термина ООН о концепции человеческой безопасности Коккелл заявляет, что «миротворчество — это длительный процесс предотвращения внутренних угроз человеческой безопасности, порожденных длительным насильственным конфликтом». А поскольку определение ООН включает безопасность от насилия как главный компонент человеческой безопасности, Коккелл в сущности утверждает, что миротворчество ставит целью предотвращение уменьшения человеческой безопасности, происходящее из-за все того же уменьшения человеческой безопасности, что вообще теряет всякий смысл. Далее он же определяет «четыре базовых параметра», основанных на принципах человеческой безопасности, для проведения миротворческих операций: 1) миротворцы должны сконцентрироваться на коренных причинах конфликта; 2) они должны уделять внимание местным особенностям и их отличию от других зон миротворчества; 3) миротворцы должны стремиться к длительным и устойчивым результатам; 4) они должны мобилизовать местных акторов и местные ресурсы в поддержании мира. Хотя эти указания кажутся обоснованными, нечеткая концепция человеческой безопасности смогла способствовать большим результатам — принципам миротворчества. Сам же Коккелл признается, что его предписания для практической политики носят дискуссионный характер и носят скорее призыв, чем конкретные рекомендации.

ассоциируемая с концепцией, далека от четкости, с которой ученым следует подходить к исследованиям. Концепция Human Security пока кажется более виртуальной и зависимой от предубеждений и интересов конкретных исследователей и политиков¹⁷. Однако дальнейшее будущее покажет, насколько эта концепция сможет превратиться в конкретную, целостную теорию, которая четко определяет причинно-следственную связь между человеческой безопасностью и факторами социально-экономического, политического и иного характера. Изучение причинных отношений требует высокой степени аналитического разделения, которого понятию человеческой безопасности сегодня явно не хватает.

¹⁷ На это, например, указывает Сурк в работе «Human Security and the Interests of States». P. 270–271. См.: Suhrke A. Human Security and the Interests of States // Security Dialogue. Vol. 30. No. 3 (September 1999). P. 265–276.

Кому нужна реформа ООН?

В. Ф. Заемский

Обсуждение основной темы Конвента, на мой взгляд, не может обойтись без рассмотрения вопроса о том, какое место в мировой политике будущего надлежит занять главной международной организации, коей является ООН. Как представляется, ответ во многом зависит от того, насколько успешными окажутся ныне осуществляемые и дополнительные реформенные преобразования, которые призваны помочь Организации успешно противостоять вызовам современности.

При этом следует иметь в виду, что существует точка зрения, в соответствии с которой перемены в ООН должны быть, если не косметическими, то поистине минимальными, чтобы избежать риска потери привычных полномочий или привилегий.

Какой сценарий развития событий в большей степени отвечает интересам нашей страны? Прежде чем ответить на этот вопрос, необходимо признать, что за последние примерно пятнадцать лет интерес к ООН в нашей стране существенно снизился. Внимание к ней со стороны общественности, да и в академических кругах, незаслуженно сократилось, и про Организацию вспоминают лишь в привязке к каким-то конфликтам, прежде всего, вооружённым. Самое удивительное состоит в том, что это происходило и происходит на фоне последовательно возрастающей после окончания «холодной войны» вовлечённости ООН в решение самых разнообразных проблем, с которыми сталкивается человечество. В качестве иллюстрации можно упомянуть, например, то, что в рамках ооновского миротворчества, которое начиналось шестьдесят лет тому назад с односложной функции наблюдения за соблюдением соглашений о прекращении огня, сегодня решается почти сто задач, если быть точным — 98, причём этот широкий спектр включает разные формы содействия — от доставки гуманитарной помощи до проектов реформы сектора безопасности, то есть переналадки деятельности полиции, правоохранительных органов и т.п.

Можно сказать, что за годы, прошедшие с начала нового века, в ООН был принят целый ряд важных реформенных решений, и началось их достаточно успешное осуществление. Первым заметным успехом реформы Организации по итогам Ассамблеи тысячелетия стали меры по совершенствованию миротворческого потенциала. На практике это означало, что востребованный жизнью переход к новому поколению миротворческих операций, то есть к многокомпонентным миссиям, был должным

образом укреплён в кадровом, организационном, материально-техническом и финансовом отношениях. Сегодня мы являемся свидетелями дальнейшего развития отдельных направлений в миротворческой практике, например, неуклонно возрастающей потребности включать полицейских ООН в состав миротворческих контингентов.

В то же время, по-прежнему остаётся нерешённой проблема обеспечения необходимого уровня военной экспертизы шагов, предпринимаемых в рамках ооновского миротворчества. Исходя из этого, ещё в 2000 году наша страна выдвинула инициативу об оживлении работы Военно-Штабного комитета, который является вспомогательным органом Совета, предназначенным для проработки военной составляющей соответствующих решений СБ ООН.

Необходимость активизации деятельности ВШК особенно актуальна в условиях очевидного повышения спроса на миротворческие услуги ООН, усложнения характера и увеличения масштабов операций. Отсюда — важность превращения ВШК в эффективный механизм сотрудничества пяти постоянных членов СБ как между собой, так и с другими членами Совета и ООН в целом. Было бы естественным распространить это взаимодействие на всю область миротворчества, включая вопросы раннего обнаружения, предотвращения и мирного урегулирования споров и конфликтов, планирования и проведения ОПМ, их материально-технического обеспечения.

Исходя из этого, выдвигая Россией на Саммите Тысячелетия инициатива относительно активизации ВШК состояла в следующем¹⁸. По решению Совета Безопасности и во взаимодействии с Секретариатом представители ВШК могли бы включаться в состав миссий по установлению фактов и инспекционных групп по определению готовности выделяемых войск и средств обеспечения для участия в миротворческой операции. Это позволяло бы оперативно подпитывать Совет достоверной и своевременной информацией, не отдавая тем самым подготовку конкретных операций исключительно на откуп Секретариату ООН.

Впоследствии мы дополнили свою инициативу предложением о том, чтобы ВШК работал в полном составе пятнадцати членов СБ ООН.

Вялотекущее обсуждение российских предложений продолжается уже восемь лет, причём эволюция позиций «пятёрки» постоянных членов оказалась весьма интересной. По прошествии некоторого времени американцы, изначально отвергавшие нашу идею, изменили свой подход на 180 градусов, а вслед за ними выразили готовность обсуждать возможные варианты её реализации и французские военные. Хочется надеяться, что разногласия с США, возникшие в связи с грузино-югоосетинским конфликтом, не нарушат наметившегося взаимопонимания.

Тем временем самую непримиримую позицию по отношению к нашей идее по-прежнему занимает Лондон. Возражения противников нашей инициативы сводятся, прежде всего, к рассуждениям относительно того, что предлагаемое нами расширение потребует внесения поправок в Устав ООН, а это, дескать, очень проблематично. На самом же деле они хотят сохранить в неприкосновенности нынешнюю монополию ДОПМ, где те же англичане играют лидирующую роль, на разработку военной составляющей решений СБ ООН. В результате наша инициатива об активизации ВШК

¹⁸ см. Письмо Постоянного представителя Российской Федерации при ООН С. В. Лаврова от 6 июля 2001 г. на имя Председателя Совета Безопасности, S/2001/671, Нью-Йорк, штаб-квартира ООН

так и не была обсуждена в формате Совета, несмотря на недвусмысленное поручение на этот счёт, содержащееся в Итоговом документе «Саммита-2005».

Как представляется, главный резерв в продвижении российской инициативы состоит в том, чтобы, сохраняя взаимопонимание с США, шире пропагандировать наши идеи среди непостоянных членов СБ ООН и государств-членов в целом, которые рано или поздно должны будут оценить стержневую мысль нашего предложения, заключающуюся в максимально широком привлечении профессиональных военных и потенциала военной экспертизы их стран к проработке вопросов ооновского миротворчества.

Заметным событием в осуществлении других решений «Саммита-2005» стало создание Комиссии по миростроительству (КМС). Суть этого начинания в том, чтобы Комиссия в качестве межправительственного консультативного органа курировала международные усилия в области миростроительства и вырабатывала рекомендации относительно стабилизации, экономического восстановления и развития стран, переживших «горячие» периоды кризисов.

Свою деятельность КМС должна строить на стыке усилий, предпринимаемых СБ ООН, Экономическим и Социальным Советом (ЭКОСОС), представителями международных финансовых институтов и донорского сообщества. Созданием КМС международное сообщество продемонстрировало готовность предпринять дополнительные усилия с тем, чтобы страны, вышедшие из острой фазы конфликта, не подвергались риску рецидива кризиса, после того как завершится основной этап миротворчества по линии ООН или региональных организаций.

Анализ начального периода деятельности КМС свидетельствует о наличии следующих характерных моментов. Не прекращаются попытки, с одной стороны, всячески подчёркивать главенствующую роль Генеральной Ассамблеи в ущерб полномочиям Совета Безопасности, а с другой, — уже неоднократно проявлялось стремление использовать трибуну Комиссии для политических дискуссий о положении в постконфликтных странах, то есть провести новый раунд дебатов, которые ранее уже имели место в СБ. Явно бросаются в глаза и повторяющиеся попытки отдельных доноров использовать КМС для менторских поучений стран-рецидивентов.

В целом процесс становления Комиссии, по-видимому, будет достаточно продолжительным, не говоря уже о том, что потребуются время, чтобы убедиться в стабильной эффективности работы КМС. Исходя из этого, представляется нецелесообразным расширять повестку дня КМС за счет включения в нее новых страновых ситуаций. По моему мнению, эти опасения не напрасны, так как с КМС вполне может случиться тот же казус, что и с ооновским миротворчеством во второй половине девяностых годов, когда перед ООН было поставлено такое количество задач, с которым Организация по определению не могла справиться.

В «очереди» на включение в повестку дня Комиссии уже стоят многие, например, тот же Кот д'Ивуар, в потенциальных клиентах КМС числятся и Гаити, и Восточный Тимор. Важно, чтобы зачисление в сферу внимания КМС не делалось «для галочки» и победных реляций перед общественным мнением тех государств, которые в силу тех или иных причин опекают различные постконфликтные страны. Ведь безудержное наполнение повестки дня Комиссии естественным образом затруднит циркуляцию через КМС действительно нуждающихся стран.

Для того чтобы этого не произошло, по моему мнению, потребуется упорядочить процедуру попадания, прохождения и вывода вопросов из повестки дня КМС. Включение в повестку дня должно сопровождаться фиксацией необходимых данной стране программ и их продолжительности. Кроме того, речь могла бы идти о введении системы отчётности, в соответствии с которой страны, чьи досье рассматривает Комиссия, должны были бы представлять данные о проделанной работе. Нужен также регламент, позволяющий не только контролировать текущую работу, но и дающий возможность прогнозировать «делистинг» той или иной страны после выполнения соответствующих программ. Необходимо строго соблюдать правило о том, что после выполнения всех пунктов программы, одобренной КМС и властями конкретной страны, Комиссия должна проводить оценку степени её реализации и принимать решения о снятии с повестки дня соответствующего досье, чтобы освободить место другим государствам, нуждающимся в содействии со стороны КМС.

Ещё одной важной вехой в реформенной летописи Организации стало создание Совета ООН по правам человека. По сравнению с упраздненной Комиссией статус Совета был повышен до уровня вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи ООН, сокращено количество стран-участниц — до 47 членов, введены определенные критерии членства, хотя все государства-члены ООН вправе претендовать на вхождение в состав Совета.

Начальный этап работы СПЧ продемонстрировал, что права человека продолжают оставаться крайне напряженной и политизированной сферой международных отношений. Поляризация интересов различных групп государств затрудняла предметное и конструктивное обсуждение вопросов, приводила к появлению политически мотивированных инициатив. Противоречия и разногласия между развитыми и развивающимися странами по основным правозащитным проблемам современности не только не ушли в прошлое, но и стали еще более очевидными. Об этом свидетельствует конфронтация, неизменно сопровождающая обсуждение большинства «спорных» страновых сюжетов (Палестина, Судан, Иран, Узбекистан, Куба, Белоруссия и др.).

В целом дискуссии на СПЧ свидетельствуют о сохранении водораздела в концептуальном понимании доктрины прав человека и задач Совета. Запад делает упор на индивидуальных правах и необходимости жёсткого мониторинга их соблюдения, в то время как развивающиеся страны выступают в поддержку коллективных прав при сохранении главенствующей роли государств. Можно уверенно констатировать, что трудности в становлении СПЧ ещё далеко не исчерпали себя.

Обращает на себя внимание, что в последнее время предпринимаются настойчивые попытки при всяком удобном случае увязывать обсуждение правочеловеческой проблематики с концепцией «ответственности по защите». Суть данного предложения, как известно, состоит в следующем:

- международное сообщество должно положить этот принцип в основу коллективных действий по борьбе с геноцидом, этническими чистками и преступлениями против человечества;
- все договоры о защите гражданских лиц должны быть ратифицированы и выполняться;
- нужно укреплять сотрудничество с Международным уголовным судом и т.п. Ставит-ся также вопрос о «праве на вмешательство» в условиях гуманитарных катастроф.

В результате непростых переговоров в Итоговый документ «Саммита-2005» был включён весьма сбалансированный раздел, касающийся «ответственности по защите населения от геноцида, военных преступлений этнических чисток и преступлений против человечества»¹⁹. В нём фиксируется целый ряд ключевых положений, в том числе то, что первичная ответственность по защите населения лежит на государствах, а «международное сообщество должно принять соответствующие меры для того, чтобы содействовать и помогать государствам в выполнении этой обязанности». Принципиально важным в этом отношении является согласованный государствами-членами подход относительно готовности «предпринять коллективные действия, своевременным и решительным образом, через Совет Безопасности, в соответствии с Уставом, в том числе на основании Главы VII, с учётом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, в случае необходимости, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить своё население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечества».

После назначения Спецсоветника Генсекретаря по этой проблематике в феврале 2008 года в Генассамблее состоялось несколько раундов дискуссий, однако они не носили структурированного характера. Характерно, что одним из часто повторяющихся тезисов стала идея о необходимости активнее использовать всё ещё не имеющую чётких критериев применения концепцию «ответственности по защите» при рассмотрении страновых ситуаций в Совете по правам человека, в том числе чаще ссылаясь на неё в целях установления выхода этого органа на СБ ООН. Раздаются призывы наполнять мандаты миротворческих и политических миссий СБ конкретными указаниями по имплементации концепции, а также аргументы в пользу того, что её реализация должна осуществляться через Генассамблею и Совет ООН по правам человека при помощи, когда это необходимо, региональных организаций. Известно также, что у Спецсоветника Генсекретаря ООН Э. Лака недавно состоялись очень трудные переговоры в Сеуле, где он отказал южным корейцам в поддержке их намерения добиваться признания ситуации в КНДР подходящей для задействования концепции «ответственности по защите».

На мой взгляд, всю эту информацию следует рассматривать через призму возможного изменения статуса Совета ООН по правам человека. Как известно, изначальное предложение при трансформации Комиссии в Совет состояло как раз в том, чтобы сделать его ещё одним главным органом ООН, исходя из того значения, которое приобретает правочеловеческая проблематика. В рамках осуществления решений «Саммита-2005» СПЧ был создан в качестве вспомогательного органа Генассамблеи, но вопрос о его статусе будет рассматриваться вновь, и как показывают контакты с другими государствами-членами, на сей раз этот шаг будет сделан.

Появление нового главного органа не только потребует корректировки схемы взаимодействия между этими игроками, но и предсказуемо приведёт к новым трениям в системе ООН. В целом, гипотетическая ситуация, когда СПЧ будет «на равных» передавать тот или иной вопрос на рассмотрение в СБ ООН, создаст совершенно новую динамику в Организации. Более того, нынешняя ставка западных стран на то, чтобы

¹⁹ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, A/Res/60/1 от 24 октября 2005 г.

в принятии решений в СПЧ всё более активную роль играли неправительственные организации, делает вполне предсказуемым результат предлагаемых нововведений с учётом подавляющего превосходства западных НПО.

Всё это происходит на фоне продолжающихся попыток укрепить так называемый демократический кокус в ООН, который служит своего рода авангардом «Сообщества демократий». Считаю, что весьма показательной с точки зрения характеристики этого объединения стала Конференция в Бамако (14–17 ноября 2007 года), при подготовке которой статус России был понижен до наблюдателя, что автоматически лишает возможности участвовать в подготовке документов.

Итоговый документ Конференции («Консенсус Бамако о демократии, развитии и сокращении бедности») нацелен на закрепление претензий «Сообщества» на глобальное лидерство в процессах демократизации «во всех регионах мира». Текстуально отражены директивные указания Госсекретаря США К. Райс в ее выступлении на министерской встрече «Сообщества демократий» в Нью-Йорке 1 октября 2007 г., а именно: наращивание поддержки правозащитных организаций в «авторитарных и тоталитарных режимах» (в Бамако скорректировано на «недемократические режимы»); придание «второго дыхания» демократическому кокусу ООН с тем, чтобы голосование в ООН отражало «демократические ценности сообщества»; продвижение «своих» кандидатов в состав СПЧ ООН. Соответствующие положения были зафиксированы и развиты в итоговом документе Конференции, равно как и призыв к участникам «Сообщества» координировать свои действия в рамках ООН и других международных организациях.

Показательным, на мой взгляд, явилось и то, что представители США воспрепятствовали в Бамако попытке мексиканцев особо подчеркнуть в итоговом документе роль ООН в современном мире.

Менторские подходы ряда членов «Сообщества» свидетельствуют о его превращении в замкнутый клуб «правильных демократий», претендующих на универсальность и непогрешимость неоллиберальной модели общественно-политического устройства.

Всё это выглядит особо показательным на фоне предвыборной президентской кампании в США республиканца Дж. Маккейна, в ходе которой он, в частности, продвигал идею создания «Лиги демократий», которая «дополняла бы, но не заменяла» собой ООН и другие международные организации. По его мнению, она могла бы «вступать в дело» в тех случаях, когда ООН «оказывалась бы неспособной» выполнять свои функции. «Когда я стану президентом, — заявил Дж. Маккейн, — я созову встречу демократий с тем, чтобы определить необходимые шаги по реализации этой идеи».²⁰

Вышесказанное, как представляется, свидетельствует о том, что на тенденции развития в ООН влияют самые разнообразные факторы. К их числу стоит, по-видимому, причислить и ситуацию, сложившуюся в деле реформы СБ ООН, включая расширение Совета и модернизацию его рабочих методов. Полемика вокруг этой темы длится уже более пятнадцати лет и выхода на согласованное решение пока не просматривается. Хорошо это для России или плохо? До сих пор принято считать, что у нас нет особой заинтересованности в реформировании СБ, поскольку с точки зрения интересов нашей страны реформа Совета почти наверняка будет означать более сложный расклад сил в этом органе, особенно, если одно из новых мест доста-

²⁰ «Зюддойче цайтунг», 12 февраля 2008 года

нется восточноевропейской группе, в то время как представители развивающихся государств, как основных реципиентов экономической помощи, в своём большинстве будут по традиции ориентироваться на западные страны.

К сожалению, реальность такова, что в основе активности поборников расширения СБ ООН зачастую лежат амбиции отдельных государств или даже групп стран. Именно поэтому так важно выработать рациональную схему реформы Совета, в результате осуществления которой мир получил бы не аморфное образование, а орган, способный эффективно функционировать, принимая быстрые и действенные решения.

Вместе с тем, надо отдавать себе отчёт в том, что в мире постепенно создаётся качественно новая ситуация в виде эвентуально растущей роли Совета по правам человека, привлечения новых членов к деятельности Сообщества демократий, расширения географии операций с участием НАТО и т.д. Исходя из этого, дефицит прогресса в части реформы СБ может обернуться стимулом для необоснованного перераспределения функций на международной арене. Это, в свою очередь, чревато не только падением значения и роли Совета Безопасности со всеми вытекающими из этого последствиями, но и появлением других механизмов, деятельность которых не обязательно будет столь же чётко регламентирована.

Как представляется, нам следовало бы заново провести оценку того, насколько российским интересам соответствует, в частности, близость наших и американских подходов к проблеме расширения СБ ООН. Ведь если реализуется то самое перераспределение обязанностей и полномочий, о котором я только что упомянул, то это, наверняка, впишется в приемлемые для США параметры, а вот для нас может оказаться проблематичным. В этой ситуации нам нужнее, чтобы в Совете Безопасности ООН оказались такие набирающие силу региональные державы, как Бразилия, Индия или ЮАР, которые, особенно по сравнению с Вашингтоном, куда более восприимчивы к нашим аргументам в пользу многополярного мира.

Мне также хотелось бы обратить внимание аудитории на следующее. С точки зрения будущего ООН и происходящих в Организации процессов, по моему мнению, немалый интерес представляют обнародованные в середине 2008 года выводы из доклада независимой комиссии по безопасности персонала и помещений ООН, работой которой руководил бывший мининдел Алжира, известный международник Л. Брахими. Анализируя факты последних лет, когда ооновцы становились объектами нападений, эксперты пришли к следующему заключению:

- в последнее время ООН нередко избирается в качестве мишени, в т.ч. экстремистами;
- переломить эту тенденцию можно только восстановив доверие к ООН и её фундаментальным ценностям непредвзятости и нейтральности, действуя исключительно на основе Устава ООН;
- в настоящее время эти ценности попираются, а ООН стала инструментом влиятельных государств-членов в реализации ими своих интересов;
- ООН всё прочнее ассоциируется с курсом западных государств и, прежде всего, США.

Этот главный вывод, к которому недвусмысленно подводит доклад, разумеется, стал неприятной неожиданностью для стран Запада, да и для слишком часто ассоциируемого с ними Генсекретаря ООН. Наша страна должна учитывать этот фактор,

как в ходе текущей деятельности в рамках Организации, так и в своих подходах к реформенным преобразованиям.

В заключение представляется целесообразным взглянуть на обсуждаемую тему в контексте последних событий на Кавказе.

Грузино-югоосетинский кризис, разразившийся в августе 2008 года, наглядно высветил несовершенство существующих механизмов обеспечения международной безопасности. В ходе самой острой фазы конфликта, когда вмешательство СБ ООН как органа, ответственного за поддержание стабильности в мире, было особенно необходимым, Совет оказался не в состоянии принять резолюцию с простым изложением шести пунктов урегулирования из так называемого «плана Медведева — Саркози». Объяснялось это, прежде всего, тем, что третьи страны не только стремились насытить проект резолюции дополнительными элементами, выгодными лишь одной из сторон в конфликте, но даже пытались «подправить» документ, согласованный президентом председательствующей в Евросоюзе Франции и Президентом России.

Этот сам по себе прискорбный факт, к сожалению, венчает собой целую череду других примеров из деятельности Совета Безопасности, которые имели место непосредственно до или одновременно с трагическими событиями на Кавказе. В частности, речь идёт о том, что в начале июля в СБ ООН был внесён американский проект резолюции о ситуации в Зимбабве, предусматривавший введение по главе VII Устава ООН жестких санкций против этой страны. Тем самым американцы и выступившие вместе с ними западные члены Совета Безопасности хотели наказать зимбабвийские власти за действия, которые, по их мнению, подрывают демократию и подавляют права человека в этой стране.

Целый ряд государств-членов Совета — ЮАР, Вьетнам, Ливия и Индонезия — не поддержали этот проект, а Россия и Китай в соответствии со своими prerogative постоянных членов Совета Безопасности заветировали его.

Эта развязка на какое-то время положило конец кампании, развёрнутой западными странами, в стремлении продавить свои оценки в отношении состоявшихся в Зимбабве президентских выборов. Наша страна, осуждая имевшие место в этот период нарушения и акты насилия, за которые ответственны как зимбабвийские власти, так и оппозиция, исходила из того, что ситуация в Зимбабве не представляет угрозы ни региональному, ни тем более международному миру и безопасности и не требует применения санкционных мер в отношении этой страны. Решение внутренних проблем Зимбабве — а они там действительно имеются — следует искать через политический диалог между правительством Зимбабве и оппозицией. Такого же мнения придерживаются соседние с Зимбабве страны, региональные и субрегиональные организации африканского континента.

Кроме того, принципиальным моментом является и то, что у СБ ООН нет полномочий на определение уровня легитимности избирательного процесса в той или иной стране. Одобрение американского проекта означало бы создание опасного прецедента, открывающего дорогу для вмешательства Совета Безопасности во внутренние дела государств в связи с происходящими там политическими событиями, а это стало бы грубым нарушением Устава ООН.

Политическую заангажированность американской дипломатии наглядно иллюстрируют и примеры недавнего обсуждения в СБ ООН некоторых других вопросов,

связанных с событиями в Афганистане и Судане. В первом случае речь шла об авианударе коалиционных сил 22 августа 2008 года по завершении антиталибской операции в селении Азизабад (провинция Герат), который привёл к многочисленным жертвам среди местного населения. По информации ооновских и афганских источников, всего погибло 90 человек, из них 60 детей, 15 женщин и 15 мужчин, которые, судя по всему, не имели отношения к боевикам. Тем не менее, делегация США отказалась под предлогом «неясности ситуации» работать над неконфронтационным текстом заявления Председателя СБ, нацеленным на соблюдение норм гуманитарного права в интересах защиты гражданского населения в условиях вооружённых конфликтов.

Во втором случае американцы инициировали обсуждение в рамках СБ инцидента, имевшего место 25 августа 2008 года, в лагере Калма для внутренне перемещённых лиц на юге Дарфура, когда в результате перестрелки между суданскими службами безопасности и повстанцами было убито 64 гражданских лица, значительная часть из которых были женщины и дети. По сообщению Секретариата ООН, повстанцы использовали беженцев в качестве «живого щита». Изначально американцы собирались предложить принять заявление Председателя СБ ООН с осуждением действий суданских властей, однако поскольку обсуждение приобрело совсем другую тональность они воспротивились выработке какой-либо реакции со стороны Совета.

Все эти конкретные примеры свидетельствуют о том, что дух холодной войны всё чаще витает в Совете Безопасности ООН. Выход из этой ситуации может быть только один — необходимо настойчиво работать в пользу укрепления и дальнейшего наращивания существующей системы международной безопасности, которая учитывала бы новые геополитические реалии. Важным компонентом обновлённой системы призван стать предложенный нашей страной Договор о европейской безопасности. Само собой разумеется, что одной из стержневых опор видится и реформированная Организация Объединённых Наций.

Выводы

1. реформа ООН, как и всякая другая организационная перестройка, по крайней мере, частично связана с изменением привычных рабочих схем, что делает особенно важным согласование таких нововведений в Организации, которые учитывали бы наши интересы;
2. расширение Совета Безопасности требует прагматичного подхода, причём как с точки зрения поддержки именных заявок на места постоянных членов (например, Японии, с которой у нас до сих пор нет мирного договора), так и всей формулы реформы в целом; первым шагом могла бы стать наша более активная вовлечённость в поиск развязки на основе одного из вариантов т.н. «промежуточного решения», предусматривающего введение категории «полупостоянных членов» — новых переизбираемых непостоянных членов с удлинённым сроком пребывания в Совете;
3. самая острая наша проблема — это то, что российская внешняя политика фактически начисто лишена, что называется, тыловой поддержки; у нас, в отличие от стран Запада, нет неправительственных организаций, которые, как это, например, происходит в США, продвигают на международной арене приоритеты, созвучные официальной позиции своего государства; у нас нет средств массовой

информации, которые опирались бы на собственный, или, по крайней мере, не «импортный» анализ международных проблем; и наконец, у нас явный дефицит внимания к ооновской проблематике со стороны научных кругов и информационного сообщества;

4. грузино-югоосетинский кризис ещё настойчивее поставил в повестку дня задачу укрепления и дальнейшего наращивания существующей системы международной безопасности во главе с ООН.

ООН, «Группа восьми» и НАТО в формирующемся миропорядке

Р. Э. Малаян

Принято считать, что за последние сто лет произошло три смены систем миропорядка. Первая модель миропорядка сложилась после Первой мировой войны и как правило называется Вашингтонско-Версальской. Вторая — Ялтинско-Потсдамская — после, соответственно, Второй мировой войны. Третья пришла на смену «холодной войне». В ее формировании уже можно выделить ряд вех, продемонстрировавших те или иные черты — операция НАТО в Югославии в обход ООН, террористические акты 11 сентября 2001 г., война США в Ираке, самопровозглашение независимости Косово, конфликт в Южной Осетии. Однако настоящий миропорядок далек до состояния завершенности. Неслучайно о его характере до сих пор идут острые дискуссии.

Во многом это связано с тем, что переходный этап затянулся теперь уже на два десятилетия, что контрастирует с Вашингтонско-Версальской и Ялтинско-Потсдамской системами. При этом переходные процессы, по крайней мере, в первом десятилетии (1990-е гг.), развивались стихийно. Эти разнородные процессы — транснационализация мировой экономики, эрозия суверенитета государств, трансграничные потоки, новые, внесистемные (в том смысле, что противостоят традиционной системе государств) угрозы и вызовы — часто вписывают в тренд «глобализации». Сам этот термин, по мнению некоторых исследователей, обобщен или неточен²¹. Но представляется, что он удобен как объединяющее понятие для политической дискуссии.

Вторая отличительная особенность — формирование новой системы идет не на основе создания новых институтов (как Лига Наций и ООН), но, преимущественно, по пути трансформации уже существующих. Но даже они не смогли сразу сориентироваться в условиях глобализации, а принялись адаптироваться к ней с запозданием. Активные процессы их трансформации оказались запущены лишь в самом конце 1990-х — 2000-х гг. (создание новых институтов в системе ООН, принятие новой стратегической концепции НАТО, зафиксировавшей готовность альянса действовать

²¹ Цыганков П. А. Теория международных отношений. — М.: Гардарики, 2002, стр. 213

за пределами своей первоначальной компетенции и зоны ответственности, и т.д.). Это породило разговоры об их растущей неэффективности в миропорядке XXI века.

В то же время, очевидно, что ни одна держава самостоятельно контролировать мировые процессы, «добровольные коалиции» на примере Ирака демонстрируют неэффективность, а из международных организаций только три — ООН, «Группа восьми» и НАТО — способны играть ведущую роль в глобальном управлении. То есть, они обладают ресурсами, способностью и готовностью выполнять многофункциональные задачи в глобальном масштабе с целью структурной перестройки мировой системы.

Да, они создавались как разноплановые организации. Только ООН в чистом виде можно рассматривать как орган глобального управления. НАТО имела узкую военно-политическую специализацию, а «семерка» / «восьмерка» была неформальным механизмом координации ведущих западных стран по отдельным вопросам. Однако, отвечая требованиям современности, они постепенно трансформируются в сторону расширения членства и сферы компетенции, т.е., движутся в сторону более высокой организованности.

«Восьмерка» расширяет сферу своей компетенции, в которую теперь входят практически все вопросы мирового развития (разнообразие проблем на ее повестке сопоставим с Генеральной Ассамблеей ООН²²), генерирует новые институты (например, Группа контртеррористических действий) и охватывает координационными механизмами все новые страны и регионы (партнерство с Африкой, диалог с ведущими развивающимися странами в рамках т.н. «Хайлигендамского процесса»).

НАТО, являясь де-факто субрегиональной организацией коллективной безопасности ограниченного членства (хотя и не являясь региональной организацией по смыслу Главы VIII Устава ООН, предусматривающей подотчетность Совету Безопасности), направленной на сдерживание конкретного геополитического противника, после «холодной войны» смогла запустить процесс эволюции в структуру иного плана. Нежелание многих членов Альянса видеть его в роли «всемирного полицейского» и проводника глобальных интересов США, не позволяющая зафиксировать в стратегических документах доктрину «глобальной ответственности». Однако фактически расширение «зоны интересов» блока состоялось. Во Всеобъемлющем политическом руководстве, принятом на Рижском саммите в 2006 г., отмечено, что Альянсу необходимо иметь возможности к реагированию на комплексные вызовы и проведению операций в пределах, за пределами, на периферии и стратегическом удалении от границ своих членов²³. К его задачам уже относят миростроительство, поддержку демократических институтов, социально-экономическую реконструкцию, безопасность в широком понимании, а не только военно-политическом²⁴.

На аналогичную глобальную роль пока не может претендовать Европейский союз, также начавший «проецировать» свое влияние за пределами Европы (миротворческие силы ЕС впервые были направлены в ДР Конго в 2003 г.). Хотя бы потому, что

²² Луков В. Б. «Большая восьмерка» в современном и будущем мире // *Международная жизнь*. — 2002. — №3.

²³ Comprehensive Political Guidance. Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November, 2006. Paragraph 11. // NATO. — Mode of access: www.nato.int/docu/basic/txt/b061129e.htm

²⁴ Milkoreit M. Taking the Civil Dimension of Security Seriously // *NATO Review*. — 2007. — №3. — Summer.

в него не входит единственная, наиболее передовая в военном отношении сверхдержава. Военный бюджет стран ЕС — 300 млрд. долл. — меркнет по сравнению с США (650 млрд.) и натовским (850 млрд.), и не имеет таких же возможностей роста. Сейчас ЕС не готов заменить НАТО в новых стратегических условиях. Союз однажды может достичь необходимого уровня координации и лидерской воли, но судя по противоречиям вокруг принятия Конституции ЕС (в итоге отвергнутой), нового Лиссабонского договора и экономических реформ, это — вопрос будущего²⁵.

Потенциально конкурировать с НАТО может ШОС. По аналогии с альянсом он был создан в качестве субрегиональной организации коллективной безопасности. Нет фундаментальных препятствий, чтобы ШОС прошел схожий с НАТО путь эволюции (через включение в его состав Индии, Ирана и т.д.). Однако это вопрос сугубо теоретический и еще дальше от реальности, чем превращение ЕС в полноценного глобального игрока.

Интересными видятся перспективы созданного в 2008 г. клуба крупнейших экономик развивающегося мира — т.н. стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай). Но сейчас рано для оценок его влияния. Представляется, что до завершения процесса модернизации этим странам важнее производственная кооперация с развитыми странами, чем объединение в конкурирующую структуру.

* * *

Таким образом, важнейшей аналитической задачей на современном этапе является изучение процессов эволюции ведущих международных институтов, как органов, которые с наибольшей вероятностью будут играть центральную роль в регулировании мировых процессов в XXI веке.

«Группа восьми» как механизм координации политики ведущих стран

К 1990-м гг. «Группа семи» в целом выполнила задачи по обеспечению устойчивости экономики своих членов, укреплению лидерства Запада. Это позволило перейти к новому этапу, когда Группа интенсифицировала усилия с целью повлиять на процессы глобализации. В сфере ее активности включены международно-политические, социальные и глобальные проблемы, далеко выходящие за пределы традиционной тематики клуба и круга западных стран в целом²⁶.

Однако превращению G-7 в ведущий политико-формирующий центр препятствовали нелегитимность для остального мирового сообщества, отсутствие механизмов кризисного реагирования и недостаточная институциональная развитость, особенно в сфере безопасности. Среди прочего, эти факторы определяют ее трансформацию.

Способ повысить легитимность — вовлечь в работу ведущие развивающиеся страны. Этот процесс начался с России, впервые выступившей в качестве полноформатного члена политической «восьмерки» в 1998 г. В 2006 г. Москва уже выполняла роль председателя Группы.

²⁵ Rynning S. NATO Renewed // NATO Review. — 2006. — №3. — Summer.

²⁶ Луков В. Б. «Группа восьми»: истоки, становление и деятельность. Автореферат диссертации д.пол. наук. // Дипломатическая академия МИД России. — М., 2002, стр. 24.

Правда, конфликт в Южной Осетии лишний раз подчеркнул, что Россия и западные члены G-8 остаются по разную сторону баррикад по многим проблемам. Резче зазвучали призывы исключить Россию из «восьмерки»²⁷. Однако разрыв между Западом и Россией маловероятен. Не говоря уже о том, что процедуры исключения страны из Группы не существует, общие интересы Москвы и западных столиц в таких сферах как глобальные проблемы, нераспространение, антитеррор, стабильность мировой экономики и т.д. перевешивают локальные факторы. По сути, барьером для Кремля является зона СНГ. При уважении интересов России в ближайшей периферии в дополнение к объективной тенденции к расширению экономических связей, компромисс в остальных сферах, например Косово или Иран, вполне достижим.

Подключение к G-8 не ограничилось Россией. Впервые лидеры некоторых развивающихся стран были привлечены к диалогу с «восьмеркой» в 2000 г. В 2007 г. создан постоянный механизм диалога «восьмерки» и «пятерки» Китая, Индии, Бразилии, Мексики и Южная Африки — т.н. «Хайлигендамский процесс». Кроме того, в 1999 г. создан форум «G-20», начавший по аналогии с самим клубом с обсуждения экономических вопросов.

Благодаря этому усиливается легитимность G-8 в развивающихся странах, а ее рекомендации в сфере глобального управления воспринимаются более конструктивно. Хотя гипотетическое принятие новых членов — дело будущего, опыт России позволил разработать конкретный механизм такого включения.

Другое направление эволюции «восьмерки» — расширение повестки и сферы компетенции. От организации, занимающейся преимущественно экономическими и отдельными политическими проблемами, она переросла в структуру фактически неограниченной компетенции. Качественный скачок произошел как раз на рубеже XX и XXI веков. В 2002–2007 гг. было создано столько же институтов «восьмерки» — 37 — сколько за первые 25 лет ее деятельности, причем в возрастающей пропорции место в них занимали органы в сфере безопасности²⁸.

Новым моментом в работе клуба стало создание механизма кризисного реагирования — рабочей группы по Косово. Именно в ее рамках был разблокирован тупик в Совете Безопасности ООН по косовскому урегулированию в 1999 г. Посреднической миссии французского президента Н. Саркози в южноосетинском конфликте также предшествовали консультации между «семеркой».

В 2004 г. принят план действий по укреплению глобального потенциала операций в поддержку мира, с особым вниманием Африке, с целью укрепления стабильности и безопасности проблемных регионов²⁹. Упор делается также на миростроительстве, понимаемом как долгосрочный процесс постконфликтной стабилизации с упором на гражданский компонент. На саммите в Санкт-Петербурге в 2006 г. главы государств обязались сформировать согласованный подход к предотвращению конфликтов, ста-

²⁷ Smolchenko A. Moscow Dismisses Economic Threats //The Moscow Times. — 2008. — August 25. — P. 1

²⁸ Kirton J., G-8 — An Economic Forum of the Enlarged Western Alliance? — Mode of access: www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton2007.pdf

²⁹ Expanding Global Capability for Peace Support Operations. A G8 Action Plan. Sea Island. June 10, 2004. // G8 Information Center, University of Toronto, Canada. — Mode of access: www.g8.utoronto.ca/summit/2004seaisland/peace.html

билизации и восстановлению. Среди прочего, акцентирована важность разработки общих критериев оценки государств, подверженных рискам, выделения ресурсов в режиме «stand-by» (оборудования, финансирования и персонала), оперативной совместимости миссий различных организаций с целью выработки глобального миротворческого режима³⁰.

Таким образом, подытоживая направления трансформации G-8, следует признать ее существенный потенциал в области глобального управления. Сравнительные преимущества связаны с концентрацией огромного экономического и военно-политического потенциала, глобальным охватом повестки, организационной гибкостью, позволяющей создавать механизмы различной степени институционализации в зависимости от обстоятельств, а также опытом «генерирования» новых структур международного сотрудничества и координации, подключения стран к диалогу. В макроэкономическом регулировании, в осуществлении дорогостоящих глобальных проектов (например, борьбы с ВИЧ/СПИД), и когда все участники солидарны в отношении конфликтных ситуаций, она действительно может «задавать погоду» в мире.

Однако когда в рядах G-8 нет единства, а ее участники неоднозначно подходят к роли Группы, ей свойственны те же недостатки, что и большинству других организаций — буксующий процесс принятия решений, проблемы с выполнением взятых обязательств и т.д. Дилемма институционального расширения «восьмерки» как раз связана с фактом, что чем больше функций она берет на себя, тем сильнее обостряются эти недостатки. В целом, она не готова принять весь груз ответственности за глобальные проблемы. Поэтому залогом эффективности «восьмерки» должна стать закреплённая схема взаимодействия с другими организациями и государствами. Без их поддержки многое из задуманного в рамках «Группы восьми» может постичь неудача.

НАТО как «коалиция ограниченного состава» с глобальными возможностями

Выйдя «победителем» из холодной войны и приближаясь к выполнению второй исторической задачи — формированию европейского пространства безопасности (в пределах западной и центральной Европы), Североатлантический альянс находится на перепутье. Его члены пока не могут прийти к согласию относительно его роли в мире. США хотели бы видеть в нем проводника своих интересов в глобальном масштабе, настаивают на расширении его участия в Афганистане и формализации отношений с неевропейскими союзниками. Европейцы, развивая параллельно проект ЕС, сомневаются в необходимости превращения НАТО в «глобального полицейского», обслуживающего интересы Вашингтона. Но поскольку вероятность масштабного вторжения на территорию ее членов весьма мала, глобальная роль и многофункциональность НАТО — залог сохранения ее релевантности.

Импульс сотрудничеству после «холодной войны» можно было придать через расширение функций НАТО, но без свертывания военно-стратегических аспектов, — т.е., путем превращения в организацию, более универсальную по своим задачам. Поэтому эволюция НАТО, как и G-8, включает расширение зоны влияния и компетенции.

³⁰ Декларация «Группы восьми» о сотрудничестве и будущих действиях по стабилизации и восстановлению. Санкт-Петербург, 16 июля 2006 г. // Официальный сайт российского председательства в «Группе восьми». — Режим доступа: www.g8russia.ru/docs/19-print.html

В состав НАТО с 1999 г. вошло 10 новых членов. Советом евроатлантического партнерства охвачено 46 государств. В его рамках сотрудничество развивается в более чем 30 областях: борьба с терроризмом, распространением ОМУ, антикризисное реагирование и др. Программа «Партнерство ради мира» делает акцент на военных аспектах сотрудничества со странами, не входящими в альянс. Для развития партнерства со странами Средиземноморья и Персидского залива используются механизмы Средиземноморского диалога (с 1994 г.) и Стамбульской инициативы по сотрудничеству (2004 г.). В 2002 г. создан Совет Россия-НАТО, в котором страны выступают отдельным голосом, а не в формате «НАТО+Россия», и решения принимаются консенсусом.

Очевидно, что процесс расширения не завершен. Двум странам — Хорватия и Албания — уже предоставлен план действия для членства. На пороге — ряд других восточноевропейских стран. Перспективы дальнейшего расширения, в т.ч. в зону СНГ и Азию — более проблематичны. Вступление Грузии и Украины до предела обострит отношения с Россией. Однако опыт взаимодействия с не-натовскими странами в Афганистане указывает на возможность различных гибких форм сотрудничества, не обязательно предусматривающих членство.

Да, южноосетинские события откатали отношения России и НАТО назад. Но показательно, что, объявляя о замораживании отдельных направлений сотрудничества, Кремль не стал отказываться от таких ключевых областей, как антитеррор, реагирование на чрезвычайные ситуации, взаимодействие в Афганистане. На то, что отношения могут в обозримой перспективе вернуться в конструктивное русло, указывает и относительно быстрое примирение сторон после косовского кризиса под воздействием «фактора 11 сентября 2001 г.».

Теракты 11 сентября стали знаковой вехой в распространении зоны деятельности НАТО за пределы Европы. Во Всеобъемлющей политической директиве 2006 г. отмечено, что Альянсу необходимо иметь возможности для реагирования на комплексные вызовы и проведению операций в пределах, за пределами, на периферии и стратегическом удалении от границ своих членов³¹.

Стратегическая концепция 2006 г. заложила основу существенному расширению круга задач Альянса. Декларируется расширенный подход к безопасности, учитывающий наряду с военным политические, экономические, социальные аспекты и даже угрозы окружающей среде. К функциям НАТО концепция относит обеспечение безопасности и стабильности; создание институциональной основы для консультаций стран-членов; отражение общих угроз и коллективная оборона; антикризисное реагирование; развитие партнерства с другими государствами; поддержка мирных международных отношений и демократических институтов³². В свою очередь, в ВПД указывается на растущую важность операций по стабилизации и постконфликтного восстановления на всех фазах кризиса, включая содействие

³¹ Comprehensive Political Guidance. Endorsed by the Heads of States and Government participating in a meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006. Paragraph 11

³² The Alliance's Strategic Concept. Approved by Heads of State and Government of the North Atlantic Treaty Organization. Washington D.C., April 23–24, 1999. Paragraphs 10–11. // NATO — Mode of access: www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm

в становлении собственных сил безопасности страны и поддержку гуманитарных миссий³³.

Опираясь на это, НАТО осуществило с 2001 г. ряд «неклассических операций», в т.ч. антикризисное реагирование и содействие политическому процессу в Македонии, обучение иракских сил безопасности, техническое обеспечение миротворцев в Дарфуре и др. Они демонстрируют потенциал НАТО в качестве многофункциональной организации.

Однако главное испытание новой роли НАТО — это Афганистан, где члены блока действуют в составе коалиционных сил и командуют Многонациональными силами содействия безопасности. Столкнувшись с институциональным вакуумом (ООН и НПО не могли действовать в столь небезопасных условиях), альянс занялся в том числе и социально-экономическим восстановлением в провинциях. Впрочем, в Афганистане его деятельность пока нельзя назвать эффективной. Она пока не привела к стабилизации страны, ликвидации очагов террористов или наркоиндустрии. Напротив, наблюдаются признаки ухудшения ситуации — увеличение терактов, растущие потери коалиции, активизация талибов, увеличение площади посевов опиумного мака и т.д.

Поэтому афганский опыт, как представляется, будет подталкивать НАТО к специализации своей роли. В Брюсселе многие сомневаются, что блок способен взять на себя груз строительства государственных институтов и социально-экономического развития в несостоявшихся странах, даже с укреплением гражданского компонента его миссий³⁴. Напрашивается вывод о целесообразности координации с другими международными организациями, чтобы избежать дублирования функций и более четко разграничить ответственность. В Европе государство-строительные задачи все чаще будут делегироваться ЕС, как это предлагается сделать в Косово. В отдельных миротворческих миссиях ЕС тоже берет на себя лидирующую роль, как в Чаде. В Афганистане оптимальной «стратегией выхода» является сохранение за ООН общего политического руководства международным присутствием. Кроме того, при всех ее недостатках, у ООН оптимальные возможности для урегулирования конфликтов на периферии.

Проблема реформы ООН

При дискуссии о роли ООН в современном мире неизбежно возникает вопрос о ее реформе. Считается, что нереструктурированность Организации, репутация которой пострадала на фоне неспособности предотвратить бойню в Боснии и Руанде, а также операций США и их союзников в Югославии и Ираке в обход Нью-Йорка, ведет к утрате ее авторитета.

Под воздействием «фактора 11 сентября» реформа Организации сдвинулась с мертвой точки. Пусть она идет непоследовательно, но в целом по пути укрепления существующих и создания новых механизмов.

В отличие от «восьмерки», ООН не испытывает проблем с легитимностью и закрытостью. Тем не менее, на передний план выведена задача расширения СБ. Его состав отражает реалии «холодной войны», но не современного мира, где Япония,

³³ Comprehensive Political Guidance. Paragraphs 6, 16.

³⁴ Yost D. Enhancing NATO's cooperation with international organizations // NATO Review. — 2007. — №3. — Summer.

Германия, Индия, Бразилия обладают сопоставимым с «пятеркой» постоянных членов потенциалом. Включение их в эту категорию увеличило бы «базу поддержки» Организации в мировом сообществе. Однако пока страны не пришли к согласию в этом вопросе. Контурсы намечающегося компромисса сводятся к расширению СБ до порядка 20 государств. Статус новых членов остается неопределенным, но, по-видимому, правом вето они обладать не будут.

В то же время Совету Безопасности удалось частично отвести накал критики наведением порядка в миротворческой сфере. Во многом благодаря принятым в начале 2000-х гг. этим мерам в середине 2000-х гг. удалось стабилизировать обстановку в отдельных конфликтных точках (Сьерра-Леоне, Либерия, Кот д'Ивуар) и сместить акцент с пожарного миротворчества к ОПМ «нового поколения». Это т.н. «многофункциональные» и «интегрированные» миссии, обеспечивающие долговременное присутствие и включающие гражданские и миростроительные компоненты. В мандат «интегрированных» миссий в Сьерра-Леона и Бурунди включены задачи создания «с нуля» целых секторов госуправления (правозащитных, антикоррупционных механизмов) и вынесение рекомендаций местному руководству в сфере внешней и внутренней безопасности.

Для новых типов миссий созданы две структуры — Комиссия по миростроительству и Фонд по миростроительству, призванные координировать международные усилия по восстановлению постконфликтных зон. В частности, обещанные взносы в Фонд — более 220 млн. долл. Важный их элемент заключается в том, что поддержку им оказывают не только государства, но и неправительственный сектор.

Разумеется, миростроительство ООН далеко не везде успешно. Достаточно вспомнить о кризисах в Восточном Тиморе, «подготовка» которого к независимости лежала на Нью-Йорке. Да и самопровозглашение независимости Косово вызвало неоднозначную реакцию в мировом сообществе. Заявленные в резолюции СБ ООН 1244 цели создания полиэтничного общества и нахождения компромиссного решения статуса края оказались нереализованными. Но показательно, что необходимость благословления ООН передаче полномочий миссии ЕС западными столицами не отрицается.

Благодаря оперативному принятию резолюций, направленных на комплексное и долгосрочное противодействие террористической угрозе (резолюции Совбеза 1368 и 1373, а также резолюции 1540), ООН заняла ключевую позицию в формировании глобальных режимов противодействия транснациональному терроризму и доступу негосударственных акторов к оружию массового уничтожения. Именно в рамках Совета Безопасности созданы органы, призванные контролировать исполнение всеми государствами своих обязательств и распространять единые стандарты в указанной области — Контртеррористический комитет и Комитет по пресечению доступа негосударственных субъектов к ОМУ. То есть, ООН взяла на себя функцию правоустановителя, которая обычно осуществляется самими государствами³⁵. Главным препятствием к завершению формирования антитеррористического режима пока остается несогласованность определения терроризма в проекте Всеобъемлющей конвенции против международного терроризма.

ООН смогла более четко выстроить систему приоритетов в социально-эконо-

³⁵ Белобров Ю.Я. ООН и проблема нераспространения ОМУ //Международная жизнь. — 2007. — №9.

мической сфере. Более эффективному целеполаганию способствовало одобрение на всемирных саммитах 2000 и 2005 гг. т.н. Целей развития тысячелетия (ЦРТ), включающих восемь конкретных ориентиров к 2015 г. В их числе — сократить вдвое крайнюю бедность и нищету, добиться всеобщего начального образования, втрое сократить детскую смертность и т.п.

Государства взяли на себя обязательство раз в пять лет проводить обзор хода исполнения ЦРТ и разработать стратегии развития с точки зрения их реализации. В свою очередь, международные структуры будут вести мониторинг прогресса на национальном уровне, рассматривать доклады и определять совместно с местными властями приоритетные направления работы по странам.

Под углом исполнения Целей переформатирована работа ряда главных органов ООН. Так, на межправительственном уровне задача координации работы по ЦРТ возложена на ЭКОСОС. В соответствии с решениями Саммита-2005 этот орган должен собираться ежегодно на министерском уровне и раз в два года проводить Форум по сотрудничеству в сфере развития. Наблюдатели рассчитывают, что трансформация ЭКОСОС в своего рода консультативный совет по ЦРТ позволит повысить значение этого в целом малоэффективного органа с перегруженной повесткой³⁶.

Растет значение в деятельности ООН вопросов прав человека и демократизации. Во многом из-за настойчивости США на смену Комиссии по правам человека пришел Совет по правам человека. Расчет состоял в том, чтобы превратить новый орган в более эффективный инструмент давления на «нарушителей». Первые два года работы СПЧ продемонстрировали, что жесткая конфронтация, парализовавшая работу его предшественника, перетекла и в эту структуру. Но общее повышение статуса Совета с уровня, подотчетного ЭКОСОС, до самостоятельного органа Генассамблеи, наряду с созданием механизма универсального периодического обзора страновой ситуации и увеличением финансирования Управления верховного комиссара, отражает возросший резонанс темы и будет способствовать ее закреплению в повестке ООН.

Другим плодом лоббирования Запада стало создание Фонда демократии, призванного содействовать странам, придерживающимся демократических преобразований. Впрочем, сумма обещанных взносов — порядка 60 млн. долл. — уступает той же Комиссии по миростроительству. Представляется, что акцент в деятельности ООН на этом направлении будет, как и прежде, отводиться содействию избирательным процессам. Декларируется задача перехода от проведения отдельных выборов к долгосрочному строительству избирательной системы. Среди конкретных шагов — разработка кодекса поведения для международных наблюдателей, уже подписанного 30 региональными структурами, составление резервного списка наблюдателей, обобщение «передовой практики» и др.

Таким образом, ход адаптации ООН можно охарактеризовать как «частичный». Реформы запущены во многих областях, но практически везде они либо далеки до завершения, либо для их оценки требуется дополнительное время. В таких органах, как Контртеррористический комитет, Комиссия по миростроительству и др., заложен неплохой потенциал по согласованию коллективных подходов и координации

³⁶ Martens, J. The Development Agenda after the 2005 Millenium+5 Summit. // Global Policy Forum. — Mode of access: www.gpf.org

действий мирового сообщества. Прежде всего, это сферы, где необходимо глобальное участие (режимы антитеррора и нераспространения), и конфликты на периферии, для урегулирования которых ООН — «последнее прибежище». По-видимому, без ее универсальной правовой базы не обойтись и при решении задачи, решение которой относится к среднесрочной перспективе — дележе труднодоступных ресурсов, в частности, мирового океана. В то же время, в некоторых перспективных сферах сотрудничество в рамках Организации либо отстает от других форматов («восьмерка» более активно занимается нераспространением), либо не развито по причине невозможности на настоящем этапе выйти к общему знаменателю. Например, расхождения по энергетической безопасности между импортерами и экспортерами углеводородов, особенно их радикальной фракцией — Ираном, Венесуэлой и др. — могут парализовать ее деятельность на этом направлении.

Сохранение за Организацией центральной роли в данных вопросах зависит от способности ее членов прийти к компромиссу, что, в свою очередь, отражает общую обстановку в мире. Настоящий момент, когда после Афганистана и Ирака издержки односторонних действий стали очевидны, этому, в целом, благоприятствует. Однако рецидив унилатерализма способен вновь вбить клин между странами-членами ООН, притормозив реформу.

* * *

В глобализирующемся мире роль международных организаций возрастает в силу неспособности отдельных государств контролировать мировое развитие. Аргументы сторонников иной точки зрения серьезно поколеблены негативным односторонним опытом США после 11 сентября 2001 г. Указанным обстоятельством объясняется процесс «институционального расширения» многофункциональных организаций с глобальными возможностями. Определенный параллелизм их действий вызван незавершенностью формирования «глобального политического пространства», что вынуждает входящие в них государства «страховаться», распределяя внешнеполитические ресурсы между несколькими организациями.

В перспективе такое положение, вероятно, будет признано нерациональным, в т. ч. по причине увеличения числа проблемных сфер и регионов (так, с каждым годом становится все больше миротворческих миссий). Возможны три шага — создание новой организации, выбор в пользу одной или их специализация. Альтернативность путей мирового развития на переходном этапе не позволяет сделать однозначный прогноз. Первый вариант, скорее всего, неподъемен. Второй выглядит более привлекательным ввиду мощных ресурсов в распоряжении блока «восьмерки» — НАТО — ЕС. Однако его сдерживает фактор непредставленности развивающихся стран, конкуренция между НАТО и ЕС и нежелание брать всю полноту ответственности за периферию. Как представляется, предпочтителен третий вариант: по мере институционального насыщения глобального пространства их функциональное расширение замедлится. Тогда не исключается их специализация исходя из сравнительных преимуществ. Например, у НАТО хорошие возможности обеспечить оперативное и высокотехнологическое реагирование на кризисы или чрезвычайные ситуации, «Группе восьми» под силу такие затратные проекты, как борьба с ВИЧ/СПИД, а незаменимость ООН связана с регулированием глобальных режимов и координацией постконфликтного восстановления.

Российско-европейские отношения в контексте «политики соседства» Европейского союза

П. А. Корзун

Процесс расширения существенно раздвинул границы Евросоюза на востоке и юго-востоке. В связи с этим достаточно остро встала проблема разработки политики по отношению к новым соседям, у которых в среднесрочной перспективе нет явных перспектив на вступление в ЕС. Так появилась Европейская политика соседства (далее — «политика соседства» или ЕПС), о которой было официально объявлено Европейской комиссией 11 марта 2003 г. в сообщении «Широкая Европа — новое соседство: новые рамки отношений с соседями на юге и востоке Европы»³⁷.

В настоящее время «политика соседства» является важным направлением внешне-политической стратегии Европейского союза. Ее появление является важным шагом в выстраивании полноценного сотрудничества с новыми независимыми государствами (ННГ) на восточной периферии ЕС. В основе ЕПС лежит стремление по-новому развивать отношения с соседними странами после расширения Евросоюза. Такой подход предполагает переход от двусторонних отношений, существующих между ЕС и странами-соседями, к взаимодействию в рамках более общей структуры, объединяющей несколько государств.

По мнению ее разработчиков (Европейской комиссии), «более широкая Европа» должна охватить оставшиеся за пределами ЕС государства Восточной Европы, Южного Средиземноморья и Закавказья — за исключением балканских стран, для которых сохраняется «европейская перспектива». В сообщении подчеркивается необходимость сохранения политической и экономической независимости стран — новых соседей, а также то, что у ЕС есть моральные обязательства по социальному и экономическому развитию не только перед своими гражданами, но и перед гражданами государств-соседей. Развитие сотрудничества с этими странами возможно только на

³⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.// Official Journal, 2003, 25 March, C 76/6.

основе общих ценностей, под которыми ЕС подразумевает демократию, уважение прав человека и законности в том виде, как это зафиксировано в Хартии основных прав ЕС. Особо указывается на то, что расширение ЕС должно служить укреплению отношений с Россией. Долгосрочной целью «политики соседства» называется создание общего рынка ЕС и стран-соседей, а также развитие четырех свобод — передвижения товаров, услуг, капиталов и людей.

Стоит отметить, что данный документ поощряет региональное сотрудничество между странами Южного Средиземноморья, но более сдержан в отношении сотрудничества России с ННГ. При этом очевидно, что реализация ЕПС во многом предопределяет характер отношений не только между Россией и Евросоюзом, но и между Россией и странами ННГ. Особо подчеркивается, что «политика соседства» будет только частью стратегических отношений ЕС и России, которые должны развиваться и на других направлениях — в частности, в рамках «четырёх пространств» или перезаключенного Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

С учетом недавнего обострения отношений между Россией и Западом перспектива полноценного сотрудничества с Брюсселем представляется маловероятной, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. Масштабная военная операция в Грузии и последовавшее за ней одностороннее признание независимости Абхазии и Южной Осетии представляют Россию в глазах европейских политиков в качестве слабо предсказуемого государства, представляющего потенциальную угрозу стабильности европейского континента³⁸. Для России же сейчас более важен не курс на долгосрочное сотрудничество с ЕС, а демонстрация своего военного потенциала и привлечение внимания к своим интересам на пространстве ННГ³⁹.

Важным следствием конфликта для российско-европейских отношений стало решение о направлении наблюдателей ЕС в зоны, граничащие с Абхазией и Южной Осетией. 15–16 сентября на встрече министров иностранных дел ЕС было объявлено о направлении наблюдательной миссии ЕС в Грузию в составе 200 человек, начиная с 1 октября⁴⁰.

Еще одним последствием кризиса стало переосмысление в европейских столицах содержания и темпов дальнейшего развития ЕПС, а также появление более реальных перспектив интеграции в Евросоюз для Грузии и Украины.

Таким образом, понимание особенностей «политики соседства» необходимо для определения перспективы развития отношений между двумя сторонами и выявления основных факторов, влияющих на их характер. При определении форм взаимодействия России и ЕС важно учитывать особенности формирования ЕПС, а также ту

³⁸ Emerson M. Post-mortem on Europe's first war of the 21st century // Policy Brief. Centre for European Policy Studies, No. 167, August 2008. P. 13.

³⁹ «У России есть собственное место, если хотите — своя миссия... У России есть зоны, в которых находятся ее интересы, и отрицать это бессмысленно и вредно», — заявил Дмитрий Медведев на встрече с участниками дискуссионного клуба «Валдай». Доступно по ссылке <http://nregion.com/news.php?i=26424>

⁴⁰ На встрече была также достигнута договоренность о созыве конференции стран-доноров для восстановления грузинской экономики. Предполагаемый размер помощи Европейской комиссии оценивается в 500 млн. евро в период с 2008 по 2010 годы. Conseil de l'Union européenne, Affaire générales et relations extérieures, Communiqué de presse, 2889^{ème} session du Conseil. Bruxelles, les 15–16 septembre 2008.

роль, которая отводится Москве в новой политике. Понимание внутренних механизмов «политики соседства» позволит учитывать их при формировании российской внешнеполитической стратегии. Представление об уровне развития ЕПС также необходимо для выявления основных направлений внешней политики ЕС. К тому же изучение процесса реализации «политики соседства» поможет определить состояние европейской интеграции и ее перспективы.

Российско-европейские отношения в контексте ЕПС

Будучи самым крупным и стратегически важным государством-соседом Евросоюза, Россия могла бы стать основным партнером в реализации новой политики ЕС в отношении своей периферии. Однако неопределенность со стороны европейцев по поводу места России в ЕПС, а также сдержанное отношение к европейской инициативе со стороны российских властей, привели к тому, что партнерство между Москвой и Брюсселем вынуждено было развиваться за рамками «политики соседства». Кризис в Южной Осетии и последовавшее за ним резкое ухудшение отношений между Россией и ЕС стали свидетельством диаметрально противоположного взгляда на общее соседство со стороны Москвы и Брюсселя. Разногласия между Россией и Евросоюзом, вызванные наличием двух конкурирующих проектов по организации пространства общей периферии, усугубляются из-за активизировавшейся роли США в регионе, стратегически важном с точки зрения энергетики и безопасности.

Определение места России в «политике соседства»

Изначально географический охват ЕПС был достаточно неопределенным, что подтверждает использование до 2007 года понятия «соседи» без конкретизации подпадающих под это определение стран. Обозначение четких контуров «политики соседства» было затруднено из-за отсутствия какого-либо плана по этапам ее реализации, а также разногласий между странами-членами ЕС. Инициатива северных государств Евросоюза, выдвинутая в 2002 году и ставшая основой «политики соседства», была адресована будущим соседям Евросоюза на востоке — Украине, России, Белоруссии и Молдавии. Появление у ЕС общей границы с этими государствами ожидалось после вхождения Румынии в состав Союза. Необходимость развития отношений с соседними странами разделялась и в странах Центральной Европы. В 2001 году МИД Польши выступил за проведение более активной политики на восточном направлении и за объединение для этого усилий государств-членов ЕС.

Однако южные государства Евросоюза сдержанно отнеслись к такой трактовке «соседства», так как она переносила фокус европейской внешней политики на восток и не охватывала страны южной периферии Союза. Именно под влиянием таких стран, как Франция и Испания, а также при поддержке Президента Европейской комиссии Романо Проди, было принято решение включить государства Средиземноморья в политику соседства. Таким образом, само понятие «соседство» являлось предметом дискуссий и переговоров, в которых различные акторы европейской политики высказывали свои предпочтения и отстаивали собственное видение. Так, Европейский парламент высказался в поддержку широкой трактовки «соседства», предусматривающей, прежде всего, политический подход к определению географического охвата. По его инициативе в 2004 году в ЕПС была включена группа стран Южного Кавка-

за — Грузия, Армения и Азербайджан — тогда как в 2003 году эти государства были официально исключены Еврокомиссией из числа кандидатов⁴¹.

В совместном письме Еврокомиссара Криса Паттена и Верховного представителя ЕС по внешней и оборонной политике Хавьера Соланы, появившемся летом 2002 года и ставшим первым «эскизом» «политики соседства», не содержится ясного ответа на вопрос о том, включать ли Россию в ЕПС. В нем говорится о необходимости учитывать различие между ней и другими восточными соседями ЕС — Молдавией и Украиной. В отличие от них, Россия никогда не проявляла желания войти в состав Евросоюза в краткосрочной или среднесрочной перспективе. При этом в письме отмечается, что роль России является ключевой для будущего всего европейского континента, а также в процессе урегулирования конфликтов на территории ННГ. Такой взгляд отражается в финальном определении ЕПС, сформулированном Еврокомиссией. В нем выделяются средиземноморские и восточные соседи Союза, при этом особое место закреплено за Россией. Специфическая роль Москвы в ЕПС связана с ее значением для успешной реализации планов ЕС в отношении своей периферии. Несмотря на то, что на восточном направлении «политика соседства» ориентирована в первую очередь на развитие отношений с Украиной, Молдавией и странами Южного Кавказа (в отношении Белоруссии условием для распространения ЕПС ставится демократизация режима), выстраивание стабильного и предсказуемого партнерства с Россией остается одним из приоритетов.

В целом же, до сих пор место России в «политике соседства» остается до конца неопределенным. Россия не являлась составной частью ЕПС, но в то же время, и не находилась полностью вне ее рамок, получая финансирование Евросоюза в рамках программы по налаживанию трансграничного сотрудничества. Такая неопределенность свидетельствует о том, что Евросоюзу сложно было выбрать стабильную схему взаимоотношений с Россией в контексте ЕПС. В последнее же время все более отчетливо стала проявляться конкуренция между российским и европейским видением будущего стран общего соседства.

Развитие «политики соседства» неизменно влечет за собой усиление европейского влияния в ННГ, как во внутренней политике, так и во внешнеполитических аспектах — в частности, в процессе урегулирования конфликтов. Такой сценарий расходится с российским видением политического развития стран-партнеров по СНГ и представлениями об обеспечении европейской безопасности. Учитывая стремление США обозначить свое присутствие на европейском континенте посредством размещения военных объектов в Польше и Чехии, а также обвинения со стороны американского политического руководства в адрес проводимой Москвой политики по отношению к соседям, привели к усилению существующих противоречий. Восприятие России в качестве партнера Евросоюза по налаживанию эффективного сотрудничества на пространстве ННГ фактически сменилось представлением о ней как об угрозе для реализации «политики соседства»⁴².

⁴¹ Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Rapport du Parlement européen, (COM(2003)104 — 2003/2018(INI)), Rapporteur: Pasqualina Napolitano.

⁴² Foucher M., Giuliani J-D. The European Union and the Russo-Georgian War // European issues, No. 108, Fondation Robert Schuman, 1 Septembre 2008. www.robert-schuman.org

Российская позиция в отношении «политики соседства»

Реакция Москвы на появление ЕПС была весьма сдержанной, что поставило под сомнение перспективы участия России в этой инициативе. Позиция Москвы вызвана в первую очередь отсутствием реальных рычагов влияния на реализацию «политики соседства», полностью находящейся под контролем Евросоюза.

При этом сама идея, на которой основана ЕПС, — стирание разграничительных линий на европейском континенте — не является чем-то принципиально новым для российской дипломатии. В ряде аспектов (в частности в стремлении создать более однородное и сбалансированное европейское пространство) она перекликается с выдвинутой Михаилом Горбачевым концепцией «Европа — наш общий дом», а также с политикой в отношении «ближнего зарубежья», выдвинутой Борисом Ельциным в начале 1990-х годов.

Сдержанность России в отношении ЕПС связана и с тем, что, по мнению Москвы, ее реализация может, наоборот, привести к закреплению существующих разделительных линий на европейском континенте. В основе ЕПС лежат, прежде всего, интересы Евросоюза. Среди них одним из приоритетов является обеспечение перерыва в расширении ЕС. В связи с чем существует риск «замораживания» сложившегося разделения европейского континента на государства-члены ЕС и третьи страны. При этом попытка передачи норм и ценностей своим соседям воспринимается Россией как стремление получить доступ к ресурсам этих стран и путям их транспортировки для обеспечения собственных потребностей — прежде всего, в сфере энергетики и безопасности.

Недоверие российской стороны к «политике соседства» объясняется различиями как во взгляде на международные отношения, так и в подходах к обеспечению безопасности на постсоветском пространстве. Можно выделить три основных фактора, определяющих российскую позицию в отношении ЕПС.

Прежде всего, Россию не устраивает, что политика соседства ЕС не берет в расчет ее особую роль и статус, признание которых в самой России уже давно является предметом консенсуса в политических и академических кругах. В целом российской стороне кажется непонятным, как может быть эффективным сотрудничество с Евросоюзом в рамках политики, куда входят такие отличающиеся от нее самой страны, как Тунис или Марокко. С точки зрения Москвы, не все государства-соседи ЕС имеют одинаковое значение в международной политике, и поэтому развитие с ними отношений в рамках одной общей матрицы представляется в лучшем случае как отсутствие четких приоритетов, а в худшем — как стремление принизить влияние Москвы. Россия же считает себя особым партнером для Евросоюза, что основывается как на уникальном географическом расположении, так и на особом международном весе в качестве ведущего актора мировой политике. В связи с этим Москве хотелось бы выстраивать с ЕС такие отношения, которые бы учитывали ее специфику, и в которых обе стороны имели бы равные права.

После некоторых колебаний в России с удовлетворением было воспринято стремление Евросоюза совершенствовать свою оборонную составляющую — Европейскую политику в области безопасности и обороны, строительство которой началось в 1999 году, когда решения об этом были закреплены Советом ЕС в Хельсинки. Развитие собственного оборонного потенциала способствует большей самостоятельности

ЕС во внешней политике, что соответствует российскому сценарию развития многополярности. К тому же восприятие Россией Евросоюза в качестве партнера по диалогу в области безопасности является намного более позитивным, чем в отношении других западных акторов, в частности, НАТО. Москва рассматривает процесс выстраивания оборонной политики ЕС как возможный противовес монополии Североатлантического альянса в вопросах европейской безопасности. Вследствие чего Россия стремится усилить сотрудничество с Евросоюзом в области безопасности. К тому же, Москва полагает, что для Евросоюза сотрудничество с ней является единственной надежной возможностью стать влиятельным военно-политическим актором. Такое же ощущение существует и в отношении «политики соседства»: российская сторона убеждена, что для реализации своих планов в отношении ННГ Брюссель не сможет обойтись без тесного взаимодействия с Москвой, вплоть до привлечения к процессу принятия решений.

С этим связано некоторое непонимание приоритетов ЕПС и несоответствие действительности возлагаемым ожиданиям: Евросоюз рассматривает сотрудничество с Россией в более широком контексте развития отношений с соседними странами. Так, одной из стратегических задач ЕПС является разблокирование конфликтных ситуаций в регионе, при этом в решении этой задачи России отводится не центральное место, как ей хотелось бы, а более пассивная роль. Москва же не согласна быть просто объектом «политики соседства».

Таким образом, определение четкого места России в ЕПС затруднено не только нежеланием Евросоюза считаться с ее особой ролью и расположением, но и отказом выделять каким-либо образом сотрудничество с Москвой из общего контекста «соседства».

Россию не устраивают также и методы, при помощи которых ЕС собирается развивать свою «политику соседства». В их основе — построение двусторонних отношений между ЕС и каждой из стран, входящих в ЕПС. Основными инструментами реализации «политики соседства» являются отчет по стране и план действий. Разрабатываемые Евросоюзом совместно со страной-партнером, эти документы определяют приоритетные направления сотрудничества. Таким образом, ЕС оказывается в центре выстроенной им модели взаимоотношений⁴³ с каждым из государств-соседей.

Критическое отношение России к ЕПС связано и с перспективой «перекройки» стран-соседей по образцу Евросоюза с помощью процесса гармонизации законодательных норм и передачи европейских ценностей. Такой подход уже использовался в 90-е годы при заключении соглашений о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между ЕС и ННГ. Однако существенное различие между СПС и «политикой соседства» заключается в том, что в последнем случае Евросоюз применяет принцип «условности»⁴⁴. Степень участия стран-соседей в общих политиках ЕС ставится в зависимость от распространения и укрепления в них «общих ценностей», яв-

⁴³ Подобная роль Евросоюза в развитии «политики соседства» отражена в различных моделях сотрудничества, исследуемых Микаэлем Эмерсоном (M. Emerson. European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo? // CEPS Working Document No. 215, November 2004.)

⁴⁴ Conditionality

ляющихся, прежде всего, ценностями Евросоюза (развитие отношений с ННГ на «ценностной» основе зафиксировано и в проекте европейской конституции, и в Лиссабонском соглашении).

ЕС фактически становится политическим центром для стран-соседей. Это вызывает озабоченность Москвы, которая рассматривает «стратегическое партнерство» как оптимальные рамки для развития отношений между Россией и ЕС. Основная же проблема в случае с ЕПС заключается в том, что странам-соседям предлагается вводить в свое законодательство европейские нормы, на выработку которых они влиять не могут. При этом, применительно к России, многие из этих норм кажутся в Москве экономически нецелесообразными (как, например, в области социальной политики и защиты окружающей среды)⁴⁵.

Для России предпочтительнее было бы видеть развитие ЕПС в рамках многостороннего, общеевропейского подхода. Именно выработка такого подхода остается одной из основных внешнеполитических задач Москвы в рамках стратегии по предотвращению снижения российского влияния на международной арене. Реализация «политики соседства» в рамках широкого многонационального форума, например, такого как Совет Европы, или ОБСЕ, было бы для Москвы более благоприятным сценарием. Так, предложение Совета Европы, в котором Россия состоит с 1996 года, включить ряд своих программ на пространстве ННГ в ЕПС, представляется Москве интересным вариантом, так как подразумевает возможность контроля за деятельностью Евросоюза у российских границ. В то же время перспективы такого сценария (за исключением единичных проектов, не имеющих первостепенного политического значения⁴⁶) весьма ограничены — как из-за недостаточно широких компетенций Совета Европы, как, впрочем, и ОБСЕ, так и в связи с неоднозначным положением России внутри этих организаций. Учитывая, что по ряду ключевых вопросов, рассматриваемых в этих международных структурах, позиция Москвы все чаще не находит поддержки среди остальных членов, даже перенос ряда вопросов ЕПС в ведение европейских многосторонних структур не гарантирует России каких-либо значительных рычагов воздействия на ее реализацию.

«Политика соседства» предполагает развитие политического и экономического сотрудничества со странами-партнерами, а также частичное распространение на них *acquis communautaire*, не предусматривая при этом вступления в Евросоюз. Если выстраивание тесного партнерства с ЕС является достаточно привлекательным для стран, которые, как Украина, сохраняют надежду на будущее членство в Евросоюзе, несмотря на отсутствие прописанных гарантий, для российских интересов «политика соседства» не несет в себе каких-либо существенных преимуществ.

Поскольку основным препятствием к сближению позиций между Москвой и Брюсселем является различие в политической системе ЕС и России, то решение этого вопроса носит во многом внутрироссийский характер. Для налаживания полноценного сотрудничества нужна мобилизация усилий во внутренней политике, что довольно

⁴⁵ Бордачев Т. Россия и ЕС: от стагнации к стабилизации // Карнеги-брифинг №7, 2003.

⁴⁶ К примеру, таких, как сотрудничество в рамках Киевской инициативы Совета Европы, в основе которой лежит реализация культурных проектов и развитие туристического сектора. (Интервью с Мадленой Гроссман, Отдел регионального сотрудничества Совета Европы — DG4).

сложно, особенно, при отсутствии четкой стратегической линии у политического руководства в отношении ЕС.

В отличие от России, у стран Центральной и Восточной Европы такая стратегическая линия проведения внутренней политики и реформ есть — это стремление интегрироваться в евроатлантические структуры. Такой внешнеполитический ориентир оказался в высшей степени полезным для стран-кандидатов, которые должным образом привели свою политику, институты и законодательство в соответствие с *acquis communautaire* и другими важными условиями членства в ЕС. «Воссоединение с Европой» в качестве основного приоритета предопределило цели долгосрочной политики, которая, характеризовалась последовательностью, прозрачностью и предсказуемостью.

Наличие проевропейских внешнеполитических ориентиров также приводит к более быстрому, и в то же время более устойчивому развитию гражданского общества и политической культуры, что доказал пример стран, присоединившихся к ЕС. Это является важным, поскольку одна из опасностей политической модернизации, необходимой для успешной интеграции в Евросоюз, заключается в демократизации проводимой форсированными темпами, по крайней мере, быстрее, чем развивается гражданское общество.

У России нет ясной стратегии по сближению с Евросоюзом, а потому и проведение внутренних реформ не подчинено такому же четкому графику, как это было в странах Центральной и Восточной Европы. В связи с этим важным для ЕС вопросом в отношениях с Россией в рамках ЕПС является то, как стимулировать проведение Москвой эффективных демократических преобразований. При этом следует констатировать, что Брюссель не располагает серьезными рычагами влияния в этом вопросе.

Для Москвы же «политика соседства» представляет, скорее, фактор напряжения, чем формат отношений, мотивирующий к выстраиванию тесного сотрудничества. Россия рассматривает дискуссии на тему европейских норм и ценностей в качестве вмешательства во внутренние дела (ценностный подход с точки зрения европейской системы представлений неизбежно влечет за собой негативное суждение о современной российской политике) и как пример применения «двойных стандартов»⁴⁷. Что касается последнего, то ощущение несправедливости проводимой западными странами политики в отношении ННГ усилилось в России в ходе вооруженного противостояния с Грузией (см. заявления ведущих российских политиков 18–23 августа). Вследствие этого «добавочная стоимость» ЕПС представляется Москве весьма ограниченной.

Еще одним фактором, препятствующим полноценному сотрудничеству между Москвой и Брюсселем в рамках «политики соседства» является стремление России проводить многовекторную внешнюю политику, в рамках которой европейскому направлению отводится значительная, но не единственно важная роль. В то же время, формат отношений, предлагаемый в рамках «политики соседства», рассчитан, скорее, на страны, имеющие одно внешнеполитическое измерение. К примеру, курс большинства стран Средиземноморья исторически был ориентирован на ведущие европейские державы. Москва же реализует многовекторную внешнюю политику,

⁴⁷ Lynch D. Misperceptions and divergences // What Russia sees, Chaillot Paper, No. 74, 2005, p. 18.

для которой большое значение имеет укрепление сотрудничества со странами СНГ, а также с государствами на азиатском направлении⁴⁸.

Появление «политики соседства» вызвало изменение российской позиции в отношении ЕС. В свете ЕПС Европейский союз предстает как потенциальный соперник России в борьбе за сферы влияния на пространстве ННГ.

Общий подход, выработанный ЕС в отношении приграничных государств, вызывает непонимание в Москве и трактуется, как неспособность различить особенности отдельных стран-соседей, в том числе и самой России. Наконец, сдержанное отношение Москвы к ЕПС отражает и значительные «структурные» различия между двумя акторами. Россия является суверенным государством с централизованной системой принятия решений, тогда как Евросоюз сочетает в себе многие уровни управления, а его идентичность основывается на нормативном и ценностном фундаменте, влияние которого распространяется на внешнюю и внутреннюю политику.

Российская позиция в отношении ЕС в целом, и в вопросе «политики соседства» в частности, во многом является следствием неясного представления о политической системе Евросоюза. Москва остается верной традиционному видению международных отношений, и выстраивать содержательные отношения с ЕС, являющимся в большей степени продуктом эпохи постмодерна, для нее очень непросто. К примеру, российская дипломатия не всегда способна выступить с адекватной стратегией, которая бы учитывала множество уровней европейской системы управления и большое число игроков, вовлеченных в процесс принятия решений и их реализации. При этом данные характеристики европейского политического процесса представляются особенно важным в случае «политики соседства», в которой лидирующая роль часто переходит от одних акторов к другим (что проявляется, начиная от процесса выработки географического охвата новой политики⁴⁹ и заканчивая определением ее содержания и темпов развития⁵⁰).

Развитие «политики соседства» в контексте российско-европейских отношений

Основной сложностью, с которой сталкивается Евросоюз в процессе реализации «политики соседства», является объединение в единую внешнеполитическую стратегию сотрудничества с ННГ и партнерства с Россией, которое в основном сохраняет собст-

⁴⁸ В Концепции внешней политики России отмечается, что «приоритетным направлением внешней политики России является развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами — участниками СНГ», а также, что «в контексте многовекторной внешней политики Российской Федерации важное и всевозрастающее значение имеет Азиатско-Тихоокеанский регион, что обусловлено принадлежностью России к этому динамично развивающемуся району мира, заинтересованностью в использовании его возможностей при реализации программ экономического подъема Сибири и Дальнего Востока, необходимостью укрепления регионального сотрудничества в сфере противодействия терроризму, обеспечения безопасности и налаживания диалога между цивилизациями»

⁴⁹ Северные страны ЕС выдвинули в 2002 году идею налаживания более тесных отношений с будущими соседями Союза, затем по инициативе государств юга Европы «политика соседства» была расширена на средиземноморские страны, а Европарламент пролоббировал включение в нее государств Южного Кавказа.

⁵⁰ В качестве примера появления новых лидеров в процессе реализации ЕПС можно привести совместную польско-шведскую инициативу об усилении «политики соседства» на восточном направлении, выдвинутую в конце мая 2008 года в ответ на предложение Франции о создании Средиземноморского союза.

венную динамику развития. При этом необходимость тесного взаимодействия между Брюсселем и Москвой обусловлена растущим значением вопросов, связанных с общим соседством, в повестке российско-европейских отношений. Отсутствие общего «ценностного» знаменателя, ставшее очевидным в связи с кризисом в Грузии и последовавшим за ним «свободным падением» в отношениях между Россией и Западом, препятствует ведению полноценного диалога. В то же время, отход от курса на выстраивание партнерства, основанного на общих ценностях, делает отношения между ЕС и Россией более прагматичными, а также создает новые правила игры на пространстве ННГ. Несмотря на то, что перспективы полномасштабного сотрудничества, наметившиеся в ходе работы над новым соглашением о партнерстве и сотрудничестве, оказались замороженными, сотрудничество продолжится по ряду направлений. Причем можно ожидать, что проходить оно будет продуктивнее, чем раньше вследствие четкого обозначения реальных интересов сторон. В то же время, здесь следует оговориться, сказав о том, что различия во взглядах на международную безопасность и пути ее обеспечения рискуют заблокировать конструктивный диалог по важным региональным и глобальным вопросам⁵¹.

Причины возросшего внимания к происходящим в ННГ процессам в рамках российско-европейских отношений

Существует несколько причин возросшего внимания к общей периферии в повестке дня российско-европейских отношений.

Во-первых, в результате решения ряда первоочередных вопросов, связанных с последствием расширения Евросоюза для России⁵², Москва и Брюссель смогли уделять больше внимания налаживанию сотрудничества в ННГ.

Во-вторых, усиление роли новых стран-членов из Центральной и Восточной Европы во внешней политике Евросоюза способствовало смещению ее фокуса в сторону восточной периферии, Балканских государств и Южного Кавказа. Об этом, в частности, свидетельствует участие Польши в обсуждении основ будущей «политики соседства» в начале 2000-х годов, посредничество Польши и Литвы в урегулировании кризиса на Украине, случившегося после выборов 2004 года, а также призывы со стороны Варшавы и прибалтийских столиц к скорейшему вхождению в ЕС Украины и Грузии в период южноосетинского кризиса.

И, в-третьих, массовые гражданские выступления, завершившиеся свержением правящих режимов и приходом к власти новой политической элиты в ряде стран постсоветского пространства — в первую очередь, в Грузии и Украине — поместили этот регион в центр внимания мирового сообщества. При этом явно обозначились противоположные позиции России и ЕС в отношении происходящих событий⁵³.

Россия не желает рассматривать вопросы, связанные с общим соседством, в рамках сотрудничества с Евросоюзом, стремясь поддерживать разделение двух основных приоритетов своей внешней политики — с одной стороны, отношения с государствами

⁵¹ Morris Harvey, Blitz James. Russia stalls talks on Iran nuclear plans // Financial Times, 24 Septembre 2008.

⁵² К таким вопросам относится транзит российских граждан, проживающих на территории Калининградской области, через территорию ЕС, и подписание в 2004 году десяти новыми членами Евросоюза протокола к договору о партнерстве и сотрудничестве с Россией.

⁵³ Lepesant Gille (coordonné par). L'Ukraine dans la nouvelle Europe. Paris : CNRS, 2005. 199 p.

СНГ, а с другой — с ЕС (что закреплено в Концепции внешней политики России⁵⁴). В то же время, положение дел на Украине, приднестровский конфликт, ситуация вокруг признания республик Южного Кавказа стали неизменными темами для обсуждения на саммитах Россия/ЕС. Появление вопросов, связанных с «соседством», в повестке дня российско-европейских отношений выявило ряд существенных различий в позициях обоих акторов.

Так, Евросоюз приветствовал политические изменения на Украине и в Грузии, произошедшие в итоге «оранжевой революции» и «революции роз», посчитав, что они являются важными шагами в направлении усиления демократии и универсальных ценностей. Приход к власти в обеих странах прозападно настроенных политиков, опирающихся в своих программах на демократические и либеральные ценности, свидетельствует о привлекательности европейской модели для ННГ. Это особенно верно в случае с Украиной, которая еще во время президентства Леонида Кучмы разработала порядок действий по гармонизации законодательства, предполагая вступление в Европейский союз. Следование подобному курсу целого ряда новых независимых государств показывает потенциал воздействия ЕС на свою периферию, в частности, в области гармонизации нормативной базы.

Российская же дипломатия в меньшей степени основана на «ценностном подходе» и в большей степени определяются приверженностью классическому видению международных отношений. В связи с этим Москва относится к происходящим в ННГ процессам как к игре с «нулевой суммой», при которой усиление позиций ЕС может произойти только за счет ослабления ее собственных. К тому же российские политики неоднократно ставили под сомнение подлинность распространяемой под влиянием Запада демократии на пространстве ННГ⁵⁵.

В глазах России ЕПС является следствием желания Евросоюза усилить собственное влияние посредством распространения «своих» ценностей и вытеснения России из участия в урегулировании региональных конфликтов. Утверждение плана действий в рамках ЕПС по отношению к Грузии и Украине ознаменовало в глазах российской правящей элиты активизацию европейского присутствия в регионе, который Москва традиционно считает частью своих стратегических интересов.

Различия между Россией и ЕС в области политики по отношению к ННГ обозначились в 2003 году в связи с приднестровским конфликтом, после чего вновь стали очевидными в 2004 г. в ходе кризиса, последовавшего за украинскими выборами. В мае 2005 года глава МИД России Сергей Лавров призвал ЕС изменить свой односторонний подход к общему соседству и выработать совместную стратегию, учитывающую интересы России и ЕС, для того чтобы успехи одного из партнеров не превращались в проигрыш для другого⁵⁶.

Таким образом, территория общего соседства во многом является предметом стратегического и политического соперничества между Россией и ЕС. При этом, если

⁵⁴ Концепция внешней политики России., 12 juillet 2008, <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml>

⁵⁵ К примеру, см. интервью международному каналу «Вести» В. Чижова, Постоянного представителя России при Европейском союзе, 30 августа 2008 г.

⁵⁶ Российская газета, 11 мая 2005 г.

раньше это соперничество носило скрытый и эпизодический характер и проистекало не из реального конфликта, а, прежде всего, из неопределенного формата сотрудничества и разногласий по методам ведения переговоров⁵⁷, то сегодня ситуация изменилась. Южноосетинский кризис способствовал четкому обозначению позиции России: Москва ясно дала понять, что не станет мириться с распространением военно-политического влияния Запада в соседних государствах и готова любыми способами не допустить еще большего приближения к своим границам НАТО и ЕС.

Именно расхождение во взглядах на общее соседство, которое обострялось по мере увеличения военно-политического влияния Евросоюза в соседних с Россией государствах, является причиной отсутствия каких-либо значимых результатов в партнерстве Москвы и Брюсселя. Это показал, в частности, медленный ход переговоров по «четырем пространствам». Вопрос о совместных действиях в ННГ стала камнем преткновения при обсуждении пространства внешней безопасности. Россия отказалась от европейских предложений по сотрудничеству в разрешении конфликтов на Кавказе и в Приднестровье, а ЕС в свою очередь отверг российские предложения, предполагающие исключительно техническую роль для Евросоюза в этих вопросах.

В итоге дорожная карта по пространству общей безопасности — принята вместе с другими в мае 2005 г. — упоминает лишь о возможностях сотрудничества в зоне, прилегающей к ЕС и России, при этом ни страны, составляющие эту область, ни «политика соседства», не упоминаются. Еще одним подтверждением трудного характера диалога между Брюсселем и Москвой по теме общего соседства стали долгие переговоры по новому соглашению о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС. Уже после того, как обеим сторонам удалось договориться о снятии польского вето на начало переговоров⁵⁸, потребовался новый этап согласований — на этот раз из-за позиции Литвы. Вильнюс настоял на включении в новый договор с Россией трех пунктов: об урегулировании «замороженных конфликтов», в частности, в Приднестровье и Южной Осетии, о сотрудничестве в юридической области и в сфере охраны правопорядка, а также о ведении диалога в вопросах, связанных с энергетической безопасностью.

Россия и ЕС в свете современных вызовов на пространстве общего соседства

Одной из основных причин сдержанного отношения России к ЕПС является тот факт, что она ставит под угрозу сформировавшийся в итоге длительных и непростых переговоров формат отношений, при котором Россия и ЕС являются равноправными партнерами. В данном случае равноправие понимается, прежде всего, как отсутствие влияния Брюсселя на формирование внутри- и внешнеполитического курса Москвы. Появление внешнеполитической стратегии, предполагающей распространение европейских ценностей и реформирование внутривнутриполитических режимов ННГ в обмен на перспективы углубленного сотрудничества с ЕС, представляется в России примером

⁵⁷ К примеру, в случае с четырьмя «общими пространствами», Россия настаивает на том, чтобы строить сотрудничество отдельно по каждому из «пространств», тогда как ЕС предлагает рассматривать их все в качестве единого целого при ведении переговоров. Zagorski Andrei. *Russia and the shared neighbourhood*. // *What Russia sees*, Chaillot Paper, n°74, 2005, p. 61.

⁵⁸ Долгое время позиция Варшавы, которая добивалась снятия введенного Москвой эмбарго на ввоз в Россию польской сельхозпродукции, препятствовала началу переговоров.

одностороннего подхода. «Политика соседства» трактуется Москвой как стремление Евросоюза навязать государствам, традиционно входящим в российскую сферу влияния, путь развития, отвечающий интересам Брюсселя. Что же касается укрепления экономического сотрудничества с ННГ в обмен на принятие ими европейских ценностей, то такой подход не разделяется в Москве, где в последние годы распространенным стало мнение о том, что не существует модели политического устройства, подходящей всем государствам. К тому же стремление поставить перспективы сотрудничества в зависимости от проведения демократизации режима вызывает раздражения в свете опыта 90-х гг. По мнению ряда сторонников жесткого курса к Евросоюзу, в период правления Б. Ельцина все отношения ЕС и России сводились к тому, что последней приходилось постоянно оправдываться за свои действия во внутренней политике (напр. война в Чечне), при этом каких-либо значимых преимуществ участие в таком «диалоге» Москве не принесло.

Что же касается Европейского союза, то для него «политика соседства» имеет ключевое значение — ее реализация фактически стала дебютом во внешней политике 25 стран-членов, каждая из которых в той или иной степени связана со своими новыми соседями, будь то на юге или на востоке Европы. Притом, что в основе ЕПС находятся традиционные для Евросоюза инструменты влияния (распространение норм и ценностей, способность служить моделью для стран-партнеров), ее появление свидетельствует о становлении ЕС как влиятельного актора в вопросах международной безопасности.

В момент, когда заканчивается этап становления ЕПС и сотрудничество с государствами европейской периферии углубляется, перед ЕС стоит важная задача выработать эффективную схему взаимоотношений с Россией. Для того чтобы новый формат отношений был по-настоящему эффективным, он должен принимать во внимание российские интересы на пространстве ННГ. Игнорирование стратегических связей Москвы с этими государствами, или же общие заявления о важной роли России в ЕПС без предоставления Москве каких-либо реальных инструментов влияния на ее проведение, рискнет привести к новому обострению отношений.

Южноосетинский кризис и последовавшее за ним ужесточение внешнеполитического курса России по отношению к Западу поставили Евросоюз в непростую ситуацию. С одной стороны, Брюсселю необходимо выработать единую оценку действий Москвы и договориться о дальнейшей стратегии, а с другой — не допустить международной изоляции России и сохранить рычаги воздействия на ее внешнеполитическую линию и поддерживать регулярный диалог⁵⁹.

В телеинтервью российским журналистам, посвященном международным последствиям военного противостояния России и Грузии, Дмитрий Медведев сформулировал 5 принципов российской внешней политики. Среди них оказались:

1. Первенство основополагающих принципов международного права.
2. Многополярность мира, при том что однополярность и доминирование «недопустимы».
3. Желание избегать конфронтации и изоляции.

⁵⁹ Разговор с Жаном Кадэ, бывшим послом Франции в России, V Конвент РАМИ (Российская ассоциация международных исследований) Москва, 26–27 сентября 2008 г., МГИМО.

4. Защита жизни и достоинства граждан РФ, «где бы они не находились», а также «защита предпринимательского сообщества за границей».
5. Признание за Россией зоны ее «привилегированных интересов», в первую очередь на пространстве соседних государств⁶⁰.

Наличие в этом списке «пятого принципа» ясно показывает, что Россия ждет от ЕС признания своих интересов в ННГ. Вопросом, на который предстоит найти ответ в ближайшем будущем, остается то, как именно можно совместить стратегические интересы обеих сторон на территории общего соседства, чтобы избежать ситуации острой конкуренции, готовой перерасти в открытое противостояние. Поиск решения этой дилеммы будет проходить в непростой обстановке, учитывая активизацию Вашингтона на пространстве ННГ. Размещение американских объектов противоракетной обороны в Чехии и Польше — местечке Реджиково в 200 км от границы с Калининградской областью — является для Москвы серьезным раздражителем и служит дополнительным фактором напряженности для всего европейского континента.

Еще одним фактором, затрудняющим поиск компромиссного решения, является решение Евросоюза «заморозить» переговоры по новому соглашению о партнерстве и сотрудничеству до тех пор, пока Россия полностью не выведет свои войска с территории Грузии — с той ее части, прилегающей к Южной Осетии и Абхазии, которую Москва считает «буферной зоной»⁶¹. При этом следует отметить, что именно переговоры вокруг нового соглашения о партнерстве и сотрудничестве представляют собой оптимальные рамки для разработки эффективного механизма взаимодействия России и ЕС. И для Москвы, и для Брюсселя важно иметь возможность закрепить в новом договоре перспективы долгосрочного сотрудничества в зоне общего соседства. В связи с этим в ближайшее время можно ожидать ряд шагов навстречу друг с обеих сторон. Подтверждением этому стало согласие России на вывод своих войск с территории Грузии до 1 октября. В то же время со стороны Евросоюза вряд ли стоит ожидать каких-либо серьезных мер, направленных на «изоляция России».

Заключение

В более долгосрочной перспективе в отношениях России и Евросоюза территория общего соседства сохранит ключевое значение. Возможно несколько вариантов развития событий на этом пространстве.

Первый сценарий, предполагает признание Евросоюзом стратегических интересов России в ННГ в среднесрочной перспективе и отказ от планов по включению этих стран в европейские военно-политические структуры (ЕС и НАТО). При этом в отношениях с Россией будет налажено необходимое обоим сторонам «прагматическое» сотрудничество, не выходящее за рамки строго определенных областей — таких, как энергетический диалог, борьба с преступностью, трансграничное сотрудничество. В пользу развития такого сценария свидетельствует сложившаяся ситуация

⁶⁰ Габуев А., Трифонов А. Разговор на зависимых тонах. ЕС собирается на экстренный саммит по России // Коммерсант, 1 сентября 2008 г.

⁶¹ Выступление Жана Доминика Гулиани (президента Фонда Робера Шумана) и Тома Гомара (исследователя французского института международных отношений, специализирующегося на России и СНГ), посвященное реакции ЕС на кризис в Грузии, Radio France Internationale, 01.09.2008.

зависимости ЕС от России в области энергоресурсов (на ЕС приходится 40% поставок российского газа и около 30% нефти), а также позиция ряда европейских стран, не желающих обострения отношений и выступающих за партнерские отношения с Москвой — таких, как Франция, Италия, и Германия. Проблема данного сценария заключается в его неглубоком и достаточно неустойчивом характере в силу ограниченности областей сотрудничества, а также различия во взглядах на внутриполитическое устройство и международные отношения. К тому же маловероятно, что ЕС откажется ради поддержания хороших отношений с Москвой от идеи, лежащей в основе «политики соседства» — демократизация политического режима в обмен на углубленное сотрудничество. Тем более вряд ли стоит этого ожидать в свете все более острой риторики России в отношении Запада. В данном случае это бы означало признание Евросоюзом несостоятельности своего курса на лидерство на европейском континенте. К тому же, со времени расширения ЕС на страны Центральной и Восточной Европы в европейском общественном мнении сохранилось чувство «исторического долга» перед государствами, находившимися в прошлом под властью коммунистических режимов. В связи с этим любая «уступка» в области продвижения европейских ценностей в ННГ рискует восприниматься европейцами как откат от основ Европейского союза и готовность пожертвовать европейским будущим своих соседей ради обеспечения собственных интересов⁶².

В качестве противоположного сценария может рассматриваться ситуация, при которой ЕС, обеспокоенный проведением силовой политики со стороны России, постарается форсированными темпами обозначить свое присутствие в ННГ для того чтобы предотвратить перспективу закрепления за Москвой основной роли в определении их вектора развития. При этом в качестве наиболее эффективного средства для обеспечения этой цели рассматривается включение государств европейской периферии в евроатлантические структуры — НАТО и ЕС. В поддержку данного сценария неоднократно высказывались «новые» страны Евросоюза — в частности, Польша, и государства Балтии⁶³. США также являются сторонниками такого подхода и не раз заявляли о своей поддержке стремлениям Грузии и Украины войти в ЕС и НАТО. К тому же в итоге российско-грузинского кризиса поддержка Тбилиси со стороны Вашингтона оказывается не только в форме заявлений, но и на уровне экономической и военно-технической помощи.

Несмотря на существующие условия для развития такого сценария его перспективы весьма ограничены. Связано это, в первую очередь, с нежеланием основной части Евросоюза идти на изолирование России и разделение европейского континента⁶⁴. К тому же для ряда стран ЕС (среди которых, в частности, находится Голландия) на сегодняшний день приоритетом европейской интеграции является не включение новых членов, а углубление сотрудничества с вступившими в 2005 году государствами Центральной и Восточной Европы. Спешка с присоединением ННГ

⁶² Cianciara K. A. «Eastern Partnership» — opening a new chapter of Polish Eastern policy and the European Neighbourhood Policy? // *Analyses & Opinions*, n°4, The Institute of Public Affairs, Varsovie, June 2008, 16 p.

⁶³ Mandeville La. Kiev devient un partenaire stratégique de l'UE. // *Le Figaro*, le 9 septembre 2008.

⁶⁴ Conclusions du sommet de l'UE, 1 Septembre 2008. www.europa.eu.int

к трансатлантическим структурам содержит в себе риск возрождения блокового противостояния на континенте, что способно лишь еще больше дестабилизировать обстановку. Членство в Евросоюзе подразумевает, прежде всего, согласие со стороны кандидата с его основополагающими ценностями и принципами. Для вступления в ЕС необходимо соответствовать европейской модели поведения в отношении своих граждан и соседних стран. При этом стремление к вхождению в ЕС не может строиться исключительно на желании обеспечить себе защиту от внешнего врага, или войти в один из противостоящих друг другу блоков⁶⁵.

Таким образом, вероятнее всего, отношения между Россией и ЕС на пространстве общего соседства будут строиться по более взвешенному сценарию. Брюссель откажется от каких-либо громких заявлений о близких перспективах вступления соседних с Россией государств в ЕС, но при этом сосредоточится на развитии более активной «политики соседства», налаживании, в первую очередь, полноценного экономического сотрудничества с ННГ. Такая внешнеполитическая линия поможет избежать обострения отношений с Москвой из-за официального признания курса на интеграцию в ЕС государств, входящих в зону ее стратегических интересов. В то же время оказание реальной экономической помощи ННГ, развитие составляющих их регионов и проведение мер по обеспечению верховенства закона укрепит позиции Брюсселя в регионе и будет способствовать развитию экономики и политической стабильности в этих странах. Наконец, распространение экономического влияния поможет Евросоюзу обозначить свои сильные стороны в диалоге с Россией (размер ВВП в ЕС в 3 раза превосходит российский показатель) и способствовать признанию своих ценностей и принципов посредством более жесткой позиции в экономическом сотрудничестве. Вступление России в ВТО, ее членство в «большой восьмерке», положение ЕС в качестве крупнейшего рынка для российских энергоресурсов — одни из рычагов, которые Брюссель может использовать для отстаивания своего внешнеполитического видения.

Представляется, что России также было бы выгодно поддержать подобный сценарий, предполагающий более прагматичный подход к сотрудничеству и учет взаимных интересов. На завершающей стадии российско-грузинского противостояния президент России Дмитрий Медведев заявлял, что «Москва готова сотрудничать и вести диалог по всем вопросам, и сейчас мяч на стороне западных партнеров»⁶⁶. Действительно, несмотря на достаточно жесткую риторику в отношении Запада, Москва не стремится к конфронтации. Основной целью российской силовой операции в Грузии было не противостояние с Европой, а четкое донесение своей позиции в отношении присутствия «третьей стороны» на пространстве ННГ. Узнав о том, что Брюссель не является сторонником введения жестких санкций в отношении Москвы, Кремль легко согласился на замену российских миротворцев европейскими наблюдателями⁶⁷.

⁶⁵ Foucher M., Giuliani, J.-D. The European Union and the Russo-Georgian War. // European issues, No. 108, Fondation Robert Schuman, 1 Septembre 2008. www.robert-schuman.org

⁶⁶ Медведев объяснился с Лондоном. Президент РФ объяснил британскому премьеру мотивы признания Абхазии и Южной Осетии // Электронная газета «Взгляд», <http://www.vz.ru/politics/2008/8/30/202339.html>

⁶⁷ Колесников А. Молчать, оружие. Российских миротворцев отпустили из Грузии с миром // Коммерсант №161 (3978), 09.09М.2008

В то же время, возросшая роль США в вопросах европейской безопасности в целом свидетельствуют о том, что между Россией и Западом сохранится существенный элемент соперничества за укрепление влияния в ННГ. Заявления вице-президента США Дика Чейни, сделанные по итогам сентябрьского визита в Тбилиси, передают настрой администрации Джорджа Буша на жесткий курс в отношении Москвы и на укрепление собственной роли в обеспечении безопасности на пространстве ННГ⁶⁸. В контексте приближающихся президентских выборов в США следует отметить, что, учитывая стратегическое значение государств Южного Кавказа и в целом общего российско-европейского соседства, Вашингтон продолжит быть активно вовлеченным в данный регион, независимо от исхода выборов.

С точки зрения США «южнокавказский коридор» является маршрутом, представляющим идеальную альтернативу российской инфраструктуры для экспорта нефти и газа из бассейна Каспийского моря и государств Центральной Азии.

На сегодняшний день в этом регионе используются три трубопровода:

- Нефтепровод Баку-Супса (находится под контролем «Бритиш Петролеум»), открытый в 1998 году для экспорта азербайджанской нефти, мощностью 150000 баррелей в день. В 2006 году после запуска Баку-Тбилиси-Джейхан он был закрыт для проведения технических работ, и в настоящее время снова готов к использованию.
- Нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан (БТД, под контролем западных компаний), по которому экспортируется 850000 баррелей в день, что составляет 1% мирового спроса на нефть. Был закрыт 4 августа 2008 года после поджога его части, проходящей по территории Турции. Ответственность за нападение была возложена на Рабочую партию Курдистана (РПК), при этом совершено оно было за пределами традиционной для РПК зоны проведения операций. Работа нефтепровода была восстановлена 25 августа.
- Газопровод Баку-Тбилиси-Эрзрум проходит параллельно с БТД и экспортирует газ из Шах Дениз (Азербайджан) в Турцию и Грецию («Лукойл» является одним из партнеров в освоении Шах Дениз и совладельцем газопровода). Работа газопровода была временно приостановлена вследствие боевых действий в Грузии и в связи с техническими проблемами в функционировании БТД.

Таким образом, для США важной задачей является обеспечить условия для безопасной транспортировки энергоресурсов по «южнокавказскому коридору», что было поставлено под сомнение боевыми действиями в Грузии, а также последовавшим за этим установлением контроля со стороны российских военных над частью грузинской территории. Затронутой оказалась и энергетическая безопасность Евросоюза — в частности, реализация проекта «Набукко», предполагающего транспортировку газа в Европу в обход России⁶⁹. Теперь, если прохождение газа из Азербайджана по территории Грузии контролируется Россией, ЕС необходимо восстанавливать контакты

⁶⁸ Зыгарь М. Выступление по всем фронтам. Вице-президент США потребовал от Европы быть жестче с Россией // Коммерсант, №160/П (3977), 08.09.2008.

⁶⁹ «Набукко» предполагает строительство газопровода, соединяющего Закавказье, Центральную Азию и Ближний Восток через Турцию, Болгарию, Румынию, Венгрию со странами Центральной и Западной Европы. Протяженность трубопровода — 3300 км из Турции до австрийского Баумгартена. Пропускная способность трубопровода — 31 млрд куб. м. в год начиная с 2012 года, стоимость проекта около 8 млрд евро.

с Ираном — единственной страной способной предоставить достаточное количество ресурсов для заполнения трубопровода (16% мировых запасов газа)⁷⁰. Прямым следствием событий в Грузии стало изменение маршрута перевозки азербайджанской нефти — из-за закрытия прохода по Грузинской территории вследствие военных действий, ее транспортировка была переориентирована на Иран и Россию⁷¹.

В связи с этим, позиция Вашингтона по стратегии в ННГ и по вопросу отношений с Россией способна получить поддержку и в Брюсселе, следствием чего может стать более жесткий курс Евросоюза по отношению к интересам Москвы в соседних странах. В Евросоюзе уже давно задумываются о чрезмерной энергозависимости от России и о поиске выхода из этой ситуации⁷². При этом совпадение интересов в регионе с такой влиятельной державой как США дают правительствам стран ЕС хорошую возможность для активизации действий по отстаиванию своих интересов в зоне ННГ.

⁷⁰ При этом следует отметить, что и без последствий российско-грузинского кризиса Иран представляется наиболее значимым партнером в проекте. Как отмечает Михаил Крутихин, аналитик агентства Rusenergy, Азербайджан не в состоянии пока дать на экспорт больше 6–8 млрд. куб. м. газа в год, а для рентабельного заполнения «Набукко» нужно не менее 30 млрд. куб. м. Туркмении же придется сначала договориться с Азербайджаном о границах на море, разработать месторождения на западе страны (или проложить еще около 1 тыс. км труб с востока) и отказаться от поставок газа в Китай, чтобы стать партнером в «Набукко». (Михаил Крутихин, Цена вопроса, Коммерсант, 15 сентября 2008 г.)

⁷¹ Gorst I. Azerbaijan oil moves likely to worry west // Financial Times, 25 septembre 2008.

⁷² При этом даже такие страны, как традиционно лояльные к России Греция и Венгрия, являющиеся к тому же партнерами в проекте «Южный поток», готовы принять участие в проектах по снижению энергозависимости от Москвы.

Роль Турции в контексте отношений ЕС — НАТО

Ю. С. Кудряшова

В коммюнике Вашингтонского саммита НАТО (24 апреля 1999 г.) приветствовался курс на укрепление ЕПБО в Амстердамском договоре и решение ЕС иметь возможность автономных действий и подчеркивалась важность гарантированного вовлечения не входящих в ЕС европейских союзников в проводимые ЕС операции.⁷³

Получив поддержку НАТО заявленным инициативам, ЕС приступил к практическому формированию совместного потенциала в области ЕПБО, который предполагал не только совместное принятие решений, но и использование военных средств.

Операция альянса в Югославии продемонстрировала ограниченность военных возможностей ЕС.

После того как Европейский совет на саммите в Хельсинки в 1999 г. утвердил Единую политику безопасности и обороны, между Турцией и ЕС возникли серьезные разногласия по поводу дальнейшего развития ЕПБО и, в частности, по вопросу использования европейцами ресурсов НАТО. Анкара требовала автоматического предоставления ей права участия в операциях под эгидой ЕС и не хотела, чтобы ее отстранили от этого посредством вето — например, со стороны Греции. В этом спорном вопросе Турция рассчитывала на поддержку США.

Но США настоятельно требовали, чтобы Турция не отвергала намерение Европы использовать ресурсы НАТО в операциях ЕПБО, притом что участие Анкары в процессе принятия решений по вопросам создания вооруженного контингента ЕС не предусматривалось, т.к. она не входит в Евросоюз.

Основным требованием Турции было обеспечение полноправного участия не входящих в ЕС союзников по НАТО в новых институциональных проектах Евросоюза. Этот подход неоднократно подчеркивался в официальных турецких декларациях, а также в Белой Книге Министерства Обороны.⁷⁴

⁷³ Washington Summit Communique, Art.9. /“The Reader’s Guide to the NATO Summit in Washington”, NATO Office of Information and Press. Brussels, 1999, p.16.

⁷⁴ Milli Savunma Bakanligi: Beyaz Kitap. Ankara, 2000, s. 12.

Однако будучи членом НАТО, Турция настаивала на своем непосредственном вовлечении в механизм консультаций и принятия решений в рамках ЕПБО. Анкара опасалась ущемления своих интересов в случае проведения военных операций ЕС.

Анкара требовала определенных прав в осуществлении единой политики безопасности и обороны (ЕПБО), а именно: полноправного участия в принятии решений по операциям с использованием ресурсов НАТО, в проведении консультаций в мирное время и кризисные периоды, в принятии решений по операциям ЕС, проводимых в географической близости от Турции и на территориях, входящих в сферу ее национальных интересов (Эгейское море и Кипр).

Аргументируя свою позицию, Турция отмечала, что, согласно данным НАТО, ее территория находится в зоне 13 из 16 потенциальных конфликтов.

Кроме того, Анкара не желала, чтобы греко-кипрская администрация имела доступ к ресурсам НАТО в случае вступления в ЕС.

ЕС подчеркивал, что отличие членом от не членом данной организации неизбежно и его автономия в принятии решений должна уважаться всеми. С другой стороны, саммит в Хельсинки может рассматриваться как подтверждение потенциального вклада Турции в институционализацию и проведение операций в рамках ЕПБО, т.к. ей был присужден статус кандидата на вступление в ЕС.

Европейский Совет на саммите (Фейра, июнь 2000 г.) принял решение дополнить будущие европейские силы быстрого реагирования силами гражданской полиции (Европейский полицейский корпус) численностью до 5 тыс. чел,⁷⁵ которые были сформированы в 2003 г. Европейский Совет предположил возможность для не входящих в ЕС стран, таких как Исландия, Норвегия и Турция, участвовать в европейских операциях с использованием ресурсов НАТО.

Для Турции значение создания Европейских сил быстрого развертывания состояло в том, что эта инициатива могла стать признаком появления собственной европейской стратегии, независимой от НАТО. Как следствие — по мере обретения Европой независимости от альянса в вопросах обороны у членом ЕС мог пропасть интерес к Турции.

В ответ Анкара обнародовала декларацию, в которой отметила крайнюю важность своего участия в совещаниях Комитета по вопросам политики и безопасности, Военного комитета и Военного штаба. Кроме того, Турцию не устраивало вовлечение лишь в оперативное управление операциями, она добивалась права на участие в процессе принятия решений, касающихся проведения операций в рамках ОВПБ, включая договоренности в мирное время.⁷⁶

Во избежание дублирования сил ЕС настаивал на автоматическом и непрерывном доступе к военным ресурсам НАТО. Турция подчеркивала, что не даст безусловного согласия на подобный запрос, одобрение которого означало бы потерю ею контроля над использованием ресурсов НАТО в будущих военных операциях ЕС.

Турция опасалась, что проводимые Евросоюзом операции могут противоречить ее жизненно важным национальным интересам. В Белой Книге министерства обороны

⁷⁵ Ali L. Karaosmanoglu: Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği Açısından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri. /Dogu-Bati, №14, 2001, s. 160.

⁷⁶ Milli Savunma Bakanligi: Beyaz Kitap. Ankara, 2000, ss.10–11.

отмечалось, что цели поддержания европейской безопасности на Балканах, в Восточной Европе, на Ближнем Востоке и на Кавказе, укрепления мира и сотрудничества могут быть реализованы только с участием и конкретным вкладом Турции.⁷⁷

На саммите Европейского Совета (Ницца, 2000 г.) было решено, что в случае участия Турции в проводимых ЕС операциях, она будет представлена на равноправной основе с остальными государствами. Но окончательный контроль будет осуществлять Комитет по вопросам политики и безопасности, состоящий из членов ЕС, который будет подробно консультироваться со всеми вовлеченными сторонами перед вынесением окончательного решения по проводимым операциям, но не гарантирует выполнения всех внесенных на рассмотрение предложений. Тем самым ЕС пытался способствовать соглашению между НАТО и Турцией по использованию ресурсов альянса в рамках ОВПБ.

Министр обороны Турции Сабахаттин Чакмакоглу выдвинул три пункта, которые должны были бы учитываться ЕС при реализации ЕПБО:

- Турции должен быть предоставлен статус ассоциированного члена единой политики безопасности и обороны;
- члены НАТО должны контролировать ресурсы альянса, их использование ЕС должно оговариваться в каждом отдельном случае, и все страны-кандидаты в Евросоюз должны иметь право голоса относительно операций, проводимых в рамках ЕПБО;
- в случае участия Турции в операциях, проводимых ЕС, она должна быть задействована в механизме принятия решений.⁷⁸

ЕС оспаривал правомерность участия Турции в принятии решений по военным вопросам даже в случае использования ресурсов НАТО. В качестве формального предлога использовался тот факт, что Турция не является членом ЕС. Помимо этого, ЕС поставил перед собой задачу создания независимых европейских сил быстрого реагирования для осуществления военных операций без привлечения НАТО.

И все же одним из центральных вопросов ЕПБО, на решении которого были сосредоточены усилия стран ЕС, оставалась проблема преодоления вето Турции относительно предоставления сил и средств НАТО для антикризисных операций под эгидой Евросоюза.

В марте 2001 г. британское правительство инициировало начало переговоров Великобритании, представлявшей ЕС, США, представлявшими НАТО, и Турции для прояснения технических процедур осуществления ЕПБО. В результате 2 декабря 2001 г. турецкие власти объявили, что они проголосуют за операции единой политики безопасности и обороны, даже если для этого потребуются использование ресурсов НАТО. Побудительным мотивом данного решения явилось давление США и согласие ЕС на полноправное участие Турции в Конвенте по будущему Европу, который работал над созданием Конституции Евросоюза.

Наряду с этим, США и Великобритания заявили, что ЕПБО является проектом стратегического сотрудничества, а не только неотъемлемой частью европейской

⁷⁷ Там же, с. 5.

⁷⁸ Turkish overview on Euroatlantic Security Questions: Report by NATO Parliamentary Assembly, Ankara, 12–15 December 2000. <http://www.mkogy.hu/nato/2001/01an03.htm>

идентичности, соответственно, она должна включать в себя всех значимых акторов региона. Турция, выразившая твердую поддержку войне с международным терроризмом, не должна остаться в стороне от проекта сотрудничества в области европейской безопасности.

6 декабря 2001 г. был подписан Анкарский документ, согласно которому при использовании сил быстрого реагирования ЕС должны учитываться интересы безопасности Турции и, соответственно, европейские операции по урегулированию кризисов не могут проводиться в Эгейском море и восточном Средиземноморье. Более того, ЕС не должен вмешиваться в двусторонние конфликты Анкары и Афин как в Эгейском море, так и на Кипре. Анкарский документ гарантировал также консультации в мирное время и активное участие Турции в операциях с использованием ресурсов НАТО в районах, находящихся в географической близости и представляющих для нее национальный интерес, при условии, что это не будет противоречить автономии ЕС в принятии решений. ЕС было предоставлено право автоматического доступа к ресурсам и нестратегическим возможностям НАТО, а вопросы предоставления стратегических возможностей будут рассматриваться Североатлантическим Советом в каждом отдельном случае. Была достигнута договоренность, что операции ЕС в рамках ЕПБО не будут проводиться против стран, входящих в НАТО.⁷⁹

Этот документ не вступил в силу из-за греческой позиции. Высказывалось опасение, что Турция станет использовать свои права как средство негативного влияния на внутреннее функционирование ЕС и механизмы принятия решений, касающихся ЕПБО. В связи с тем, что Греция наложила вето на Анкарский документ, Турция препятствовала передаче командования международными силами в Македонии от НАТО к ЕС.

На саммите (Лакен, 14–15 декабря 2001 г.) Европейским советом была одобрена декларация об оперативном потенциале ЕПБО. В документе отмечалось, что Евросоюз должен быть в состоянии обеспечивать весь комплекс своих жизненно важных интересов не только в пределах региона, но и в отношениях с другими мировыми центрами силы, а также иметь материальную возможность для проведения операций по кризисному урегулированию невысокой интенсивности. В данных мероприятиях смогут участвовать не только государства-члены ЕС, но и кандидаты на вступление.

Отмечалось, что ЕС намерен развивать сотрудничество и обеспечивать прозрачность в отношениях с НАТО, в том числе посредством проведения взаимных консультаций. Подчеркивалось, что ЕС не стремится к конкуренции с альянсом и в обозримый период коллективная оборона не будет входить в задачи ЕПБО. Тем не менее, для создания эффективного военного потенциала ЕС необходимо использование ресурсов НАТО.

Европейский Совет на саммите в Копенгагене (12–14 декабря 2002 г.) принял важные решения, касающиеся роли ЕС в кризисном урегулировании. Дальнейшая реализация ЕПБО стала возможной благодаря достигнутым компромиссам и снятию вето Турции и Греции на использование ресурсов Североатлантического альянса.

⁷⁹ Hüseyin Bağcı & Ali Yıldız: Turkey and the European Security and Defence Policy (ESDP): From Confrontational to Cooperative Relationship. /The Europeanization of Turkey's Security Policy: Prospects and Pitfalls. Ankara, 2004, p. 94.

В декларации саммита отмечалось, что соглашения ЕС-НАТО будут распространяться только на те страны ЕС, которые имеют с альянсом двусторонние соглашения, то есть являются членами НАТО или участниками программы ПРМ.

Европейский Совет заявил о готовности принять руководство операцией в Македонии, а также о намерении в дальнейшем возглавить операцию по боснийскому урегулированию. Однако эти операции могли быть переведены под эгиду ЕС только после формального заключения пакета соглашений о сотрудничестве с Североатлантическим альянсом.

В итоговой декларации, состоявшегося 16 декабря 2002 г. саммита ЕС-НАТО, отмечалось, что взаимоотношения ЕС с альянсом базируются на принципах партнерства, равенства и соблюдения автономности принятия решений. Кроме того, предусматривалось проведение взаимных консультаций и диалога, развитие сотрудничества, обеспечение транспарентности. Стороны обязались соблюдать интересы друг друга, а также подчеркивали приверженность мирному разрешению конфликтов как основе стабильности в Европе.

ЕС взял на себя обязательство как можно полнее вовлекать в ЕПБО страны НАТО, не являющиеся членами Евросоюза, а альянс — поддерживать единую политику безопасности и обороны и, в частности, обеспечить надежный доступ Европейского Союза к военному планированию НАТО при проведении европейских операций.

24 февраля 2003 г. Европейский Совет одобрил соглашение между НАТО и ЕС, что позволяло Евросоюзу возглавить операцию по антикризисному урегулированию в Македонии. Было решено, что помимо стран-членов ЕС к проведению данной операции присоединится Турция. Анкара сделала свой вклад в ОВПБ, одобрив декларацию ЕС-НАТО от 16 декабря 2002 г. и дополнительные берлинские соглашения от 17 марта 2003 г., которые учредили стратегическое партнерство между Евросоюзом и альянсом, обеспечив доступ Европейского Союза к ресурсам и потенциалу НАТО.

На саммите НАТО в Риге в ноябре 2006 г. было одобрено создание сил быстрого реагирования, которые будут сформированы на базе армий США, Турции и ряда европейских стран. Силы быстрого реагирования в составе 25 тыс. человек должны в течение суток прибыть в любую горячую точку мира. Отметим, что отдельные бригады уже базируются у границ России, в зоне ее национальных интересов. США заинтересованы в перенаправлении основных нефтегазовых потоков из Средней Азии в обход России. Для этого американцам необходимо сохранить безусловный контроль над нефтепроводом Баку-Тбилиси-Джейхан и обеспечить себе военное присутствие в Каспийском море.

В июне 2007 г. руководство Турции приняло решение о прекращении поддержки военных программ Евросоюза. Анкара отозвала свои обязательства в рамках военной программы ЕС в знак протеста против того, что не была включена в механизм принятия решений, касающихся выработки Европейской политики в области безопасности и обороны. В рамках военной программы ЕС-2010 в состав международных сил Евросоюза предусматривалось выделение турецкой бригады специального назначения, усиленной авиацией и кораблями. Однако это воинское формирование не было включено в состав основных сил. Решение Анкары вызвало беспокойство в НАТО и Евросоюзе, которые считают его «преградой на пути предпринимаемых ими усилий по выработке эффективной политики трансатлан-

тического сотрудничества». В МИД Турции указывают, что возникающая проблема касается не Североатлантического альянса, членом которого эта страна является более полувека, а ЕС, пытающегося исключить Анкару из процесса принятия любых решений. «Наш выход (из военных программ ЕС) не имеет никакого отношения к НАТО», — турецкий МИД.⁸⁰

Президент Франции продвигает идеи дальнейшей интеграции Евросоюза в военной области. В июне 2008 г. Саркози предложил создать единый оперативный штаб вооруженных сил ЕС. В общем, глобальных планов громады: создать штаб в Брюсселе для руководства зарубежными военными операциями; перейти к общему финансированию этих самых операций; организовать единые воздушно-транспортные силы; запустить общеевропейские военные спутники; учредить европейский оборонный колледж и запустить программу обмена офицерами между странами ЕС. Например, предполагается, что Великобритания выступит против, так как она всегда сопротивлялась возможности дублирования командных структур НАТО. Однако Саркози упирает на то, что европейцы одинаково нуждаются и в НАТО, и в силах ЕС, которые будут лишь дополнять друг друга.⁸¹

Турецкое правительство придерживается мнения, что всеобъемлющая политика безопасности в регионе и, в особенности, на континенте может быть обеспечена только путем включения в ее орбиту всех значимых акторов региона. Турция подчеркивает, что большинство стран ЕС являются также членами НАТО, поэтому они обязаны уважать решения, принятые в рамках альянса. Соответственно, Турция требует:

- участия на регулярной основе в оперативном планировании и консультациях по вопросам, касающимся европейской безопасности;
- полноправного участия при принятии решений и осуществлении проводимых ЕС операций с привлечением коллективных ресурсов и возможностей НАТО;
- участия в анализе ситуации, подготовке, планировании и проведении операций Евросоюза без привлечения ресурсов и возможностей альянса.

Безопасность Республики Турция продиктована двумя основными элементами: география и давние связи со странами региона. Эти два определяющих фактора делают Турцию ключевым актором в сфере безопасности в Европе, на Балканах, Кавказе, Ближнем Востоке, в Средиземноморье и Черноморском регионе одновременно. Турция также неизменно связана с Центральной Азией, с этим регионом она поддерживает исторические, культурные и лингвистические связи.⁸²

Турция вступила в НАТО 18 февраля 1952 г. С этих пор НАТО является краеугольным камнем политики Турции в области обороны и безопасности.

Оставаясь приверженной безопасности Альянса, Турция продолжает следовать традиционной политике безопасности, основанной на содействии сотрудничеству в соседних регионах. В этом контексте Турция инициировала сотрудничество в сфере безопасности на Балканах и Ближнем Востоке.

⁸⁰ Cumhuriyet, 12 июня 2007

⁸¹ The Guardian 07 Июня 2008

⁸² МИД Турции http://www.mfa.gov.tr/i/-turkey_s-security-perspective_-historical-and-conceptual-background_-turkey_s-contributions.en.mfa

Национальные границы стали прозрачными. В атмосфере возрастающей уязвимости перед лицом глобальных угроз сотрудничество и совместные акции становятся наиболее эффективными инструментами. В настоящее время, являясь одной из основательниц ООН, членом НАТО и всех ведущих европейских и евро-атлантических структур, а также страной, ведущей переговоры о вступлении в Европейский Союз, Турция активно следует политике, направленной на укрепление контактов и сотрудничества в своем регионе и за его пределами.

Турция заключила ряд соглашений о военной подготовке, техническом и научном обмене, а также о сотрудничестве в оборонной промышленности. Такие механизмы сотрудничества развиваются с членами НАТО, а также со значительным числом стран на Балканах, Ближнем Востоке, в Южном Средиземноморье, Африке южнее Сахары, Центральной Азии, Юго-Восточной Азии и Южной Америке. Эти соглашения о военной подготовке имеют своей целью сотрудничество в сфере безопасности и укрепление взаимодействия и не направлены против третьих стран.⁸³

Геостратегическое положение Турции и ее работающие зрелые демократические институты станут вкладом в борьбу ЕС с новыми угрозами безопасности.

У Турции вторая по численности армия в НАТО, которая принимает активное участие не только в операциях альянса, но также в обеспечении европейской безопасности под эгидой ООН. Турция может предоставить ЕС быстро развертываемые и непрерывно пополняемые вооруженные силы.

Учитывая большой опыт Турции в борьбе с партизанскими отрядами, турецкие военные наилучшим образом подходят для проводимых ЕС операций по урегулированию кризисов низкой интенсивности.

Для проводимых Евросоюзом операций Турция может предоставить транспорт.

В настоящее время Турция занимает стратегическую позицию в борьбе против терроризма: она является единственной мусульманской страной-членом НАТО и представляет собой естественную базу для продолжения Оперативного северного наблюдения в Иране. Кроме того, Турция возглавляла Международные силы содействия безопасности в Афганистане (июнь 2002 г. — январь 2003 г. и февраль-июль 2005 г.).⁸⁴

Как страна, связанная особыми, глубокими историческими узами дружбы с Афганистаном, и в соответствии со своими обязательствами в рамках НАТО, Турция участвует в деятельности международного сообщества по урегулированию в Афганистане.

Турция впервые возглавила Международные силы содействия безопасности в Афганистане в составе 1400 военного персонала с июня 2002 г. по февраль 2003 г. Турция продолжала поддерживать ИСАФ после того, как она стала операцией НАТО в августе 2003 г. с 13 февраля по 4 августа 2005 г. Турция вновь возглавила операцию ИСАФ-7 в составе 1400 военного персонала, на этот раз под эгидой НАТО. Кроме того, возглавив ИСАФ-7, Турция также взяла на себя обязанность по защите международного аэропорта в Кабуле.

С февраля по август 2006 г. Юго-восточная европейская группа SEEBRIG возглавила штаб многонациональной группы в Кабуле, в которой Турция также активно участвовала.

⁸³ МИД Турции http://www.mfa.gov.tr/i_-turkey_s-security-perspective_-historical-and-conceptual-background_-turkey_s-contributions.en.mfa

⁸⁴ International Security Assistance Force (ISAF) http://www2.hq.nato.int/ISAF/about/about_history.htm

В рамках новой структуры ИСАФ, предполагающей 5 зон ответственности, Центральное командование в Кабуле РСС на двухлетний срок, начавшийся в августе 2006 г., по принципу ротации совместно возглавили Турция, Франция и Италия. С апреля по декабрь 2007 г. РСС возглавила Турция, и ее контингент на этот период был увеличен до 1200 чел, включая экипаж 2 вертолетов. На данный момент турецкий контингент состоит из 800 солдат.⁸⁵

С 1995 г. Турция участвовала во всех операциях НАТО на Балканах: в Боснии и Герцеговине, Косово и Македонии. Турция поддержала международные усилия по укреплению мира и стабильности в Македонии и операцию ЕС по постконфликтному урегулированию под названием Конкордия. Турция предоставила 11 своих сотрудников для этой операции, которая затем была заменена на полицейскую миссию ЕС, Проксима. Несомненно, эти операции сыграли ключевую роль в установлении безопасности и стабильности, внося свой вклад в возвращение региона к мирной жизни. В целом, более 1150 турецких военных служат в Боснии и Герцеговине, Косово, Македонии и Албании. Большинство этих сил служат в КФОР, миссии НАТО в Косово, где Турция, начиная с 29 мая 2007 г., возглавила Южную многонациональную оперативную группу. С 1 января 2003 г. Турция участвует в полицейской миссии ЕС в Боснии и Герцеговине, которая является первой гражданской операцией ЕС по постконфликтному урегулированию. 4 турецких сотрудника служат в этой миссии. В соответствии с решением, принятым на саммите НАТО в Стамбуле, операция НАТО СФОР в Боснии и Герцеговине была заменена операцией ЕС EUFOR-ALTHEA. В соответствии с договоренностями Берлин+, эта операция, опирающаяся на средства и возможности НАТО, началась 2 декабря 2004 г. Турция внесла вклад в данную операцию в Боснии и Герцеговине, предоставив около 255 сотрудников, включая 48 офицеров жандармерии для Объединенного полицейского подразделения.⁸⁶

На саммите НАТО в Стамбуле в 2004 г. главы государств и правительства согласились помочь Ираку в обучении его сил безопасности. Впоследствии Североатлантическому Совету было поручено осуществить это решение совместно с иракским временным правительством. 30 июля 2004 г. была учреждена Учебная миссия НАТО в Ираке NTM-I. Турция предоставила 2 штабных офицеров для NTM-I. Кроме того, за время проведения миссии в Турции прошли обучение 110 иракских сотрудников.⁸⁷ Следовательно, Евросоюз может приобрести в лице Турции ресурс для превращения во влиятельного глобального актора.

В стратегической перспективе привлечение Турции может добавить правоспособности усилиям ЕС, в особенности, в случае проведения долгосрочных операций на Балканах или на Ближнем Востоке. Присутствие Турции может ослабить восприятие сил ЕС как армии крестоносцев.

Анкара может внести свой вклад в политику добрососедства Евросоюза благодаря своим культурным, политическим, экономическим и историческим связям в средиземноморском регионе.

⁸⁵ МИД Турции http://www.mfa.gov.tr/ii_---turkey_s-contributions-to-international-peace-keeping-activities.en.mfa

⁸⁶ МИД Турции http://www.mfa.gov.tr/ii_---turkey_s-contributions-to-international-peace-keeping-activities.en.mfa

⁸⁷ МИД Турции http://www.mfa.gov.tr/ii_---turkey_s-contributions-to-international-peace-keeping-activities.en.mfa

земноморском регионе и в СНГ, что также является важным фактором в становлении более эффективной ОВПБ.

Оценивая возможный вклад Турции в ОВПБ, следует также учитывать ее значительное население и экономический потенциал, при том что население ЕС стареет, и он нуждается в людских ресурсах.

Турция — это страна с динамичной экономикой, привлекая рекордные внешние инвестиции в прошлом году; она уже является ведущей страной — транзитером нефти и газа и скоро станет важным энергетическим коридором к Европе; у нее разветвленные отношения со странами Ближнего Востока, включая Сирию и Иран, которых нет ни у одной из нынешних стран-членов ЕС; она продемонстрировала, как мусульманские ценности могут быть европейскими ценностями; у нее есть молодые рабочие силы, образовательный уровень которых постоянно растет; она обладает большими вооруженными силами, чем любая европейская страна, и является признанным партнером НАТО уже много лет; она также показала, что может достичь реальных успехов, работая с нами в направлении борьбы с терроризмом, организованной преступностью, нелегальной миграцией и торговлей.

Помимо этого, Европу беспокоит расположение Турции по соседству с регионами, угрожающими европейской безопасности, поскольку она может стать платформой для экспорта нестабильности в ЕС.

Незаконная иммиграция является одним из важнейших факторов, угрожающих безопасности Евросоюза. Турция рассматривается как коридор для притока огромных масс населения из стран Центральной Азии и Ближнего Востока в Европу.

Факторы, характеризующиеся НАТО как основные риски, полностью представлены в регионе, соседствующем с Турцией: распространение ОМУ, религиозный фундаментализм, контрабанда оружия и наркотиков, международный терроризм.

Более того, в отличие от приоритетов НАТО ЕС основывает свою идентичность на демократической миссии и либеральном интервенционизме.

Таким образом, участие Анкары в ЕПБО является проблемой европейской идентичности. Турция как иное, менее демократическое и стабильное государство, бросает ей вызов.

В итоге можно сделать вывод о том, что политика безопасности ЕС по отношению к Турции определяется в основном ее геополитическим и исключительно выгодным географическим положением. В этой ситуации каждая из сторон хочет извлечь из взаимного «притяжения» максимум политической выгоды. ЕС — получить плацдарм и «пушечное мясо» в случае конфликта в «энергетическом» регионе мира. Турция — политико-экономические преференции от ЕС в обмен на «использование» своего геостратегического положения.

Относительно того, как в России оцениваются перспективы участия Турции в ОВПБ ЕС, хотелось бы отметить следующее. Турция важна для ОВПБ, в первую очередь, как крупнейший союзник по НАТО на средиземноморском направлении, который может стать проводником интересов ЕС в исламском мире, а именно в регионах Ближнего Востока, Южного Кавказа и Центральной Азии. Однако более важным фактором представляется следующий: ЕС регулярно заявляет о необходимости повышения уровня ответственности и способности к обеспечению своей безопасности и степени независимости от НАТО. При этом данная цель тормозится нежеланием

национальных государств ЕС увеличивать финансирование заявленных инициатив. И здесь ЕС будет стремиться использовать Турцию в качестве европейского союзника по НАТО, вносящего наиболее крупный вклад в организацию, а именно его материальные ресурсы: военный контингент и вооружения. Показательным примером высокой степени заинтересованности ЕС в Турции является тот факт, что несанкционированные НАТО и ЕС действия Турции по обеспечению своей безопасности в Северном Ираке никак не отразились на переговорном процессе Турции с ЕС.

Вместе с тем, в России положительно оценивают возросшую в последнее время независимость Турции от НАТО, в первую очередь от США, в принятии внешне-политических решений. Данный курс ведет к сближению Турции с европейскими принципами в сфере ОВПБ. И последняя инициатива Турции по Кавказской платформе в случае конкретных успешных шагов по ее реализации предоставляет Турции возможность стать проводником для сближения ЕС с Южным Кавказом. Именно подобные шаги содействуют соответствию Турции европейской идентичности. В то время как действия, подобные блокированию предоставления ресурсов НАТО для операций ЕС из-за неучастия Турции в механизмах принятия решений в ЕС, лишь формируют негативный образ страны.

«Пятидневная война» 2008 года: новое соотношение сил и интересов в Кавказском регионе

А. И. Никитин

доктор политических наук, профессор МГИМО,
директор Центра евро-атлантической безопасности МГИМО

Боевые столкновения на территории Южной Осетии и Абхазии в августе 2008 года, которые журналисты окрестили «первой миротворческой войной»⁸⁸, явились следствием постепенного обострения обстановки и изменения трактовки национальных интересов сторон в период 2003–2008 годов.

Приход к власти М. Саакашвили в качестве нового президента Грузии в 2003 году уже в значительной мере сопровождался критикой позиции Э. Шеварднадзе по Южной Осетии, Абхазии и Аджарии, которую М. Саакашвили называл «примиренческой» и «пассивной». Первой военной кампанией нового президента стала операция по овладению контролем над Аджарией, ликвидация аджарской автономии и установление прямого президентского правления. Реакция России оказалась достаточно сдержанной, и ограничилась дипломатическими заявлениями и эвакуацией аджарского президента на российском самолете. Сдержанность реакции Москвы объяснялась отсутствием общих границ Аджарии с Россией, отсутствием исторических и этнических связей этой автономии с Россией, подобных тем, которые присутствуют в Южной Осетии и Абхазии, а также, не в последнюю очередь, местоположением Аджарии на границе с Турцией, что вело к интернационализации последствий любых военных, даже предупредительных, мер в регионе.

«Аджарский сценарий», однако, не был пригоден для восстановления контроля Тбилиси над Южной Осетией и Абхазией: грузинское руководство вынуждено было

⁸⁸ Первая миротворческая война. Россия и Грузия сражаются за Южную Осетию. — «Коммерсантъ» №140 (3957), 9 августа 2008 г.

учитывать не только наличие в Южной Осетии и особенно в Абхазии относительно крепких вооруженных сил, но и присутствие в обеих регионах миротворческих контингентов с участием России и наблюдательных миссий ОБСЕ и ООН. Саакашвили не был готов к немедленному разрыву договоренностей о присутствии миротворческого буферного трехстороннего контингента на границах Южной Осетии. Смешанные силы по поддержанию мира (ССПМ), включавшие российский, южно-осетинский и грузинский контингенты, продолжали оставаться в зоне разъединения на границе Южной Осетии (опираясь в качестве правового основания на прежние соглашения президентов России и Грузии от 1992 года). В то же время параллельно Тбилиси предъявил Москве требования ликвидации российских военных баз на территории Грузии (создававшихся по соглашениям 1994 года) и полного вывода иных российских контингентов, кроме относящихся с миротворческим силам.

В период 2005–2008 годов Россия произвела почти полный вывод своих воинских контингентов, к лету 2008 года оставалось лишь завершить правовые и технические мероприятия по передаче территории бывших военных баз грузинской стороне.

Правительство Саакашвили последовательно вело линию на сворачивание отношений с Москвой и включение Грузии в иные геополитические альянсы. Взаимодействие Грузии по каналам СНГ, и так минимальное, было практически полностью заморожено уже с 2005 года, завершившись провозглашением выхода Грузии из СНГ в августе 2008 года. Выход из СНГ имел, помимо прочих, важное правовое последствие: возникала необходимость пересмотра мандата СНГ на осуществление миротворческой операции в Абхазии/Грузии, который регулярно обновлялся с 1994 года и являлся основным правовым основанием для присутствия российских миротворцев в Абхазии.

Одновременно Тбилиси в течение ряда лет предпринимал усилия по укреплению блока ГУАМ и созданию геополитических альтернатив СНГ. Если в начале десятилетия 2000-х годов ГУАМ представлял собой неформализованный «протокол о намерениях» сначала пяти, а после перехода Узбекистана в ОДКБ, четырех государств отмежеваться от структур СНГ, то после совместных усилий Грузии и Украины в 2004–2007 годах была проведена структурная реорганизация блока. ГУАМ был формализован, зарегистрирован в ООН как региональная организация, создал штаб-квартиру и секретариат, открыл «Виртуальный анти-террористический центр» в Киеве и ряд других структур. Во взаимосвязи с ГУАМ была заявлена новая межрегиональная международная организация «Сообщество демократического выбора (СДВ)», в которую, помимо Грузии, Украины, Молдовы вошли вскоре Эстония, Латвия, Литва, а также Словения и Словакия. При этом если деятельность ГУАМ и, особенно, СДВ носила все эти годы декларативный характер и в основном ограничивалась нерегулярными форумами, то наращивание взаимодействия Грузии с НАТО и ЕС было вполне содержательным.

Еще с апреля 2002 года начала осуществляться программа «ПООГ» — Программа обучения и оснащения ВС Грузии по стандартам НАТО. С 2004 года началось ежегодное утверждение Планов индивидуального партнерства, открыто ориентированных на подготовку Грузии к членству в альянсе, а с 2005 года была развернута программа помощи со стороны НАТО в реорганизации и перевооружении ВС Грузии, формально мотивированная необходимостью обеспечить военное участие грузинских подразделений в операциях в Ираке, Афганистане и Косово. В то же время с Европейским

Союзом было согласовано и начато проведение операции «EuJust» по реформированию и переучиванию по европейским стандартам системы правоохранительных органов Грузии.

Вопрос потенциального членства Грузии в НАТО на протяжении ряда лет оставался в эпицентре жарких дебатов. С одной стороны, критерии членства НАТО однозначно препятствуют приему в альянс государств, имеющих неурегулированные территориальные проблемы и межэтнические кризисы. Как констатировал российский «Дипломатический Вестник», «Грузии дали понять: пока не решен вопрос со статусами Абхазии и Южной Осетии, стучаться в двери НАТО преждевременно»⁸⁹. С другой стороны, Тбилиси, ссылаясь на военное вмешательство России в 2008 году, повел пропагандистскую линию на убеждение западных партнеров и общественного мнения, что стране срочно необходим натовский «щит», и прием в альянс должен быть ускорен. Однако как Брюссель, так и правительства ряда западных стран-членов альянса заняли осмотрительную позицию. Отражая распространенные опасения, имеющая штаб-квартиру в Брюсселе известная «Международная группа по кризисам», производящая регулярный мониторинг более 100 конфликтов, в своем докладе №195 по положению в Грузии после августовской войны 2008 года призвала лидеров стран НАТО не принимать скоропалительных решений по расширению членства в период кризиса и констатировала: «грузинскую армию обучали и продавали ей вооружения без необходимых гарантий, что эти навыки и вооружение не будут использованы для возвращения конфликтных территорий»⁹⁰.

Приближаясь к грани военных столкновений августа 2008 года, Грузия и Россия заранее предприняли действия, которые оказали необратимое воздействие на эскалацию конфликта. Начиная с «малых» столкновений в Южной Осетии в 2004 году, которые прервали относительную стабильность и баланс, существовавший в регионе десятилетие с 1994 по 2004 годы, Грузия вела линию на возможность военного решения проблемы статуса Южной Осетии. Россия же повела в 2004–2005 годах массированную кампанию по выдаче российских паспортов нового образца желающим гражданам Южной Осетии и Абхазии. Именно факт наличия в Южной Осетии многих десятков тысяч граждан с российскими паспортами, наряду с гибелью 15 российских миротворцев из контингента ССПМ, стал в правовом отношении одним из главных оснований для использования Россией вооруженных сил для их защиты, когда грузинские ВС начали массированные обстрелы столицы Южной Осетии 7 августа 2008 года.

Расчет грузинской стороны заключался в том, чтобы относительно быстро, в течение нескольких дней после начала массированной артиллерийской подготовки взять штурмом столицу Южной Осетии, ликвидировав при этом основные силы южно-осетинских вооруженных формирований с применением новейших вооружений и бронетехники, полученной и закупленной в США, Израиле и ряде других стран. Россия по каналам Совета Безопасности ООН в предшествующие началу боевых действий две недели неоднократно предупреждала о возможности начала силовой операции со стороны концентрирующихся грузинских войск, и предлагала под международным

⁸⁹ Дипломатический Вестник МИД РФ, 1999, №8, с.23.

⁹⁰ «International Crisis Group», Europe Report No. 195, 22 August 2008 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5636&l=1>)

контролем заключить соглашение о неприменении Грузией и Южной Осетией силы для разрешения обостряющегося конфликта.

В ответ на массированные артобстрелы Цхинвала грузинской артиллерией, которые, по заявлению осетинского руководства, привели к гибели более 1000 человек, Россия задействовала силы 58-й армии Северо-Кавказского военного округа ВС РФ, мотострелковые и танковые части которых вошли на территорию Южной Осетии в ночь на 8-е августа 2008 года через Рокский тоннель, а также авиацию. 9 августа в Южную Осетию были переброшены части 76-й «Псковской» Дивизии ВДВ и 98-й гвардейской Свирской воздушно-десантной дивизии из Иваново и части специального назначения 45-го отдельного разведывательного полка⁹¹. В район абхазского побережья выдвинулись корабли Российского Черноморского флота.

Грузинский парламент утвердил декрет о введении военного положения на всей территории Грузии и проведении всеобщей воинской мобилизации. Однако вторая попытка взятия Цхинвала грузинскими войсками длилась не более суток. При поддержке российской артиллерии и авиации, юго-осетинские вооруженные формирования вытеснили грузинских военных из разрушенной столицы.

Параллельно развивались события на территории Абхазии, где также была объявлена частичная мобилизация. Абхазские вооруженные формирования, воспользовавшись общим ослаблением и дезорганизацией грузинских войск, уже 10 августа вышли на границу с Грузией по реке Ингури⁹², а за дни 9–12 августа вытеснили грузинские формирования из Кодорского ущелья⁹³, установив тем самым контроль над всей территорией Абхазии.

Дипломатическое урегулирование и заключение соглашения о прекращении огня происходило при посредничестве президента Франции Н. Саркози: шесть принципов мирного урегулирования, выработанные президентами России и Франции, включали отвод войск на позиции, которые те занимали на момент обострения конфликта 7 августа, отказ от дальнейшего применения силы и — поначалу — международный диалог относительно статуса Южной Осетии и Абхазии. Однако пункт о международном диалоге по определению статуса непризнанных республик затем был снят из текста соглашений по настоянию президента Грузии, и заменен на формулировку о действиях по обеспечению безопасности Южной Осетии и Абхазии. Несмотря на разный правовой статус держав (России и Грузии) и непризнанных республик, соглашения были подписаны 15–16 августа 2008 года всеми четырьмя субъектами, включая Грузию, Южную Осетию, Абхазию и Россию.

26 августа 2008 года Россия объявила об официальном признании независимого статуса Южной Осетии и Абхазии, опираясь на обращения осетинского и абхазского парламентов, а также рекомендательное решение нижней и верхней палат российского парламента.

Важен вопрос о международно-правовой трактовке августовских событий 2008 года. Грузинская сторона квалифицировала действия России как агрессию, вме-

⁹¹ Информация агентства Lenta.ru: <http://www.lenta.ru/news/2008/08/09/vdv>.

⁹² Сообщение агентства Интерфакс от 10 августа 2008 года.

⁹³ Сообщения агентства Интерфакс за 12–13 августа 2008 года.

шательство во внутренние дела грузинского государства. Однако, по международной практике, определение агрессии в межгосударственных отношениях — прерогатива Совета Безопасности ООН. Между тем, ни один проект резолюций, который вносился в СБ ООН в те горячие дни, включая «западный» проект, внесенный Францией, не содержал квалификации агрессии. Российский президент уже в своем первом официальном обращении в дни кризиса назвал проводимую операцию «операцией по принуждению Грузии к миру». Российская сторона и далее избегала применения понятия «война» в отношении происходящего, и квалифицировала действия российских военных как расширенную «миротворческую операцию», а контингент, введенный на территорию Южной Осетии и Абхазии называла «усиленным миротворческим контингентом». На более поздних этапах Россия оперировала понятием из известного доклада ООН «обязанность защитить» (*responsibility to protect*) и термином «гуманитарная интервенция» (имея в виду вмешательство для предотвращения гуманитарной катастрофы, этнических чисток, геноцида).

Здесь уместно напомнить, что обе операции (в Абхазии и Южной Осетии), за которыми за полтора десятилетия с начала 1990-х годов закрепились названия «миротворческих», были названы «миротворческими» по аналогии с практикой операций ООН, но ни изначально, ни впоследствии не имели мандатов ООН. Правовым основанием операции в Абхазии были периодически продлеваемые решения СНГ, в то время как правовым основанием операции в Южной Осетии были межгосударственные соглашения между президентами Грузии и России от 1992 года. Применение риторики миротворчества возможно в этих случаях в той мере, в какой действия контингентов третьих стран (в данном случае России) остаются действием «разнимающей», относительно нейтральной, «третьей» силы, а не стороны конфликта. Существенное (в разы) увеличение миротворческого контингента и изменение мандата (района патрулирования, задач по оттеснению сторон и пр.) возможно лишь решением того же уровня, каким сформирован мандат: другими словами, решением СНГ для Абхазии и согласительным решением властей России и Грузии для Южной Осетии.

Риторика «поддержания мира» (*peace-keeping*) в узком смысле лексикона ООН в рамках VI главы Устава ООН перестала быть применимой после того, как одна из сторон конфликта, а именно правительство страны (Грузии), на территории которой разгорелся конфликт, отозвала свое согласие на продолжение операции, а в случае Южной Осетии также отозвала свой компонент миротворческого контингента. Риторика «принуждения к миру» (*peace enforcement*), если трактовать ее опять же в узком смысле VII главы Устава ООН, применима к любой операции лишь при наличии мандата (резолюции) СБ ООН с ясным определением цели и средств принуждения к миру.

Понятие «гуманитарной интервенции», вмешательства из гуманных принципов, которое так же, как «поддержание мира» и «принуждение к миру» отсутствует в Уставе ООН и читается, как принято считать, «между строк» положений международного права, заполняет как раз правовую нишу, которая возникает, когда ни понятия классического «поддержания мира с согласия сторон», ни консенсус мирового сообщества по мерам принуждения не присутствуют, а действия по остановке конфликта необходимы.

Действия России должны объясняться в более широком правовом и историческом контексте, в одной «корзине» с действиями в ходе югославского кризиса 1999 года, вхождения коалиции стран в Ирак в 2003 году, провозглашения независимости Косово

и Черногории, другими словами, сопоставимых кризисных моментов международных отношений, вызывавших расколы в мировом сообществе и столкновения по вопросам легитимности действий сторон.

Легитимность/нелегитимность военного вмешательства со стороны России не может рассматриваться в отрыве от вопроса о легитимности/нелегитимности силовых действий Грузии по установлению контроля над территориями, заселяемыми преимущественно иными этническими группами и претендующими на самоопределение. Право народов на самоопределение и право государств на территориальную целостность являются, как известно, изначально взаимно противоречивыми и в то же время равно признанными принципами международного права. Массированное применение силы грузинской стороной против гражданских объектов (артобстрелы и бомбардировки), приведшее к значительным жертвам со стороны мирного населения, вывело борьбу за сохранение территориальной целостности грузинского государства в другую плоскость, перевело ее в другую категорию, а именно, в категорию гуманитарной катастрофы, которую международное сообщество, любые третьи силы обязаны были предотвратить. В силу этого квалификация операции России как *операции по гуманитарному вмешательству* (вмешательству с целью предотвращения гуманитарной катастрофы) представляется наиболее адекватной случившемуся. В практике международного вмешательства в конфликты уже не раз бывали случаи, когда операция по гуманитарному вмешательству начинается одной из сторон, или коалицией, раньше, чем поспевает коллегиальное решение, мандат, со стороны международного сообщества. Собственно, именно так было с началом операции НАТО по принуждению С. Милошевича к изменению политики в Косово в 1999 году, которая только через три месяца после начала получила международный мандат в форме резолюции СБ ООН. Так же было и с операцией международной коалиции, вошедшей в Ирак в 2003 году, когда резолюция СБ ООН, легитимизировавшая операцию, подспела только после взятия Багдада. В первом случае Россия, Китай, Индия и ряд других стран, во втором случае Россия, Франция, Германия и ряд других стран активно возражали против использования силы без авторизации со стороны СБ ООН. Однако после нескольких месяцев согласований и дипломатических баталий операции все-таки получали оправдание со стороны мирового сообщества и сохраняли свой статус «операций мирового сообщества» или «операций с ведома и с поддержкой ООН».

Есть и менее интернационализированные прецеденты специальных операций на территории соседних государства без международного мандата — достаточно упомянуть израильскую операцию в Ливане в 2007 году, которая самим Израилем, а вслед за ним и США квалифицировалась как «антитеррористическая», а также прецедент турецкой операции в отношении курдов на севере Ирака. Уже в феврале 2008 года, когда была провозглашена независимость Косово, а США развернули кампанию по признанию нового независимого латканского государства, Россия предупреждала, что может применить аналогичную логику «особого случая» к образованию новых независимых государств на Кавказе.

Нелишне напомнить, что на момент признания Россией независимости Абхазии и Южной Осетии только менее 25% государств мира признали независимость Косово, причем каждое четвертое государство-член Евросоюза не признало Косово. В ре-

зультате сложилась патовая, но по-своему симметричная ситуация полупризнания Западом балканских новых государств (не признаваемых Россией, ее союзниками и многими развивающимися странами), с одной стороны, и полупризнания новых государств на Кавказе (признаны Россией и некоторыми ее союзниками, но не признаются Западом), с другой.

Кризис вокруг Южной Осетии и Абхазии показал, что поле миротворчества, как и более традиционное поле межэтнических и территориальных конфликтов, остается полем проекции и столкновения интересов великих держав. Дипломатическое признание Россией независимости Абхазии и Южной Осетии и последующее обращение этих новых образований к России с просьбой о размещении своих вооруженных сил на их территории перевело правовую сторону вопроса в другую плоскость. Российские вооруженные силы уже не должны бороться за сохранение звания миротворческих (то есть третьих, относительно нейтральных сил), а становятся «стороной конфликта», защищающей своих двух новых/старых военных союзников. Присутствие российских военных в Южной Осетии и Абхазии получает статус «российских военных баз за рубежом», находящихся там по приглашению правительства страны пребывания. Непризнание этих «стран пребывания» полноценными государствами со стороны ряда других государств и международных структур не позволяет еще вывести такое военное присутствие из «серой зоны» международного права. Однако в контексте упомянутых схожих «полуправных» действий других держав ситуация может быть описана формулой, которую часто использовали западные державы для квалификации действий в упомянутых операциях в Югославии и Ираке: «Not completely legal, but legitimate» — действие «не полностью правовое, но легитимное».

Если же говорить о развитии сложившейся ситуации не на путях межгосударственного противостояния, а на путях миротворческой практики, то элементами решения могли бы стать:

- принятие резолюции СБ ООН о развертывании полномасштабной операции по поддержанию мира в регионе и размещение международного миротворческого контингента в зоне разъединения между грузинскими и юго-осетинскими, а в Абхазии — между грузинскими и абхазскими вооруженными формированиями; обеспечение дипломатическими методами предварительного согласия всех сторон на размещение такого контингента в регионе для придания всей операции статуса поддержания мира, а не силового принуждения к миру;
- интегрирование российского миротворческого контингента в этот международный миротворческий контингент с использованием опыта, применявшегося в отношении российского миротворческого контингента в составе международного контингента под командованием НАТО в бывшей Сербии и Черногории, когда российский контингент имел особую вертикаль командования, выходящую на политическое руководство операцией, и особый район патрулирования; при этом неразмещение в Южной Осетии и Абхазии других российских контингентов, которые не входили бы в состав миротворческого контингента с международным мандатом;
- в случае, если вхождение существенного российского контингента в состав международных миротворцев будет заблокировано западными державами, размещение российских контингентов на территории Абхазии и Южной Осетии в статусе

временных военных баз, находящихся по приглашению властей страны пребывания, и оказание содействия реализации политических соглашений, которые будут достигнуты в рамках международных миротворческих усилий, обеспечивая сдерживающее и стабилизирующее воздействие на ситуацию, создавая противовес иным внешним силам, которые в свою очередь могут оказать поддержку грузинской стороне.

- приложение особых дипломатических усилий для того, чтобы Россия и НАТО не стали сторонами конфликта и не оказались втянутыми в открытое силовое противостояние, а стали совместно элементами сил с международным статусом, как это было в бывшей Югославии, которые во взаимодействии друг с другом, а не друг против друга пытаются найти политическое разрешение кризиса;
- привлечение наряду с российским международным потенциалом, в частности, потенциалом Европейского Союза, к пост-конфликтному урегулированию и миростроительству в регионе для массивной экономической, технической и гуманитарной помощи в восстановлении разрушений на территории Южной Осетии, Абхазии, Грузии;
- использование потенциала ООН, Европейского Союза, ОБСЕ, других международных организаций и держав в качестве посреднических сил: предотвращение геноцида и силовых межэтнических столкновений в регионе предполагает, как показывает опыт всех относительно урегулированных конфликтов последних десятилетий, серьезную степень миротворческой вовлеченности международного сообщества.

Посредническая деятельность Европейского Союза по урегулированию конфликта в Грузии августа 2008 года

И. Г. Пашковская

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра
евро-атлантической безопасности МГИМО

Уже на четвертый день вооруженного конфликта на территории Грузии и Южной Осетии Евросоюз в лице главы государства-члена ЕС, председательствующего в Евросоюзе во второй половине 2008 года, приступил к осуществлению посреднической миссии по урегулированию вооруженного конфликта в Грузии — Южной Осетии — Абхазии. Прибыв в Москву 11 августа 2008 года, Президент Франции Н. Саркози представил для обсуждения проект текста о прекращении сторонами военных действий, окончательный вариант которого получил название План Медведева-Саркози. Не равно аутентичные тексты *Протокола о соглашении* были подписаны 12 августа 2008 года параллельно, но не одновременно: вначале в Москве Президентом России Д. Медведевым и Президентом Франции Н. Саркози на русском языке⁹⁴ и затем в Тбилиси Президентом Франции Н. Саркози и Президентом Грузии М. Саакашвили на французском языке⁹⁵. 8 сентября 2008 года при посредничестве Евросоюза и с применением ранее использованной процедуры Президентами России, Франции и Грузии был подписан документ, дополняющий и детализирующий договоренность 12 августа 2008 года.

Помимо активных посреднических действий по мирному урегулированию вооруженного конфликта Евросоюз определил свою позицию в отношении указанного вооруженного конфликта, а также выработал план действий в отношении Грузии — Южной Осетии — Абхазии и региона Южного Кавказа в целом. 1 сентября 2008 года

⁹⁴ http://www.rian.ru/osetia_news/20080812/150319569.html

⁹⁵ *Protocole d'accord*, http://www.euractiv.com/29/images/cf_text_w__sig_tcm29-174978.pdf.

главы государств и правительств государств-членов ЕС на заседании Европейского совета приняли Итоговый документ⁹⁶, в котором Евросоюз сформулировал свою позицию в отношении августовских событий в Грузии, вызвавших огромный международный резонанс. Оценивая сложившуюся ситуацию, Евросоюз выразил свою «глубокую озабоченность разразившимся в Грузии открытым конфликтом и его жестокостью». Евросоюз заявил, что в достижении политических целей «военные действия» «не являются решением и неприемлемы», и выразил понимание катастрофического положения, в котором оказалось мирное население в зоне вооруженного конфликта: «Этот конфликт привел к большим страданиям с обеих сторон. Европейский совет сожалеет о потере человеческих жизней, страданиям мирного населения, сожалеет о появлении многочисленных перемещенных лиц и беженцев и значительном материальном ущербе».

Самое главное, о чем говорится в документе, это то, что кризис в Грузии не должен разрушить сложившихся отношений между Евросоюзом и Россией: «В результате кризиса в Грузии отношения между Евросоюзом и Россией оказались на перепутье. Европейский совет считает, что, принимая во внимание взаимозависимость между Евросоюзом и Россией, а также стоящие перед ними глобальные проблемы, не существует позитивной альтернативы крепким отношениям, основанным на сотрудничестве, доверии, диалоге, уважении законности и принципов, признанных Уставом ООН и ОБСЕ». И далее следует призыв к России не разрывать отношения с Европой: «Мы убеждены, что в интересах России не изолировать себя от Европы».

В то же время Евросоюз дал резко отрицательную оценку роли России в событиях августа 2008 года в Грузии.

Во-первых, Евросоюз назвал действия России «непропорциональной реакцией России». Обращает на себя внимание на себя то, что до настоящего времени термин «непропорциональная реакция России» сохраняется в тексте документа, несмотря на заверения премьер-министра Италии С. Берлускони в том, что по его настоянию из заключительного текста резолюции по итогам чрезвычайного саммита Евросоюза по ситуации в Грузии было удалено выражение о «непропорциональных действиях» России. Согласно сообщению РИА Новости из Рима 1 сентября 2008 года, С. Берлускони заявил журналистам: «В документе говорилось о непропорциональной реакции России, а я спросил, что подразумевается под реакцией пропорциональной. Мне никто не смог дать ответа»⁹⁷. Данное высказывание С. Берлускони, не перепроверенное по тексту документа, ввело в заблуждение мировую общественность.

Во-вторых, Евросоюз заявил не только о своем «жестком осуждении одностороннего решения России о признании независимости Абхазии и Южной Осетии», но и более того, «призвал другие государства не признавать эту провозглашенную независимость». Позицию против признания независимости Южной Осетии и Абхазии Евросоюз обосновал своей приверженностью «принципам независимости, суверенитета и территориальной целостности, которые признаны международным правом, Заключительным актом Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и резолюциями Совета безопасности ООН».

⁹⁶ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf.

⁹⁷ http://www.rian.ru/osetia_news/20080901/150866838.html of 01.09.2008.

Негативной мерой воздействия в отношении России Европейский совет избрал «приостановку переговоров по новому соглашению о партнерстве до того времени, когда российские войска будут выведены на позиции, которые они занимали до 7 августа 2008 года».

Евросоюз сформулировал свою позицию относительно права Грузии на вступление в НАТО и Евросоюз следующим образом: «Все европейские государства имеют право свободно определять их внешнюю политику и союзы, в которых они участвуют, соблюдая при этом международное право и принципы добрососедства и мирного сотрудничества». В целях развития двусторонних отношений с Грузией на новый уровень «Евросоюз облегчит визовой режим».

Для обеспечения мирного и долгосрочного решения конфликта в Грузии Евросоюз считает необходимым расширить свое присутствие в регионе, в частности «государства-члены ЕС и Евросоюз сделают значительный вклад в усиление миссии наблюдения ОБСЕ путем направления наблюдателей и внесения значительного материального и финансового взносов».

В целях развития ситуации в русле, отвечающем интересам Евросоюза, Евросоюз активизирует свою деятельность во всем регионе для «поддержки регионального сотрудничества и повышения уровня своих отношений с восточными соседями, особенно посредством политики соседства, развития инициативы «Черноморской синергии» и «Восточного партнерства», которое Европейский совет намерен принять в марте 2009 года». В первую очередь это необходимо для «интенсификации предпринимаемых Евросоюзом усилий относительно обеспечения безопасности поставок энергоносителей».

Европарламент также принял Резолюцию по ситуации в Грузии⁹⁸ 1 сентября 2008 года. Как и Европейский совет, Европарламент дал негативную оценку признанию Россией Абхазии и Южной Осетии: «Европарламент призывает Россию уважать суверенитет, территориальную целостность и нерушимость международно-признанных границ Республики Грузия, отвергает признание Российской Федерацией независимости самоотделившихся грузинских регионов Южной Осетии и Абхазии как противоречащее международному праву и одобряет жесткое осуждение Европейским советом действий России, включая признание Москвой независимости Абхазии и Южной Осетии». И так же, как и Европейский совет, Европарламент высказался относительно права Грузии вступить в НАТО и Евросоюз: «Ни одно третье государство не имеет права вето на суверенное решение другого государства присоединиться к международной организации или альянсу».

Европарламент подчеркнул, что Грузия должна выйти из-под влияния России для выполнения Евросоюзом задачи по диверсификации источников поставки и путей доставки энергоносителей в Западную Европу минуя Россию: «Европарламент отмечает важность Грузии для улучшения обеспечения энергобезопасности Евросоюза, поскольку по ее территории проходит альтернативный российскому транзитный энергетический путь».

Европарламент заявил также о том, что в интересах Евросоюза «добиться более значимого политического присутствия в Грузии и в регионе в целом» и для этого

⁹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B6-2008-0412+0+DOC+WORD+V0//EN>.

«активизировать европейскую политику соседства, делая ее более адаптированной к потребностям восточных партнеров, особенно в Черноморском регионе, а также создать зону свободной торговли с Грузией, Украиной и особенно Молдавией».

Особенным является наказание, которое придумал Европарламент для России: «Часть бюджетных средств Евросоюза, ранее выделенных для России, передать на цели оказания помощи жертвам кризиса» в Грузии.

В тот же день, 1 сентября 2008 года, на встрече с журналистами по событиям в Грузии высказался Генеральный секретарь Совета ЕС, Высокий представитель по общей внешней политике и политике безопасности Х. Солана: «Ситуация сегодня ясна. Грузия — это страна, чья территориальная целостность нарушена. Мы уже сделали очень ясное заявление по вопросу признания. Мы — против. Что касается людей, имущества, нанесен громадный ущерб, и наш долг помочь. Мы хотим помочь народу Грузии. Относительно отношений с Грузией, я думаю, важны три момента: политическая поддержка, экономическая поддержка и наше присутствие в Грузии»⁹⁹.

Развитие отношений между Россией и Евросоюзом несколько осложнено тем, что тексты документов, подписанных Россией и Грузией при посредничестве Евросоюза 8 сентября 2008 года в Москве и Тбилиси, имеют существенное расхождение. Точнее, текст соглашения, подписанного Грузией при посредничестве Евросоюза в Тбилиси имеет на одну, первую, страницу больше. Этим, по существу отдельным, документом, содержание которого не согласовано с Россией, Председатель Европейского совета и Председатель Еврокомиссии не только «резко осуждают Россию за одностороннее признание Абхазии и Южной Осетии и подтверждают приверженность Евросоюза полному уважению территориальной целостности Грузии в рамках международно признанных границ, а также ее суверенитета и независимости».

Указанным документом Н. Саркози и М. Баррозо заявили также о «готовности Евросоюза разместить своих наблюдателей на всей территории Грузии»¹⁰⁰, а не в зонах, прилегающих к Абхазии и Южной Осетии. Этот пункт соглашения между Евросоюзом и Грузией является пояснением к тому, как Евросоюз «в качестве гаранта принципа неприменения силы» намеревается выполнить свое обязательство «разместить миссию наблюдения в дополнение к существующим механизмам наблюдения»¹⁰¹. Согласно договоренности, действительно достигнутой между Россией, Евросоюзом и Грузией, Евросоюз обязался разместить в зонах, прилегающих к Абхазии и Южной Осетии, минимум 200¹⁰². Обращает на себя внимание то, что Евросоюз уже разместил 340 своих наблюдателей, которые до этого назначения являлись кадровыми военными или полицейскими.

15 сентября 2008 года Совет ЕС в составе министров иностранных дел государств-членов ЕС на своем заседании принял решение, состоящее из четырех пунктов и представляющее собой план деятельности Евросоюза в регионе конфликта. Во-первых,

⁹⁹ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/discours/102543.pdf

¹⁰⁰ http://www.mfa.gov.ge/files/461_7954_144121_461_7953_691344_Plan.pdf.

¹⁰¹ http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0908_visites_moscou_tbilissi/Mise_en_oeuvre_plan_12_aout_2008.pdf.

¹⁰² http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0908_visites_moscou_tbilissi/Mise_en_oeuvre_plan_12_aout_2008.pdf.

Совет ЕС поддержал идею о проведении независимого международного расследования конфликта в Грузии. Во-вторых, Совет ЕС назначил П. Мореля Специальным представителем Евросоюза по кризису в Грузии¹⁰³ в дополнение к его обязанностям специального представителя Евросоюза в Центральной Азии. П. Морель не впервые будет работать в Грузии, в 1992–1993 годах он был послом Франции в Грузии¹⁰⁴. К сведению, П. Морель в качестве Специального представителя Евросоюза по кризису в Грузии был назначен в дополнение к уже действующему в регионе в Специальному представителю Евросоюза по Южному Кавказу в лице П. Семнеби¹⁰⁵. Также следует отметить, что в начале 2008 года Евросоюз активизировал свою дипломатическую деятельность в государствах Южного Кавказа, в частности открыв в феврале свои представительства в Баку и Ереване, хотя до этого времени имел представительство только в Тбилиси¹⁰⁶.

В-третьих, согласно решению Совета ЕС, Евросоюз направляет в Грузию независимую наблюдательную миссию со штаб-квартирой в Тбилиси и региональными офисами, бюджет которой на первый год работы составит 31 млн евро¹⁰⁷. Подчеркивается, что эта миссия будет осуществлять свою деятельность в рамках исполнения европейской политики безопасности и обороны, в тесном сотрудничестве с ООН и ОБСЕ, но не подчиняясь им. Главой наблюдательной миссии Евросоюза назначен гражданин Германии Х. Хабер, в 1999–2002 годах руководивший отделом прессы и информации посольства Германии в России и свободно владеющий русским, английским, французским и турецким языками, арабским — на разговорном уровне и фарси — на уровне работы с документами¹⁰⁸.

В Итоговом документе Европейского совета по событиям в Грузии говорится, что Евросоюз «уже оказал чрезвычайную помощь, а в будущем будет предоставлять помощь для восстановления Грузии, включая регионы Южной Осетии и Абхазии»¹⁰⁹. Конкретизируя это намерение Совет ЕС по внешним связям на своем заседании 15 сентября 2008 года утвердил, в-четвертых, объем своей помощи Грузии в размере 500 млн евро на период 2009–2011 годов. Для сравнения, США выделили Грузии 1 млрд долл.¹¹⁰, Международный валютный фонд предоставляет Грузии заем

¹⁰³ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/102749.pdf, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/102804.pdf.

¹⁰⁴ http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1523&lang=en.

¹⁰⁵ EU Special Representative For the Southern Caucasus, Ambassador Peter Semneby, http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showpage.asp?id=1037&lang=en&mode=g, http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showpage.asp?id=1235&lang=en.

¹⁰⁶ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/172&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> of 01.02.2008.

¹⁰⁷ <http://www.euractiv.com/en/enlargement/foreign-ministers-agree-details-georgia-mission/article-175416> of 16.09.2008.

¹⁰⁸ Hansjörg Haber, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/102809.pdf.

¹⁰⁹ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf.

¹¹⁰ http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601085&sid=aPGm3_bqfJ88&refer=europe.

в 750 млн долл.¹¹¹, Япония — 200 млн евро¹¹². Для сбора финансовых средств в еще большем объеме Евросоюзом планировалось провести международную конференцию доноров в Тбилиси.

«Донорская конференция для Грузии» состоялась 22 сентября 2008 года в Брюсселе. Председательствующая на конференции Член Еврокомиссии по внешним связям и европейской политике соседства Б. Ферреро-Валднер объявив в заключительном слове, что по предварительным подсчетам собрано 2,8 млрд евро для расходования в следующие три года, оценивая итоги конференции, сказала: «Это означает большую политическую и практическую поддержку народу Грузии. Я горжусь тем, что вклад Еврокомиссии, наших государств-членов и Европейского инвестиционного банка вместе составляет 863 млн евро, то есть треть общих усилий»¹¹³. Согласно заявлению Б. Ферреро-Валднер, собранные средства «должны использоваться в трех направлениях: на восстановление стратегической инфраструктуры, включая энергетические мощности, содействие инвестированию и предоставление продовольственной помощи и убежища нуждающимся»¹¹⁴. Обращает на себя внимание то, что, во-первых, помощь пострадавшим указывается в конце списка приоритетов; во-вторых, основной объем средств будет направляться на создание новой энергетической инфраструктуры, поскольку во время августовских событий на территории Грузии энергетические мощности не пострадали, и отсутствует необходимость их восстанавливать; в-третьих, создание благоприятных условий для инвестирования также будет означать расходование собранных средств в пользу самих доноров. В целом, Грузия превращается в объект массивных финансовых вливаний Запада.

Ряд ученых уже представил свои комментарии по событиям в Грузии. В коллективной публикации работающего под эгидой Евросоюза Европейского совета по иностранным отношениям *Может ли Евросоюз выиграть мир в Грузии?* ее авторы Н. Попеску, М. Леонард и А. Вилсон отмечают: «Евросоюз стал главным дипломатическим посредником в конфликте между Россией и Грузией. Это конфликт, в котором Евросоюз многое поставил на карту»¹¹⁵.

Авторы предлагают свои рекомендации, как с наибольшей выгодой для Евросоюза использовать сложившееся положение: «Поскольку Евросоюз оказался главным посредником между Москвой и Тбилиси, у европейских лидеров появился новый шанс повлиять на развитие событий. Если они этим воспользуются, Евросоюз может «выиграть мир», не пытаясь восстановить старый и нестабильный status-quo в Грузии или наказывая Россию, а изменив правила игры на всем постсоветском пространстве... Вместо того, чтобы фокусироваться на краткосрочных санкциях в отношении России, Евросоюз должен действовать быстро, чтобы поднять свой авторитет в регионе

¹¹¹ <http://www.devex.com/>.

¹¹² <http://euractiv.com/en/enlargement/georgia-donations-exceed-expectations/article-176598> of 23.10.2008.

¹¹³ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/554&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> of 22.10.2008.

¹¹⁴ <http://euractiv.com/en/enlargement/georgia-donations-exceed-expectations/article-176598> of 23.10.2008.

¹¹⁵ Nicu Popescu, Mark Leonard and Andrew Wilson, Can the EU Win the Peace in Georgia?, European Council on Foreign Relations Policy Brief of 25.08.2008, http://www.ecfr.eu/content/entry/georgia_policy_brief/.

Восточного соседства и помочь стабилизировать другие конфликтные регионы — обращая внимания как на старые «замороженные конфликты», так и на потенциальные горячие точки... Чем стремиться к примитивному возмездию, в отношении России лучше отказать ей в принятии биполярной Европы».

Директор Центра за европейскую реформу Ч. Грант в публикации *Новая Россия и как с ней обращаться*¹¹⁶ комментирует новые возможности ведения внешней политики в отношении России следующим образом: «Что Запад может и должен сделать — это повлиять на внешнее поведение России. Теперь Запад должен подходить к России со смесью морковки и палок»¹¹⁷. Самая большая палка Запада — это экономика. В частных беседах западные лидеры должны сказать Путину и Медведеву, что существуют красные линии, за которые не нужно заходить. В частности, Россия должна уважать независимость и территориальную целостность стран, таких как Белоруссия, Грузия (за вычетом Абхазии и Южной Осетии, которые Тбилиси потерял навеки), Молдавии и Украины. Если Россия перейдет эти линии, Запад перестанет с ней торговать; Евросоюз нуждается в газе почти так же, как и Газпром нуждается в европейских потребителях. Но США и Евросоюз должны накладывать ограничения на российские компании, пытающиеся инвестировать или вкладывать деньги в их рынки. И они должны ограничить передачу технологий России».

В целом реакция Евросоюза на конфликт на Южном Кавказе носит прагматический политический характер. Отвечая на критическое замечание Генерального секретаря НАТО Я. де Хооп Схеффера о слишком мягкой позиции Председательства Евросоюзом в отношении России во время вооруженного конфликта в августе 2008 года, Министр иностранных дел Франции Б. Кушнер заявил, что только Евросоюз принял участие в разрешении разразившегося кризиса: «Кроме Евросоюза, в Грузии никого не оказалось. 12 августа, когда был нужен мирный план, председательствующая в Евросоюзе Франция сделала, что смогла»¹¹⁸.

Евросоюз пытается в значительной мере воспользоваться ситуацией для того, чтобы закрепиться в регионе и набрать «очки» в качестве политического посредника. Давая позитивную оценку посреднической деятельности Евросоюза аналитики исследовательского центра под эгидой Евросоюза — Европейского совета по иностранным отношениям — образно сформулировали ее цель следующим образом: «Влияние США в Тбилиси остается значительным. Однако именно Евросоюз должен взять руководство в свои руки. Евросоюзу, конечно, необходимо поддерживать связь с Вашингтоном. Однако США вряд ли могут предложить значительное присутствие, принимая во внимание их обязательства в Ираке и Афганистане, а Россия, наиболее вероятно, отклонит их как посредника»¹¹⁹.

¹¹⁶ Charles Grant, *The new Russia and how to deal with it*, http://www.cer.org.uk/articles/grant_ope democracy_18sept08.html of 18.09.2008.

¹¹⁷ Now the West needs to approach Russia with a mixture of carrots and sticks.

¹¹⁸ <http://www.euractiv.com/en/enlargement/foreign-ministers-agree-details-georgia-mission/article-175416> of 16.09.2008, http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601085&sid=aPGm3_bqfJ88&refer=europe.

¹¹⁹ Nicu Popescu, Mark Leonard and Andrew Wilson, *Can the EU Win the Peace in Georgia?*, European Council on Foreign Relations Policy Brief of 25.08.2008, http://www.ecfr.eu/content/entry/georgia_policy_brief/.

Из всех возможных международных посредников (ООН, ОБСЕ, НАТО, Совет Европы, ЕС и др.) именно Европейский Союз является наиболее функциональным посредником, поскольку располагает экономическими ресурсами, способен развернуть программы помощи, заинтересован в наращивании собственного миротворческого потенциала. Нюансом посреднической деятельности Евросоюза в разрешении вооруженного конфликта в Грузии — Южной Осетии — Абхазии является то, что Евросоюз впервые принял на себя миссию посредника между Россией и, по сути дела, США, которые, как все понимают, стоят за действиями Грузии. Впервые Евросоюз занял место между Россией и США «в качестве гаранта принципа неприменения силы»¹²⁰. В итоге Евросоюз, благодаря своей посреднической деятельности по разрешению вооруженного конфликта в Грузии — Южной Осетии — Абхазии, достиг давно желаемых целей: в региональном масштабе — обеспечив свое реальное присутствие на Южном Кавказе, и в мировом масштабе — превратив себя в мировой центр силы.

Нельзя сказать, что Грузия совсем проиграла в результате своей вооруженной авантюры. Потеряв две части своей территории, Грузия при этом приобрела полную поддержку Запада. Ни Евросоюз, ни США, ни НАТО не осудили как агрессию военные действия Грузии в отношении мирного населения Южной Осетии. Более того, Грузия получит со стороны США, Евросоюза и НАТО огромную военную, материальную и финансовую помощь и будет превращена в мощный форпост Запада на Южном Кавказе. Как ни странно, НАТО, не предприняв никаких известных общественности усилий, в определенном смысле выиграла в результате вооруженного конфликта. Как отмечает Директор Центра за европейскую реформу Ч. Грант, представляя Россию агрессором, «НАТО по большому счету стала победителем Кавказской войны: после двух десятилетий отсутствия ясной миссии, теперь она снова обрела свою старую миссию — защищать своих членов от потенциальной агрессии»¹²¹.

¹²⁰ http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0908_visites_moscou_tbilissi/Mise_en_oeuvre_plan_12_aout_2008.pdf.

¹²¹ Charles Grant, The new Russia and how to deal with it, Series "Open Democracy/ Free thinking for the World", Director, Centre for European Reform, http://www.cer.org.uk/articles/grant_opendemocracy_18sept08.html of 18.09.2008.

Проблемы и перспективы взаимодействия России и ЕС в сфере кризисного урегулирования

Д. О. Новикова

младший научный сотрудник Центра евро- атлантической
безопасности ИМИ МГИМО (У) МИД РФ

За последние годы международные операции в сфере кризисного урегулирования существенно трансформировались, — расширился спектр задач, временные рамки операций, значительно увеличилось число вовлеченных в процесс урегулирования кризиса участников. На данный момент в сфере урегулирования кризисов наиболее востребовано сочетание гражданских и военных инструментов: гибкие политические, экономические, военные и гражданские инструменты, а также комплекс превентивных действий, включающих дипломатические усилия и помощь развитию. На создание таких комплексных гибких инструментов и направлено развитие Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО). В сфере кризисного урегулирования ЕС сегодня специализируется именно на действиях на стыке военного и гражданского аспекта кризисного урегулирования, что является наиболее востребованным (гражданская администрация, гражданская полиция и другие административные эксперты, необходимые в ситуации стабилизации общества на стадии постконфликтного восстановления). И хотя другие международные и региональные организации могут быть более эффективными в этой области, а ЕПБО является не самым приоритетным направлением деятельности Европейского Союза, вклад европейских стран в международное кризисное урегулирование за последние годы становится все более ощутимым.

Сегодня ЕС активизирует свою деятельность в вопросах, традиционно относимых к сфере так называемой «жесткой безопасности», постепенно усиливая свое влияние на решение проблем европейской и международной безопасности. Европейский Союз в рамках ЕПБО проводит тринадцать военных и гражданских

миссий в четырех регионах мира, в том числе две операции на постсоветском пространстве — в Грузии и Молдове. Естественно, что такие изменения компетенции ЕС не могут оставаться без внимания России. В этой связи вопрос об объективной оценке потенциала Евросоюза в сфере кризисного урегулирования, перспектив наращивания европейского присутствия на постсоветском пространстве, а также потенциала взаимодействия России и ЕС в сфере кризисного урегулирования становится весьма актуальным.

Прежде всего, следует отметить, что формирующиеся инструменты европейского кризисного урегулирования в наибольшей степени отвечают требованиям урегулирования современных конфликтов и проведения военно-гражданских операций. В целом, Евросоюз может довольно эффективно осуществлять следующий спектр задач:

- Стабилизация ситуации, разъединение или обеспечение разъединения сторон конфликта или принуждения к миру, когда военный контингент, призванный обеспечить осуществление демобилизации, разоружения, и т.п., может быть подкреплён полицейскими силами (миссии «Артеа», «Артемис»).
- Замена органов местной (национальной) власти и выполнение государственных функций, в первую очередь в секторе безопасности (военные, полицейские контингенты), а также в более широком контексте установления верховенства права (судебные, юридические экспертизы и т.п.).
- Укрепление или реформирование системы государственного управления (институциональные реформы). Наиболее сложная задача, включающая мониторинг и контроль над процессом реформирования, реструктуризации или создания системы государственного управления в системе безопасности, правопорядка и общего государственного администрирования («Проксима», «Темис», «Киншаса»). Самый долгосрочный тип операций, который требует прямого контроля Совета ЕС и дополнительной финансовой поддержки стран Евросоюза и Европейской Комиссии.
- Мониторинг и контроль над выполнением соглашения о прекращении огня между сторонами конфликта (миссии ЕС в Аче, г. Рафах).
- Поддержка международных миротворческих организаций, как в форме самостоятельной миссии ЕПБО («Артемис»), так и в качестве прямой интеграции контингентов ЕС в миссии других международных организаций (операция «Амис»).

При этом все миссии Евросоюза предполагают их проведение в сложной стратегической среде, включают комплексный набор сценариев предотвращения и урегулирования конфликтов и кризисов, а также постконфликтного восстановления, и могут наделяться мандатом с функциями государственного или квази-государственного управления. Исходя из этого, можно выделить следующие сравнительные преимущества ЕС в области кризисного урегулирования:

- Возможности быстрого реагирования и оперативного принятия решений, — силы быстрого реагирования в военном и гражданском компоненте.
- Возможность использования высококвалифицированных специалистов и ресурсов, — инструменты ЕПБО могут быть эффективнее использованы в ситуациях качественных, а не количественных.
- Возможность использовать политический ресурс ЕС. Эффективность миссий может быть выше в тех районах, где влияние Евросоюза достаточно сильное.

- Комплексный подход и возможность задействовать различные инструменты Евросоюза, — военный и гражданский компоненты ЕПБО, дипломатические и экономические ресурсы, инструменты и ресурсы Комиссии.
- Возможность использовать потенциал Сообщества, привлекать другие международные организации (эффективный мультилатерализм), а также гражданское общество и неправительственные организации, которые обладают относительной политической нейтральностью, хорошей финансовой базой, могут функционировать в течение длительного времени и действовать не напрямую, дополняя ЕПБО там, где прямые методы работать не будут.
- Значительные финансовые возможности для оказания гуманитарной помощи странам, пострадавшим от кризисов. Сегодня Евросоюз вносит (как организация, и по линии отдельных стран-членов) самый большой в мире вклад в предоставление гуманитарной помощи, а гуманитарное агентство ЕС ЕСНО охватывает своей деятельностью около 40 стран мира.

Таким образом, как отмечают многие эксперты, среди основных международных организаций, действующих в сфере международной безопасности, Евросоюз пока что обладает наибольшими возможностями для успешной реализации «комплексного подхода» к кризисному урегулированию, что и объясняет востребованность Европейской политики в области безопасности и обороны в современном мире.

Кроме того, немаловажным фактором повышения роли Евросоюза как субъекта международной безопасности стал перенос акцента на урегулирование кризисов как основное направление деятельности ЕС в рамках ЕПБО. Об этом свидетельствует ряд принятых за последнее время концептуальных документов ЕС. Так, в декабре 2008 г. Совет ЕС принял два программных документа, в которых дается общая оценка развития Европейской политики в области безопасности и обороны, а также намечаются контуры ее будущего развития (Декларация об укреплении потенциала, Декларация о повышении эффективности ЕПБО¹²²). В этих документах отмечалась необходимость увеличения вклада ЕС в укрепление международного мира и безопасности и противодействие угрозам безопасности европейских стран (на основе Европейской стратегии безопасности) — прежде всего в рамках операций кризисного урегулирования. Кроме того, в конце 2008 г. был подготовлен документ «Обеспечение безопасности в изменяющемся мире», который указывал новые стратегические направления для Евросоюза¹²³. В документе также отмечалось, что ЕС необходимо наращивать свой потенциал в сфере кризисного урегулирования, как на институциональном, так и на практическом уровне. Подчеркивалось, что ни один другой международный субъект не обладает таким широким набором инструментов как ЕС, и поэтому ответственность Евросоюза за поддержание международной безопасности в современном мире существенно возрастает.

¹²² Conclusions of the Brussels European Council on the ESDP, 11–12 December 2008. Declaration on strengthening capabilities, 11 December 2008. Declaration by the European Council of the enhancement of the European Security and Defence Policy (ESDP), 11 December 2008

¹²³ Report on the implementation of the European Security Strategy — Providing Security in a Changing World, December 2008

С расширением функциональной сферы деятельности ЕПБО в последнее время происходит также расширение географического охвата деятельности Евросоюза. В первую очередь это относится к постсоветскому пространству. Так, в «Обеспечении безопасности в изменяющемся мире» также говорилось об отдельной проблеме, которую для международной и европейской безопасности представляют «замороженные» конфликты — в частности, особое внимание уделено Грузии и Молдавии. В связи с возвращением «силовой политики» на европейский континент (вооруженный конфликт в Грузии в августе 2008 г.), Закавказье рассматривалось в Докладе как «новые Балканы» для Европы. Отдельное внимание уделяется развитию политики соседства ЕС и вовлечение в нее новых стран, прежде всего на восточном направлении. В первую очередь отмечалась Беларусь, как чрезвычайно зависимая от России страна (авторы доклада рекомендовали предоставить ей членство в программе, даже в формате «партнерство-лайт»), а также Украина¹²⁴.

На практике, грузино-югоосетинский конфликт в августе 2008 г. способствовал дальнейшему наращиванию присутствия Евросоюза в регионе, в первую очередь в связи с развертыванием наблюдательной миссии ЕС в Грузии. Более того, на этапе обсуждения возможного развертывания данной миссии ряд экспертов призывал Евросоюз выступить в качестве основного посредника в урегулировании грузино-югоосетинского конфликта, вплоть до возможной замены российских миротворцев в регионе международными силами ЕС-ООН¹²⁵.

15 сентября 2008 г. Совет ЕС принял решение о развертывании в Грузии собственной гражданской миссии наблюдателей (МНЕС), а 1 октября 2008 г. миссия начала свою работу в соответствии с Соглашениями между Россией и Грузией от 12 августа и 8 сентября 2008 г., подписанными при посредничестве Европейского Союза.

Мандат МНЕС распространяется на всю территорию Грузии (включая формально Южную Осетию и Абхазию, независимость которых странами ЕС не признал). МНЕС является мониторинговой миссией и не обладает исполнительными полномочиями. Общий бюджет миссии составляет 35 млн. евро; персонал насчитывает 352 эксперта, включая штаб, региональные бюро и свыше 200 наблюдателей. Миссия работает в тесном сотрудничестве с ОБСЕ и ООН. В октябре и ноябре 2008 г. Миссия ЕС в Грузии осуществила 500 акций по патрулированию территории.

Основные задачи миссии включали:

- содействие стабилизации и нормализации ситуации в зонах конфликта, наблюдение и анализ ситуации с точки зрения принципов эффективного управления, построения правового государства, поддержания общественного порядка, а также безопасности транспорта, энергетической инфраструктуры и возвращения перемещенных лиц и беженцев;
- наблюдение за передислокацией войск МВД Грузии и соблюдением сторонами прав человека и норм международного права;
- укрепление мер доверия, содействие снижению напряженности путем установления или упрощения контактов между сторонами и других мер.

¹²⁴ Там же.

¹²⁵ The EU Can Mediate Georgia Conflict. // Atlantic Memo №8. <http://www.atlantic-community.org>.

Миссия Европейского Союза по оказанию приграничной помощи Молдавии и Украине началась 30 ноября 2005 г. по просьбе президентов Молдавии и Украины¹²⁶. Мандат миссии был изначально рассчитан на два года; в 2007 г. мандат был продлен еще на два года до конца ноября 2009 г. Бюджет миссии до конца 2009 г. составит 24 млн. евро (не считая средств, напрямую выделяемых странами ЕС для обеспечения пребывания откомандированных специалистов из различных служб своих стран). Пограничная миссия не обладает исполнительными полномочиями, а является консультативным и техническим механизмом.

В задачи миссии Евросоюза входили:

- Совместная работа с Молдавией и Украиной по гармонизации стандартов и процедур пограничного контроля в соответствии с европейскими нормами;
- Повышение профессионализма молдавских и украинских таможенных и пограничных служб на оперативном уровне;
- Развитие системы анализа рисков;
- Укрепление сотрудничества и улучшение взаимодействия между пограничной и таможенной службами и другими правоохранительными органами;
- Содействие трансграничному сотрудничеству, повышение прозрачности на молдавско-украинской границе.

И хотя данные миссии можно скорее оценить как ограниченные по масштабам и влиянию, в такой ситуации есть все основания полагать, что ЕС совершил своего рода «прорыв» на постсоветском пространстве.

Кроме того, в 2009 г. была принята программа «Восточное партнерство», которая создавала новые структуры и основу отношений между ЕС и Украиной, Молдовой, Грузией, Азербайджаном, Арменией и Белоруссией, вовлекая эти страны в экономическую, политическую и стратегическую сферу влияния Европы¹²⁷.

Что касается центрально-азиатского направления, то в ближайшее время здесь также следует ожидать активизации действий ЕС. В первую очередь это связано с изменением стратегии международного сообщества по урегулированию конфликта в Афганистане. В ситуации, когда Афганистан становится новым военным приоритетом международного сообщества, государства Центральной Азии также приобретают новое международное значение¹²⁸.

¹²⁶ Молдавско-украинская государственная граница протяженностью 1222 км, состоит из 955 км контролируемой границы и 267 км неконтролируемой границы. На границе действуют 67 официальных пропускных пункта, включая международные, межгосударственные и местные. 470 км границы на молдавской стороне находятся под контролем властей Приднестровья. Внутренняя граница между Приднестровьем и другими регионами Молдовы не контролируется молдавскими пограничниками, однако существуют мобильные патрульные посты, которые функционируют при поддержке подразделений милиции на автодорожных пунктах пропуска. Сейчас вдоль молдавско-украинской границы работают 233 сотрудника миссии ЕС, включая пограничных и таможенных экспертов из 22 государств-членов ЕС; представителей ряда стран СНГ и местных специалистов из Молдовы и Украины. Эксперты Миссии работают в шести полевых офисах: Басарабьска, Кишинев, и Отач в Молдове, Котовск, Кучурганы и Одесский порт в Украине. Штаб-квартира Миссии находится в Одессе, на юге Украины.

¹²⁷ Подробнее см. А. Суздальцев. «Восточное партнерство» ЕС и риски для России. Доклад на заседании Научно-экспертного совета ОДКБ, Москва, 22 мая 2009 г.

¹²⁸ P. Quinn-Judge. Afghanistan and Central Asia: The Risk to US Supply Lines. The Wall Street Journal. 11 March 2009.

С одной стороны, подобная интенсификация деятельности ЕС на постсоветском пространстве на фоне ухудшения российско-европейских отношений, не может не вызывать озабоченности со стороны России. Вместе с тем, совпадение долгосрочных интересов безопасности ЕС и России создают все основания для развития сотрудничества.

Для России особое значение имеет включение в «зону безопасности» Европейского Союза территорий находящихся в Европе новых независимых государств. Это ставит Москву перед необходимостью выработать и согласовать с ЕС основные принципы совместной деятельности в этих районах и, возможно, договориться об институтах сотрудничества. В противном случае Россия может оказаться изолированной от международных усилий в сфере обеспечения безопасности в районах, которые считаются зоной ее особых интересов.

ЕС со своей стороны заинтересован в разрешении затянувшихся конфликтов, препятствующих прогрессу и стабильности в регионе. Ликвидация затяжных конфликтов в Азербайджане, Грузии и Молдавии являются одной из наиболее приоритетных задач в сфере региональных отношений, успешное решение которой может стать ключом к урегулированию многих других проблем. Сегодня Евросоюзу представился случай привлечь Москву к участию в проектах, которые со временем могут перерасти в совместную миротворческую деятельность. Это явилось бы крупным шагом на пути к формированию общего пространства в сфере безопасности, позволило бы продвинуться в сторону стабилизации подверженного кризисам региона.

Кроме того, осуществления амбициозных планов в сфере ЕПБО требует от европейцев укрепления своих собственных военных ресурсов, в противном случае Евросоюз неизбежно столкнется с определенными проблемами при проведении операций в области кризисного урегулирования. Однако европейская политическая элита не слишком благожелательно относится к идее увеличения военных расходов в рамках Европейской политики в области безопасности и обороны. Более того, в 1990-е гг. европейские государства значительно сократили свои военные бюджеты. Кроме того, сейчас Европейский Союз и так оказался занят одновременно в нескольких дорогостоящих проектах — создание валютного союза, расширение на восток и т. д.

В то же время идея использования Евросоюзом ресурсов НАТО натолкнулась на ряд проблем. Во-первых, это связано с позицией Турции, которая блокирует доступ ЕС к ресурсам НАТО и требует права участвовать в процессе принятия решений в области политики безопасности и обороны. Во-вторых, позиция Соединенных Штатов, которые, с одной стороны, поддерживают идею сотрудничества ЕС и НАТО в оборонной сфере и выступают против создания дублирующих институтов, а с другой стороны, ожидают от ЕС укрепления собственных военных ресурсов: европейские силы быстрого реагирования (ЕСБР) не должны представлять собой номинальные военные структуры, способные выполнять лишь незначительные операции миротворческого характера, в то время как Соединенные Штаты и НАТО несли бы основную военную и финансовую нагрузку.

Таким образом, необходимость усиления европейских военных ресурсов может быть использована для укрепления взаимодействия между Россией и ЕС. Сотрудничество с Россией в сфере обороны позволило бы европейцам минимизировать свои затраты на усиление оборонной мощи. Во-первых, Россия может оказать помощь

ЕС, поделившись своими военными технологиями. Это также потенциально может оказаться в интересах России и российской обороной промышленности, поскольку распространение российских технологий в Европе приведет к значительному увеличению территории распространения российского вооружения.

Потенциальная помощь России может заключаться в участии в операциях, проводимых ЕС. Европейский союз приветствует возможное участие третьих стран в гуманитарных и миротворческих операциях, которые он собираются проводить. Возможные варианты взаимодействия и пути сотрудничества с третьими странами, включая Россию, еще обсуждаются. От России во многом зависит, какие формы примет это сотрудничество. Главным камнем преткновения остаются разногласия по поводу состава и командной структуры объединенных миротворческих сил. Россия стремится к сотрудничеству «на равных», то есть равному участию в командовании объединенными силами ЕПБО и России. Европейский союз, напротив, отстаивает принцип автономного принятия решений, исключающий такую возможность. Чтобы дать старт сотрудничеству, сторонам придется вступить в открытый диалог по этому вопросу¹²⁹.

Наконец, важным направлением остается сотрудничество между Россией и ЕС в сфере обороны и безопасности на постсоветском пространстве, например, в Центральной Азии¹³⁰:

- Противодействие наркотрафику из Афганистана.
- Экономическая сфера и инвестиционный климат в странах ЦАР,
- Стабилизация и государственное строительство,
- Защита общих социальных ценностей (стандарты образовательные, права меньшинств, гендерное равенство,
- Развитие связей по линии ТРАСЕКА, ЕвразЭС, ЦАС.

Кроме того, общее видение угроз безопасности, закрепленное в Европейской стратегии безопасности, практически полностью совпадает с видением угроз, характерным для Соединенных Штатов, а также с соответствующими взглядами, присущими нынешнему российскому руководству. Это обуславливает возможность многостороннего сотрудничества Европейского Союза, США и России в области безопасности, но при условии, что общее видение источников угроз будет дополнено общим представлением о средствах, с помощью которых можно эти угрозы нейтрализовать.

В целом, на концептуальном уровне ЕПБО формировалась, в том числе, и как инструмент кризисного реагирования, который может быть использован по запросу ООН. ЕС в своих концептуальных документах неоднократно признавал ведущую роль ООН в поддержании международного мира и безопасности. Взаимодействие ЕС-ООН рассматривается Евросоюзом как элемент системы мультилатерализма. ООН является центральным звеном многополярного мира, приверженность которому ЕС постоянно подтверждает. Подобная позиция также соответствует стратегической ориентации России на построение многополюсного мира.

Кроме того, довольно перспективными сферами для налаживания взаимодействия

¹²⁹ С. Фишер. Евросоюз и Россия: как спасти партнерство.// Россия в глобальной политике. №3, май–июнь 2008.

¹³⁰ EU Stakes in Central Asia. Chailiot Paper №91. July, 2006.

могли бы стать развитие сотрудничества по линии ЕС-ОДКБ, общие программы и проекты в сфере кризисного урегулирования на Африканском континенте (в том числе и борьба с пиратством), взаимодействие России с ЕС в рамках развития комплексного подхода к урегулированию кризисов.

В целом, перспективы сотрудничества России и ЕС в сфере кризисного урегулирования определяются такими факторами как:

- Изменившийся характер операций кризисного урегулирования, представляющих собой гибридные миссии, в которых участвуют различные институциональные субъекты и международные организации.
- Повышение «дееспособности» Евросоюза — совместные операции по урегулированию кризисов России-ЕС могли бы стать довольно эффективным механизмом кризисного урегулирования, прежде всего на постсоветском пространстве.
- Существующие потенциал и возможности ЕС в рамках ЕПБО, которые могут быть эффективно задействованы при проведении совместных операций — например, «боевые группы» ЕС, которые изначально создавались для данных целей. Возможно, что в ближайшей перспективе именно ЕС будет играть все большую роль в обеспечении европейской безопасности, и в такой ситуации Россия не должна оставаться в стороне.

Однако, несмотря на очевидный потенциал для развития взаимодействия, а в перспективе сотрудничества в сфере кризисного урегулирования, ни Россия, ни ЕС пока что не стремятся предпринимать активные действия в данном направлении. Пока что развитие консультаций между ЕС и Россией по наиболее актуальным проблемам международных отношений так и не привело к видимому прогрессу практического взаимодействия сторон в сфере европейской и международной безопасности. Фактически единственным конкретным результатом сотрудничества двух сторон остается участие нескольких российских офицеров в полицейской миссии ЕС в Боснии и Герцеговине. Это почти символическое участие не предполагало ни политического, ни оперативного влияния в рамках операции. Россия по приглашению ЕС также принимала участие в командно-штабных учениях сил ЕПБО, однако, всего лишь в качестве наблюдателя, а не партнера.

При этом российская сторона неоднократно отмечала незаинтересованность ЕС в развитии сотрудничества в сфере обороны и безопасности с Россией, а наличие многочисленных пробелов в оперативном потенциале ЕС так и не стало для него стимулом к военно-техническому сотрудничеству с Россией. На данный момент в концептуальных документах России и ЕС развитие взаимодействия в сфере кризисного урегулирования друг с другом не является значимым приоритетом.

Если оценивать результаты сотрудничества Россия — ЕС в целом, то они пока что не выходят за пределы политических деклараций и не представляют конкретных мер в развитии стратегического партнерства. В итоге, сложилась ситуация, когда повторяющиеся от саммита к саммиту декларации о развитии партнерства не только не могли скрыть, но даже подчеркивали, что отсутствие совместно сформулированных долгосрочных ориентиров все больше ограничивают двустороннее сотрудничество даже в его нынешнем формате.

Более того, в последние годы отношения между Евросоюзом и Россией были отмечены нарастанием региональной напряженности, связанной, в первую очередь,

в борьбу за влияние на постсоветском пространстве. По мере того как Европейский союз стремился укрепить свое влияние на территории бывшего СССР, Россия пыталась сохранить собственной экономической и политической контроль.

Кроме того, наметилось серьезное расхождение основных принципов, стратегий и целей между Россией и Евросоюзом, особенно остро проявившееся в связи с конфликтом в Грузии в августе 2008 г., российской операцией по поддержанию мира, признанием Россией независимости Абхазии и Южной Осетии, «газовой войной» между Россией и Украиной в начале 2009 г. и т.п. И если раньше общие ценности являлись основным условием функционирования партнерства России и ЕС, то сегодня стоит вопрос об оптимальном соотношении прагматических интересов, взаимной выгоды и общих целей.

Тем не менее, при наличии столь весомых предпосылок и потенциала для развития сотрудничества в сфере кризисного урегулирования между Россией и ЕС, отсутствие взаимодействия между обеими сторонами в данной сфере может в скором времени превратиться в «издержки упущенных возможностей». Для России развитие ситуации по данному сценарию может привести к ее изоляции от общеевропейских усилий в сфере безопасности, прежде всего на постсоветском пространстве. В то же время Евросоюзу, стремящегося реализовать довольно масштабные планы в сфере кризисного урегулирования, также довольно сложно справиться с этим в одиночку, — в первую очередь это касается наращивания гражданских и военных ресурсов для реализации ЕПБО в полном объеме. В этой связи представляется, что именно сотрудничество в области кризисного урегулирования и могло бы стать той самой сферой оптимального соотношения прагматических интересов, взаимной выгоды и общих целей.

Совет сотрудничества арабских государств залива: основные результаты деятельности и перспективы развития

Е. С. Мелкумян

Региональные организации повышают свою роль в системе международных отношений. Их деятельность, направленная на интеграцию своих членов, способствует их экономическому развитию и более активному участию в глобальных экономических и политических процессах. Такое региональное объединение, как Европейский Союз, которое достигло самых положительных результатов в деле интеграции европейских стран, демонстрирует широкие возможности и для развития других региональных организаций. ЕС стал одним из ведущих акторов международных отношений на глобальном уровне. Другие организации, которые следуют по его пути, превращаются в самостоятельных акторов региональных отношений. К их числу относится и Совет сотрудничества арабских государств Залива (ССАГЗ).

Возможности расширения организации

ССАГЗ — региональная организация, которая уже своим названием определяет круг участников этого объединения. В его состав входят шесть арабских государств, имеющих выход к Персидскому заливу. Иными словами, из числа возможных членов ССАГЗ заранее исключался неарабский Иран. В состав членов Совета сотрудничества в момент его создания в 1981 г. не был, однако, включен Ирак как государство, отличающееся от стран, вошедших в эту организацию, с точки зрения своего политического устройства, исторической судьбы и провозглашавшихся им целям внешней и внутренней политики. А эти факторы и были признаны основополагающими в Основном Уставе ССАГЗ, в котором они были названы в качестве главных условий, определивших согласие Бахрейна, Катара, Кувейта, Объединенных Арабских Эмиратов (ОАЭ), Омана и Саудовской Аравии на создание этого объединения¹³¹.

¹³¹ Аль-Ахмед М. Дж. Маджлис ат-таун аль-халиджий. Хакика ам хийяль (Совет сотрудничества Залива. Реальность или иллюзия). Эль-Кувейт, 1993. С. 79.

Устав организации предполагал, что она должна была носить закрытый характер, так как в нем не был предусмотрен порядок принятия новых членов. В статье 5 Основного Устава — «Членство в Совете сотрудничества» — указывается: «Совет сотрудничества состоит из шести государств, представители которых участвовали в совещании их министров иностранных дел, состоявшемся 4 февраля 1981 г. в Эр-Рияде»¹³². Таким образом, «шестерка» стремилась не допустить расширения своего состава, опасаясь возможного нарушения уже сложившегося баланса внутренних сил в своем составе, в случае вступления в ее ряды Ирака или, в то время, еще двух йеменских государств. Однако реальная ситуация в регионе внесла определенные коррективы в подход членов ССАГЗ к проблеме расширения состава этой организации. Эти изменения стали очевидными в 2000-е годы, когда ситуация в регионе осложнилась из-за проблем в Ираке и противоречий в отношениях между Ираном и государствами ССАГЗ.

Первой страной, которая получила возможность укрепить свои отношения с Советом сотрудничества, стал Йемен. Эта страна неоднократно высказывал намерение присоединиться к деятельности ССАГЗ, однако, в свое время положительное решение этого вопроса не было принято.

Нельзя не отметить, что на отношение ССАГЗ к возможности интеграции Йемена, по всей вероятности, оказала негативное воздействие в целом проиранская позиция этой страны в период кувейтского кризиса. Саудовская Аравия и Кувейт оказали серьезное противодействие йеменскому стремлению: Кувейт не простил Йемену предательства его интересов в период кризиса, Саудовская Аравия же не поддержала вступление Йемена в ССАГЗ, скорее всего, из-за опасений его возможного усиления в будущем, нежелательного для саудовского королевства, являющегося признанным лидером этой организации. Йемен занимает важное стратегическое положение, он сопоставим с Саудовской Аравией по таким показателям, как численность населения и размер территории. Кроме того, между Йеменом и Саудовской Аравией существуют территориальные споры, которые стали причиной обострения обстановки в районе саудовско-йеменской границы в декабре 1994 г., а затем и в феврале 1995 г. В дальнейшем же отношения между обеими странами были урегулированы.

В то же время за вступление Йемена в ССАГЗ высказывались Оман, ОАЭ и Катар. Их стремление расширить состав Совета объяснялся, по-видимому, тем, что они пытались уравновесить роль Саудовской Аравии, стремившейся контролировать все сферы деятельности ССАГЗ, присутствием в его рядах другого крупного государства.

Обращение Йемена с просьбой о вступлении в Совет сотрудничества в 2001 г. было встречено с пониманием. Это объясняется тем, что члены ССАГЗ осознали необходимость оказания помощи стране, где нарастал экономический кризис и был утрачен контроль властей над отдаленными регионами, где действовали бандитские формирования, терроризировавшие население. В декабре 2001 г. на совещании глав государств организации в Маскате было принято решение о включении Йемена в состав некоторых комитетов ССАГЗ.

По сути дела, это решение определялось необходимостью предоставления помощи Йемену, оказавшемуся после объединения Северной и Южной частей страны в критическом состоянии, как в плане экономическом, так и социально-политическом.

¹³² Там же.

Нестабильность в соседнем государстве грозила безопасности государств-членов Совета сотрудничества. Кроме того, это решение должно было стать ответом на критику со стороны ряда арабских государств, обвинявших членов организации в недостаточном внимании к общеарабским проблемам и в нежелании делиться своим богатством, полученным от нефти, которую арабские националисты считают достоянием всех арабов.

Оказание экономической поддержки Йемену осуществляется согласно решениям, принятым на совещании в верхах государств ССАГЗ в 2005 г. в Абу-Даби. Стороны создали совместную комиссию, которая постоянно проводит обсуждения вопросов, связанных с экономическим развитием Йемена в течение ближайших десяти лет¹³³. С 2005 по 2007 гг. государства ССАГЗ инвестировали более 2 млрд. долларов в финансирование 50 проектов и программ, осуществляемых на всей территории Йемена¹³⁴.

Подводя итоги финансовой помощи государств Совета сотрудничества для реализации плана экономического развития Йемена на 2007–2010 гг. на саммите ССАГЗ в Дохе в декабре 2007 г., главы стран ССАГЗ выразили удовлетворение достижениями Йемена в осуществлении комплексного экономического развития и подтвердили свое стремление оказывать поддержку этой стране в будущем¹³⁵.

В декабре 2008 г. саммит ССАГЗ в Маскате одобрил присоединение Йемена к дополнительному числу комитетов Совета сотрудничества, таких как Организация мер и весов, Комитет промышленных консультаций, Организация по осуществлению взаимных расчетов, Комитет радио и телевидения. Расширение сфер взаимодействия Йемена с государствами-членами ССАГЗ, тем не менее, не означает готовности этой организации к полноправному членству Йемена.

Возможности вступления Йемена в организацию, объединяющую шесть государств Залива, были обсуждены в феврале 2008 г. на совещании предпринимателей стран Залива и иностранных государств в Сане. Это была уже вторая встреча партнеров по экономическому сотрудничеству с Йеменом. На ней присутствовал генеральный секретарь ССАГЗ Абдель Рахман Аль-Атыйя, а также 250 участников — инвесторов из соседних и иностранных государств, а также представителей международных финансовых структур. Выступая перед собравшимися, премьер-министр Йемена Али Мухаммед Маджур сказал: «Пришло время для того, чтобы Йемен занял свое место в организации Совета сотрудничества, принимая во внимание тот факт, что отношения между Йеменом и странами Залива достигли нового качественного уровня развития в рамках подъема экономики Йемена и его адаптации в Совет сотрудничества»¹³⁶.

По всей вероятности, члены ССАГЗ не возражают против расширения экономического сотрудничества с Йеменом, который начал проводить серьезные экономические реформы. Однако его полноправное членство в организации — дело будущего,

¹³³ MEED. 30 November-6 December 2007. P. 22.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Насс иялян Ад-Доха хавла киям ас-сук аль-халиджийа аль-муштарак (Текст декларации в Дохе о создании единого рынка в Заливе). — Аш-Шарк Аль-Аусат, Л., 05.12.2007. С. 1.

¹³⁶ Аль-Хайят, 05.02.2008. Л., С. 2.

потому что перед этой страной стоят еще очень сложные задачи по обеспечению внутренней безопасности, осуществлению демократизации политической системы и преодолению экономического отставания от государств, являющихся членами Совета сотрудничества. Генеральный секретарь ССАГЗ А. Р. Аль-Атыйя подчеркнул, что «генеральный секретариат, выполняя указания глав государств и правительств государств-членов Совета сотрудничества, готов укреплять связи Йемена со структурами Совета сотрудничества и поднять уровень наших взаимных отношений». Он также особо остановился на «общности судьбы, истории, цивилизации, общем социальном и культурном наследии»¹³⁷. Присоединение Йемена к деятельности ССАГЗ вряд ли будет происходить в сжатые сроки. Его вхождение в организацию будет сложным, принимая во внимание его экономическую отсталость, нерешенность многих социальных проблем и недостаточную политическую стабильность. Государства-члены Совета сотрудничества, по всей вероятности, не захотят взваливать на себя груз йеменских проблем и будут по возможности тормозить процесс его окончательного вступления в эту организацию в качестве полноправного члена.

Присоединение Ирака к деятельности ССАГЗ также нельзя исключать. Ирак, со своей стороны, высказывает это намерение. Так, вице-президент Ирака Тарик Аль-Хашими, во время своего визита в Кувейт в конце 2007 г., поставил этот вопрос¹³⁸. Однако, по все вероятности, государства ССАГЗ не будут спешить с его решением. Если Ирак и станет членом этой организации, то процесс его принятия будет поэтапным.

В ситуации, когда политический процесс в Ираке будет развиваться успешно, для него крайне важно будет подтвердить свою самоидентификацию, как арабского и мусульманского государства. В этом случае, присоединение его к Совету сотрудничества будет вполне оправданным и необходимым. Глубокая трансформация иракской политической системы и его внешнеполитической стратегии создала необходимую базу для сближения его с другими арабскими государствами региона — членами Совета сотрудничества. Для самих членов этой организации вступления Ирака может иметь как позитивные, так и негативные последствия. Среди позитивных последствий можно отметить следующие: возможность более успешной координации нефтяной политики, что создаст благоприятные возможности для развития нефтяного сектора всех арабских стран Залива. Ирак, кроме того, может стать выгодным торговым партнером членов ССАГЗ, принимая во внимание его большой внутренний рынок и традиционно достаточно высокий уровень развития сельскохозяйственного и промышленного производства. Подключение Ирака к общей экономической деятельности ССАГЗ поможет в реализации планов организации по экономическому сотрудничеству, в частности, в создании единой сети железнодорожного сообщения и водоснабжения¹³⁹. Во всех

¹³⁷ Там же.

¹³⁸ Аш-Шарк Аль-Аусат, 14.01. 2008. С. 2.

¹³⁹ Маджлис ат-таун ли дуваль Аль-Халидж аль-арабийя. Ад-Даура аль-хамиса ва аль-ишрун лиль Маджлис аль-аала. Киммат Заид. Афак джадида ли мустакбаль ваъид. (Совет сотрудничества арабских государств Залива. Двадцать пятая сессия Высшего совета. Саммит имени шейха Заида. Новые горизонты многообещающего будущего). Аль-Имана аль-амма ли Маджлис ат-таун ли дуваль Аль-Халидж аль-арабийя. Марказ аль-маалюмат (Генеральный секретариат Совета сотрудничества арабских государств Залива. Информационный центр). Янаир 2005 (январь 2005) — <http://www.gcc.org>. — access 20.02.2005.

этих проектах участие Ирака было бы весьма полезным. Ирак также был бы способен обеспечить потребности стран Совета сотрудничества в рабочей силе.

Политическое сотрудничество Ирака и государств ССАГЗ приведет к усилению арабского влияния на ситуацию в регионе и ослаблению позиций Ирана. Участие Ирака в деятельности Совета сотрудничества также поможет малым государствам-членам этой организации снизить зависимость от Саудовской Аравии, так как они смогут балансировать между этими двумя крупными державами, которые станут ее центральным звеном.

Говоря о возможных негативных последствиях интеграции Ирака в объединение арабских государств Залива, необходимо, прежде всего, отметить, что в этом случае организация должна будет взять на себя решение сложных проблем Ирака, которые, даже при его успешном продвижении вперед, будут сохраняться. Не просто будет согласовывать и политические позиции Ирака с позициями других членов Совета сотрудничества, принимая во внимание, в частности, его отличный от других стран-членов исторический опыт, состав населения и политическую культуру. Несмотря на то, что и Ирак, и государства Совета сотрудничества, несомненно, выиграют, если Ирак станет членом организации, по всей вероятности, этого можно ожидать не в ближайшей перспективе, а только после того, как завершится переходный период в становлении новой иракской государственности. Можно также предположить, что на первых порах Ирак не станет полноправным членом организации, а будет участвовать в работе ряда ее комитетов.

Еще одним претендентом на вступление в эту региональную организацию является Иран. О его намерении стать членом этого регионального объединения было заявлено официально. Посол Исламской республики Иран (ИРИ) в Саудовской Аравии Сайид Мохаммед Хусейни в интервью газете «Аш-Шарк Аль-Аусат» отметил, что «Иран заявил о своем желании вступить в ССАГЗ». По его словам, это предложение было принято и будет рассмотрено на очередном саммите организации. Он также подчеркнул, что «Иран хотел бы начать с экономического сотрудничества, потому что опыт ЕС подтвердил, что надо начинать с экономики, а потом переходить к сотрудничеству в области политики и безопасности»¹⁴⁰. Можно предположить, что в случае с Ираном, государства-члены Совета сотрудничества не будут давать ясного и четкого ответа на вопрос о возможности его присоединения к этой организации. Принимая во внимание все те противоречия, которые между ними существуют и вполне реальные опасения Саудовской Аравии относительно того, что Иран станет ее соперником в стремлении играть ведущую роль в рамках организации, скорее всего, члены ССАГЗ будут развивать с ИРИ сотрудничество в области экономики, но вряд ли согласятся на полноправное участие этой страны в деятельности ССАГЗ.

Основные направления сотрудничества

Оценивая итоги деятельности организации можно сделать вывод о результатах, достигнутых в различных сферах, которые были намечены для взаимодействия между ее членами.

¹⁴⁰ Asharq Al-Awsat interview's Sayyid Mohammad Husseini, the Iranian ambassador to Saudi Arabia. — Asharq Al-Awsat (English), 13.02.2008. С. 3.

Экономическое сотрудничество развивалось в соответствии с заключенным в июне 1981 г. Унифицированным экономическим соглашением. Оно предусматривало расширение торгового обмена, как между членами объединения, так и зарубежными партнерами. Эти цели частично были реализованы. Однако, создание таможенного союза стран ССАГЗ, который был предусмотрен в соответствии с данным соглашением, было отложено и его реализация начала осуществляться только в 2003 г. В то же время были приняты практические шаги для создания единых условий для ведения экономической деятельности граждан всех государств-членов ССАГЗ. Были приняты законы, гарантирующие свободу передвижения, проживания и трудоустройства, свободу ведения экономической деятельности и перемещения капиталов, а также права собственности, наследования и завещания.

Несмотря на некоторые ограничения, которые касались видов экономической деятельности и были призваны оградить более слабые в экономическом отношении страны от конкуренции со стороны их более сильных партнеров, эти меры способствовали, прежде всего, созданию значительного числа совместных предприятий и расширению рынка рабочей силы. Это было важно и потому, что все граждане государств, являющихся членами ССАГЗ, были уравнены с точки зрения социальных условий труда. Они также получили возможность получать образование, унифицированное как с точки зрения программ, так и условий поступления в специализированные и высшие учебные заведения. Координация усилий членов организации по подготовке кадров была направлена на увеличение числа местной рабочей силы. Это, однако, не привело к сокращению числа иностранных рабочих, используемых в этих странах, которые по-прежнему составляют подавляющее большинство среди их экономически активного населения.

Благодаря тому, что ССАГЗ стремился к координации своих планов развития, была выработана единая нефтяная политика, включая добычу нефти, ее переработку, сбыт, ценообразование, использование природного газа, а также выработку единых позиций в международных и специализированных организациях. Совместные действия государств-членов ССАГЗ привели к упрочению их позиций на мировом нефтяном рынке и к более эффективному использованию имеющихся энергетических ресурсов.

Государства ССАГЗ согласовывали планы промышленного и сельскохозяйственного развития, стремясь преодолеть одностороннюю зависимость экономики от единственного источника сырья — энергетических ресурсов. Им этого сделать пока не удалось, но совместными усилиями всех стран Совета сотрудничества диверсификация народного хозяйства входящих в него государств осуществляется более успешно.

В декабре 2007 г. на совещании в верхах стран-членов Совета сотрудничества проходившем в Дохе, была принята декларация о создании единого рынка государств ССАГЗ, к которому эта организация стремилась на протяжении длительного периода.

Заключение этого соглашения означает наступление принципиально нового этапа в экономическом сотрудничестве государств-членов. Как отметил генеральный секретарь ССАГЗ Абд Ар-Рахман Аль-Атыйя: «Единый рынок Залива основывается на принципе, изложенном в третьей пункте экономического соглашения» (заключено государствами ССАГЗ в 1981 г. — *Е.М.*). По словам А. Р. Аль-Атыйи, в нем говорилось, что «коренные и натурализованные граждане любого государства, входящего в Совет сотрудничества, действуют в любой стране-участнице организации, таким

же образом, как граждане этой страны без какого-либо различия или дискриминации во всех областях экономики¹⁴¹. Прежде всего, это касается любой экономической деятельности, деятельности в области обслуживания или инвестиций; занятия ремеслами или другой профессиональной деятельностью; владения или покупки акций или создания компаний; работы в государственных и частных организациях; социального страхования и пенсий; владения недвижимостью; перевода капиталов; налогообложения; пользования социальными, медицинскими и образовательными услугами; передвижения и проживания.

Соглашение о едином рынке Залива призвано предоставить гражданам стран, входящим в Совет сотрудничества, более широкие возможности, в том числе в сфере вложения капиталов у себя дома и за границей, увеличении доходов от экономических проектов, роста эффективности производства, обеспечении более совершенных методов эксплуатации природных ресурсов, и упрочении его положения и влияния среди других международных экономических объединений. Давая оценку этому соглашению, саудовский министр иностранных дел принц Сауд Аль-Фейсал в интервью газете «Аш-Шарк Аль-Аусат» заявил, что соглашение о едином рынке «увеличит доходы граждан государств Совета сотрудничества, углубит их единую гражданскую идентичность, обеспечит полное равенство всех граждан государств ССАГЗ в их предпринимательской деятельности, а также занятии ремеслами или другими видами деятельности»¹⁴².

Помимо решения вопроса о создании единого рынка, государства ССАГЗ подтвердили свое намерение перейти с 2010 г. к единой валюте, хотя Оман отказался от привязки собственной денежной единицы к единой валюте. В случае успешной реализации этого проекта, экономики всех государств ССАГЗ окажутся неразрывно связанными друг с другом. Будет создан мощный экономический блок и основа для дальнейшего экономического роста. По словам генерального секретаря Аль-Атййя: «Подписание соглашения о единой валюте — это, прежде всего, политическое решение, и политические проблемы, такие как расположение центрального банка единой валюты, контроль монетарной политики... и даже название единой валюты могут стать наиболее чувствительными моментами»¹⁴³. В то же время Аль-Атййя считал, что введение единой валюты «будет способствовать росту конкурентоспособности и экономической эффективности. Более того, это обеспечит поворот к диверсификации и ликвидирует полную зависимость от доходов, полученных от производства гидрокарбонатов». Аль-Атййя также подчеркнул, что «государства-члены должны реформировать региональный финансовый сектор, для того, чтобы он мог отвечать потребностям валютного союза»¹⁴⁴.

Переход ССАГЗ к единому рынку и валютному союзу может столкнуться с определенными трудностями: это, прежде всего, диспропорция в уровнях и темпах экономического развития стран-членов, а также значительное превосходство экономики

¹⁴¹ Насс иаян Ад-Доха хавла киям ас-сук аль-халиджийа аль-муштарак (Текст декларации в Дохе о создании единого рынка в Заливе). — Аш-Шарк Аль-Аусат, 05.12.2007. С. 1.

¹⁴² Аш-Шарк Аль-Аусат, 12.12.2007. С. 2.

¹⁴³ MEED.30 November — 6 December 2007. P. 30.

¹⁴⁴ Ibid.

Саудовской Аравии. Для преодоления этих препятствий на пути реализации заключенных соглашений необходимо будет проявить политическую волю со стороны всех лидеров государств-членов ССАГЗ.

Государства ССАГЗ озабочены возможными негативными последствиями мирового экономического кризиса и считают необходимым координацию усилий всех стран-членов этой организации для того, чтобы уменьшить его негативное влияние на экономику государств, входящих в Совет сотрудничества. В выступлении султана Омана Кабуса в декабре 2008 г. на саммите ССАГЗ в Маскате была намечена программа действий Совета сотрудничества в условиях мирового финансового кризиса. Султан Кабус призвал своих коллег взаимодействовать с другими международными структурами, для того, чтобы «исправить сложившееся положение и вернуться к поступательному экономическому и социальному развитию, сохранить международные торговые связи и сотрудничество между народами на основе сбалансированного экономического развития, стабильности финансовых рынков, что требует стабилизации цен на нефть»¹⁴⁵.

Со стремлением государств-членов ССАГЗ противодействовать негативному воздействию кризиса на экономику своих стран связано их решение, принятое на саммите в декабре 2008 г., ускорить создание валютного союза. С этой целью было решено создать центральный банк, который должен заниматься эмиссией единой валюты стран, входящих в Совет сотрудничества.

Создание транспортных связей между государствами, входящими в ССАГЗ, предполагается решить путем строительства сети железных дорог. Государства ССАГЗ приняли решение о создании единой электросети и осуществления совместного проекта водного сообщения.

Повышенное внимание к проблемам экономического сотрудничества отражает новую тенденцию в деятельности Совета сотрудничества, который прежде центральное место отводил развитию сотрудничества в политической сфере. Это, вне всякого сомнения, связано с тем, что государства-члены этой организации стали частью мирового экономического пространства и поэтому они должны реагировать на все изменения, происходящие на мировом экономическом рынке.

Формы политического сотрудничества

Определение направлений политического сотрудничества зависит от самоидентификации этой организации и тех задач, которые она перед собой ставит.

В Абу-Дабийской Декларации, принятой на первой сессии Высшего Совета в мае 1981 г., подчеркивалось, «мы принадлежим к одной национальности, имеем одну религию, общее культурное наследие, общие ценности и обычаи. Принимая во внимание наше геополитическое положение и наши нефтяные богатства, которые делают нас объектом международных политических амбиций, граничащих с вымогательством, мы все стремимся к совместному взаимодействию»¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Джалалат ас-султан юаккид аля аль-хифаз аля аль-макасиб альяти тахаккакат ли дуваль ва муватини аль-маджлис (Его Величество султан подтверждает необходимость сохранения достижений, достигнутых государствами и народами Совета) — Оман аль-йаум, Маскат, 30.12.2008. С. 1.

¹⁴⁶ Closing Statements, op cit. P. 25.

В цитируемом отрывке обращают на себя внимание несколько ключевых положений. Прежде всего, государства Залива отделяют себя от остального арабского мира, частью которого, они, конечно же, себя признают. Их специфика связана, прежде всего, как подчеркивается в тексте данного документа, с их геополитическим положением и наличием огромных нефтяных богатств. Фактор нефти играет особую роль в определении не только общности государств, ставших членами Совета сотрудничества, но и тех задач, которые перед ними стоят. Они заключаются в необходимости защитить себя от притязаний со стороны внешних сил. Как отмечалось далее в цитируемом документе, «опасности, угрожающие региону, возростали по мере увеличения потребностей индустриального мира в нефти». Интеграция региона, который будет иметь «один голос, одно мнение и единую силу» сделает невозможным превратить его в объект международных амбиций. В документе подчеркивалась необходимость для государств, обладающих нефтяными богатствами, добиться такого положения в мире, которое бы соответствовало их статусу в мировой экономике. Совет сотрудничества был создан после энергетического кризиса 1973–1974 гг., после применения нефтяного эмбарго в ходе октябрьской войны 1973 г. между арабскими странами и Израилем, когда нефтедобывающие государства Залива осознали степень зависимости мировой экономики от их нефтяных богатств. В то же время в Декларации отмечалось, что «нефть — это богатство, которое постепенно исчезает. Хотя в прошедшие десятилетия она принесла благосостояние, в то же время вызвала трения и изменения в поведении нашего народа. Сегодня народы Залива ждут от своих правительств решения трудного уравнения: добиться истинного непрерывного развития, с одной стороны, и сохранить социальный мир, безопасность и прогресс, с другой». В Декларации содержались и рекомендации, направленные на то, чтобы избежать тех опасностей, которые стали причиной кровопролитных войн, огромных жертв и материальных убытков в других регионах, ставших результатом длительных и неразрешенных региональных противоречий. Таким образом, одним из главных направлений политического сотрудничества становится решение спорных региональных проблем.

Подходы к конфликтам в регионе Залива

Совет сотрудничества был создан в тот период, когда между двумя региональными державами региона Залива — Ираном и Ираком шли продолжавшиеся в течение 1980–1988 гг. военные действия. На протяжении всех лет этого кровопролитного противостояния Совет сотрудничества вырабатывал свой подход к этому конфликту, который непосредственным образом затрагивал интересы государств-членов организации. Он поддерживал все резолюции Совета Безопасности ООН, в которых содержался призыв к прекращению огня и обеспечению безопасных перевозок нефти, что, прежде всего, заботило его членов.

В декабре 1988 г. на проходившей в Манаме своей очередной сессии Высший Совет ССАГЗ с удовлетворением воспринял прекращение огня между Ираном и Ираком и начало переговоров между обеими странами-соседями. В подходе Совета сотрудничества к ирано-иракской войне нашли отражение общие интересы государств-членов по обеспечению региональной безопасности, что не всегда соответствовало устремлениям отдельных государств-членов, определявшихся их взаимоотношениями с противоборствующими сторонами. Преодоление страновых интересов позволи-

ло Совету сотрудничества сохранить отношения с обеими противоборствующими странами и благодаря осуществлявшимся им постоянным миротворческим усилиям повысить свой авторитет в регионе.

Агрессия Ирака против Кувейта в августе 1990 г. была воспринята остальными членами организации как агрессия против всех участников этого объединения. Их безусловная поддержка Кувейта и участие в многонациональных силах, сформированных для его освобождения, сплотили организацию и придали ей новый импульс к развитию.

Территориальные проблемы существовали между большинством государств ССАГЗ. Наиболее острым и трудноразрешимым среди них был конфликт между Катаром и Бахрейном.

При Высшем совете ССАГЗ существует специальный орган — Организация по урегулированию конфликтов, призванная участвовать в разрешении конфликтных ситуаций между государствами-членами. В соответствии с Уставом Организация по урегулированию конфликтов доводит свое решение до Высшего совета в виде рекомендаций или предложений, по которым надлежит принять соответствующие меры¹⁴⁷. Статья №4 Устава Организации по урегулированию конфликтов определяет порядок ее формирования. В ее состав входят граждане государств-членов, не участвующих в конфликте. Численность членов Организации зависит от характера конфликта, но она не должна быть менее трех человек¹⁴⁸. Ее деятельность носит временный характер. После того, как Организация предоставит свои рекомендации или предложения в Высший совет ССАГЗ, она считается распущенной.

Этот орган имеет довольно ограниченные полномочия. Кроме того, не был предусмотрен механизм претворения в жизнь тех решений, которые принимались Высшим советом после рассмотрения вопроса о том или ином конфликте Организацией по урегулированию конфликтов. Тем не менее, созыв Организации по урегулированию конфликтов дает некоторые результаты. Он позволяет предотвратить перерастание конфликта в прямое вооруженное столкновение между противоборствующими сторонами и способствует его политическому решению.

В 1986 г. обострение конфликтной ситуации между Бахрейном и Катаром удалось погасить благодаря созыву Организации по урегулированию конфликтов. Между Катаром и Бахрейном были начаты переговоры, в которых в качестве посредника участвовала Саудовская Аравия. Однако, эта конфликтная ситуация не была урегулирована. Была договоренность сторон о передаче его на рассмотрение Международного арбитражного суда в Гааге, но затем Бахрейн отказался от этого соглашения. Катар в одностороннем порядке вынес его на рассмотрение Международного суда. Слушания в суде начались в 1996 г. Бахрейн не присутствовал на заседаниях суда, поэтому рассмотрение этого вопроса затягивалось. Катаро-бахрейнский конфликт осложнял деятельность Совета сотрудничества. Каждая из сторон пыталась оказать давление на эту организацию для его решения в свою пользу. Бахрейн, в частности, отказался участвовать в проходившем в Дохе в декабре 1996 г. саммите ССАГЗ.

Напряженность во взаимоотношениях между Бахрейном и Катаром проявлялась во взаимных обвинениях по различным поводам.

¹⁴⁷ Устав ССАГЗ, ст. 10 цит. по: Мияфф аль-абхас, Эль-Кувейт, КУНА, №19, февраль 1983. С. 28.

¹⁴⁸ Устав Организации по урегулированию конфликтов, ст. 4 цит. по: Там же. С. 48.

Государства ССАГЗ понимали, что для нормального функционирования этой организации и плодотворного развития Катара и Бахрейна необходимо найти решение их затянувшегося пограничного конфликта. В декабре 1996 г. на совещании в верхах в Дохе была создана комиссия под руководством Саудовской Аравии, членами которой стали представители Кувейта, ОАЭ и Омана, для урегулирования отношений между Катаром и Бахрейном. Ее деятельность не дала результатов, и она была распущена. Решение вопроса вновь было возвращено в Международный суд в Гааге. В мае-июне 2000 г. проходили слушания по этой проблеме. В марте 2001 г. был определен вердикт суда, который был в пользу, прежде всего, Бахрейна, однако, был принят обеими странами, которые были заинтересованы в развитии двусторонних отношений. Государства-члены Совета сотрудничества выразили удовлетворение тем, что спор между ними был разрешен.

В сентябре 1992 г. обострилась конфликтная ситуация между Саудовской Аравией и Катаром. Перестрелка в пограничном пункте Абу Аль-Хфус могла бы перерасти в вооруженный конфликт, но вмешательство ССАГЗ предотвратило это.

Проблема была разрешена при посредничестве президента Египта Хосни Мубарака, который 20 декабря 1992 г. встретился с представителями Катара и Саудовской Аравии в Джидде. В ходе этого совещания стороны пришли к взаимному признанию соглашения 1965 г., в которое были внесены некоторые изменения, расширившие катарскую территорию и, тем самым, некоторые ее требования были удовлетворены. В 1999 г. наконец-то была демаркирована граница между Саудовской Аравией и Катаром¹⁴⁹.

Противоречия между Саудовской Аравией и Катаром в последующий период были окончательно урегулированы. Выступая на саммите в Дохе в начале декабря 2007 г. премьер-министр Катара шейх Хамад бен Джасем Аль Тани заявил: «Наши отношения с Саудовской Аравией развиваются в позитивном направлении, принимая во внимание, что королевство представляет собой становой хребет сотрудничества в Заливе»¹⁵⁰.

29–30 декабря 2008 года в Маскате — столице султаната Оман состоялось ХХІХ совещание в верхах государств ССАГЗ. В первую очередь, участники встречи приветствовали создание Саудовско-катарского координационного комитета, который призван содействовать укреплению отношений между двумя странами в различных областях.

Государства ССАГЗ ставят своей целью разрешить все конфликтные ситуации, существующие между ними, путем переговоров. Еще в декабре 1995 г. правивший тогда саудовский король Фахд призвал государства Совета сотрудничества найти приемлемое решение для существующих территориальных проблем между членами этой региональной организации¹⁵¹.

Оман в тот же период выступил с инициативой о демаркации границ со всеми соседними государствами, и, в первую очередь, с партнерами по ССАГЗ. В августе

¹⁴⁹ The Middle East and North Africa, 2007. P. 935.

¹⁵⁰ Аш-Шарк Аль-Аусат, 05.12.2007. С. 1.

¹⁵¹ Middle East policy, vol. IV, N4, Oct.1996. P. 159.

1995 г. он заключил соглашение с Саудовской Аравией, в котором была зафиксирована необходимость решения всех существовавших между двумя странами спорных пограничных проблем. Оман выразил готовность принять компромиссное решение в урегулировании территориальных разногласий с Шарджей, для того, чтобы заключить соглашение о разграничении границ с ОАЭ. Это должно было завершить демаркацию всех границ государства.

ССАГЗ, как региональная организация, объединяющая большинство государств региона, играл существенную роль в стабилизации региональной обстановки. Вместе с тем, он не обладал достаточными возможностями, которые позволили бы ему полностью взять на себя решение конфликтных ситуаций. Эта организация, тем не менее, действовала в направлении снижения их уровня и способствовала их мирному разрешению.

Позиции в отношении проблем арабского мира

Совет сотрудничества идентифицирует себя как часть арабского и мусульманского сообщества. Совет сотрудничества рассчитывал на поддержку со стороны арабских государств, поэтому, основываясь на идеях арабского единства, он считал необходимым уделять первостепенное внимание всем проблемам арабского мира. В первую очередь, эта организация приступила к выработке своего подхода к решению арабо-израильского конфликта. Эта задача основывалась, помимо поддержки общеарабских интересов, на том, что руководители Совета считали, что «обеспечение безопасности в регионе Залива связано с достижением мира на Ближнем Востоке...»¹⁵². Такой подход определил стремление государств-членов ССАГЗ к поиску мирных способов разрешения конфликта.

Конечно, в развитии отношений между Израилем и арабскими странами происходили изменения, фиксировавшиеся в документах Совета сотрудничества. Тем не менее, главным принципом единого подхода стран ССАГЗ к вопросам урегулирования арабо-израильского противостояния оставалось признание резолюций Совета Безопасности ООН №242 и №338 как основы для ликвидации конфликтной ситуации, требование удовлетворить законные права палестинского народа, в том числе права его на создание собственного государства со столицей в «Благородном Иерусалиме» (Восточном Иерусалиме). Совет сотрудничества включал в свои требования идею освобождения всех оккупированных Израилем арабских территорий, включая Голанские высоты, и отход израильских войск к линиям демаркации, существовавшим до 4 июня 1967 г. Он требовал освобождения всех оккупированные ливанских земель, в соответствии с резолюцией №425 Совета Безопасности ООН.

Совет сотрудничества поддержал инициативу Саудовской Аравии, выдвинутую в 1981 г. в то время наследным принцем этой страны Фахдом и ставшую основой общеарабской позиции по мирному разрешению конфликта. После начала в октябре 1991 г. мадридского мирного процесса «ССАГЗ приветствовал быстрые и искренние мирные усилия мирового сообщества, и, прежде всего, США», направленные на урегулирование арабо-израильского конфликта¹⁵³. Генеральный секретарь ССАГЗ

¹⁵² Ibid. P. 23.

¹⁵³ Ibid. P. 136.

принял участие в Мадридской мирной конференции в качестве наблюдателя. В то же время государства-члены Совета сотрудничества участвовали в многосторонних переговорах, проходивших в рамках Мадридской конференции. После начала второй интифады осенью 2000 г. страны Совета сотрудничества были последовательными защитниками прав палестинцев. Они отстаивали законность их борьбы с израильской оккупацией, в то же время выступали за начало переговоров и скорейшее решение вопроса о создании независимого палестинского государства.

В конце марта 2002 г. состоявшаяся в Бейруте встреча в верхах глав государств и правительств арабских стран одобрила инициативу, выдвинутую в то время саудовским наследным принцем (нынешним королем) Абдаллой бен Абдель Азизом. Эта резолюция была направлена на урегулирование отношений между палестинцами и Израилем, а также разрешение ближневосточного конфликта в целом.

Саудовская инициатива содержала в себе принципиально новую основу для урегулирования этой конфликтной ситуации, в которую в той или иной степени втянуты все арабские государства. В рамках этой инициативы Израилю было предложено вывести свои войска со всех оккупированных им арабских территорий и вернуться к границам, существовавшим до начала июньской войны 1967 г. В ответ на это арабские страны заявляли о своей готовности установить с ним нормальные полноценные отношения. В то же время в саудовском предложении говорилось и о необходимости создания независимого палестинского государства со столицей в Иерусалиме.

Все совещания в верхах ССАГЗ уделяли повышенное внимание ближневосточному урегулированию. Не стал исключением и 28 саммит в Дохе в начале декабря 2007 г. Он проходил непосредственно после завершения международной конференции по Ближнему Востоку в Анаполисе, в котором государства-члены Совета сотрудничества приняли самое активное участие. В заключительном коммюнике саммита его результаты были положительно оценены, как шаг, направленный на возобновление переговоров между заинтересованными сторонами. Была выражена уверенность, что переговоры должны строиться на определенных принципах, прежде всего, они должны затрагивать основные проблемы в отношениях палестинцев и израильтян: границы, вода, поселения, беженцы, Иерусалим, безопасность, создание жизнеспособного, независимого палестинского государства со столицей в Восточном Иерусалиме, при условии, что два независимых государства будут жить бок о бок в мире и согласии. Одной из основ для начала переговоров должна стать ликвидация поселений на палестинских землях¹⁵⁴.

Кроме того, переговоры должны включать и сирийско-израильский и ливано-израильский треки в рамках всеобъемлющего долгосрочного и справедливого урегулирования ближневосточной проблемы. Участники саммита в Дохе подтвердили, что переговоры должны идти при соблюдении принципов международной законности и решений международного сообщества, в первую очередь, «дорожной карты», а также мирной арабской инициативы. Была подчеркнута важность соблюдения временных рамок для проведения переговоров — конец 2008 г.

¹⁵⁴ Насс аль-баян аль-хитамиль лиль кимма аль-халиджиа фи Ад-Доха (Текст заключительного коммюнике саммита в Дохе). — Аш-Шарк Аль-Аусат, 04.12.2007. С. 1.

В этой связи Высший совет выразил свою озабоченность тем, что Израиль предпринял дополнительные меры для ужесточения блокады палестинского народа, особенно в секторе Газы, к сожалению, это происходит после завершения конференции в Анаполисе и принятых там решений. В заключительном коммюнике саммита была подтверждена позиция ССАГЗ об условиях достижения урегулирования на Ближнем Востоке: вывод всех израильских войск с оккупированных территорий, включая Голанские высоты и оккупированные территории на юге Ливана, обозначенные в резолюциях Совета Безопасности 425 и 426, и возвращение к линии, существовавшей до 4 июня 1967 г.

Кроме того, государства ССАГЗ призвали палестинцев к национальному примирению, путем проведения переговоров и исполнения тех решений, которые были достигнуты ими в Мекке. Для членов ССАГЗ такая постановка вопроса имела принципиальное значение, так как попытка примирить стороны и приглашение их с этой целью в Мекку происходило по инициативе короля Саудовской Аравии Абдаллы бен Абдель Азиза.

Члены ССАГЗ играют роль посредников в налаживании контактов между Израилем и палестинцами. Они участвовали в целом ряде совещаний, которые США инициировали в 2006 и 2007 гг. Кроме того, тот факт, что Катар избрал курс проведения открытой дипломатии в ближневосточном урегулировании, содействует этому процессу. Катар предоставил возможность ХАМАС открыть свой офис в Дохе. Эмир Катара шейх Хамад летом 2007 г. вел переговоры с главой политбюро этой организации Халедом Машалем¹⁵⁵. В то же время Катар поддерживает контакты с Израилем. Все это позволяет расширить воздействие на успешное посредничество в переговорах между палестинцами и израильтянами.

В заключительном коммюнике совещания в Маскате, в декабре 2008 г на первое место была поставлена проблема палестинцев и мирный процесс на Ближнем Востоке. Участники саммита осудили налеты Израиля на сектор Газа и призвали мировое сообщество в лице постоянных членов Совета Безопасности ООН срочно принять меры для прекращения агрессии Израиля. Они подчеркнули, что «национальное единство палестинцев — надежная защита для палестинского народа», поэтому они призвали все отряды палестинцев «крепить свои ряды в этот тяжелый для палестинского народа период». Было также выражено требование к Израилю об освобождении им всех оккупированных арабских территорий, включая Голанские высоты, в соответствии с резолюциями Совета Безопасности ООН. В этой связи была выражена надежда на то, что вновь избранный американский президент Барак Обама будет уделять проблеме палестинцев и мирному процессу на Ближнем Востоке самое пристальное внимание¹⁵⁶.

На внеочередном саммите государств ССАГЗ, который прошел в Эр-Рияде в январе 2009 г., была выработана единая позиция членов организации, в связи с агрессией Израиля в Газе. Принципиально важным представляется то, что лидеры Совета сотрудничества не отказались от поддержки арабской мирной инициативы и стремятся

¹⁵⁵ MEED. Special Report: Qatar. 14–20 September 2007. P. 36.

¹⁵⁶ Насс аль-баян аль-хитами ли киммат Маскат (Текст заключительного коммюнике саммита в Маскате) — Аш-Шарк Аль-Аусат, 31.12. 2008. С. 1.

действовать в направлении возобновления переговорного процесса между израильтянами и палестинцами. Как заявил министр иностранных дел Саудовской Аравии С. Аль-Фейсал: «Эта инициатива все еще имеет действительное значение»¹⁵⁷.

Совет сотрудничества отстаивал также необходимость укрепления арабской солидарности и разрешения противоречий, как между отдельными арабскими странами, так и внутренние противоречия, возникающие в некоторых арабских государствах. Активную роль Совет сотрудничества сыграл в процессе национального примирения в Ливане после окончания гражданской войны в этой стране. Саудовская Аравия была среди инициаторов проведения совещания в Эт-Таифе в 1989г., на котором были приняты решения по политическому урегулированию всех спорных вопросов, касающихся политического устройства Ливана.

В урегулировании ситуации после войны в Ливане между Израилем и Хизбаллой летом 2006 г., ССАГЗ также сыграл положительную роль. Катар, который в тот период был членом Совета безопасности ООН, смог оказать серьезную поддержку правительству Ливана. Он стал первой арабской страной, направившей свои войска в состав созданных ООН сил по поддержанию мира в Ливане. Он также предоставил помощь в размере 300 млн. долларов для нужд восстановления в этой стране. Катарские авиалинии первыми возобновили полеты в Бейрут после окончания военных действий¹⁵⁸.

Катар как малое государство, входящее в Совет сотрудничества, имеет возможность поддерживать отношения с самыми различными странами и политическими организациями, что позволяет ему успешно осуществлять посредническую миссию для решения конфликтных ситуаций. Эта его деятельность поддерживается и другими членами этой региональной организации.

ССАГЗ принимает активное участие в решении проблемы по восстановлению Ирака, а также проблемы ядерного досье Ирана.

Активное участие Совета сотрудничества в решении проблем, касающихся отдельных арабских государств или арабского мира в целом еще раз подтвердили, что эта организация стремится к повышению своей роли в арабском мире.

Главы государств-членов ССАГЗ на саммите в Маскате, в декабре 2008 г. подтвердили свою позицию в отношении Ирака. Они заявили о необходимости сохранить целостность этой страны, уважать ее суверенитет и независимость, потребовали отказа от вмешательства в ее внутренние дела и сохранения ее арабской и исламской идентичности. Таким образом, арабские лидеры региона Залива надеются на то, что «Ирак сохранит свою целостность, и все местные политические силы будут действовать в направлении достижения национального единства для успешного развития политического процесса, в котором будут участвовать все представители иракского народа без какого-либо различия или дискриминации»¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Киммат Эр-Рияд ат-тариа туайаду мунакашат аль-удван аля Газза фи киммат Аль-Кувейт (Внеочередной саммит в Эр-Рияде поддержал обсуждение агрессии против Газы на саммите в Кувейте) — Аш-Шарк Аль-Аусат 16.01.2009. С. 1.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Насс аль-баян аль-хитами ли киммат Маскат (Текст заключительного коммюнике саммита в Маскате) — Аш-Шарк Аль-Аусат, 31.12. 2008. С. 1.

Активное участие Совета сотрудничества в решении проблем, касающихся отдельных арабских государств или арабского мира в целом еще раз подтвердили, что эта организация стремится к повышению своей роли в арабском мире.

ССАГЗ является одним из ведущих акторов в регионе Залива. Сегодня, наряду с Ираном, эта организация определяет региональный баланс сил. Ирак в его нынешнем состоянии целиком и полностью занят решением своих внутренних проблем, поэтому его влияние на региональную ситуацию опосредованное, хотя в перспективе Ирак должен стать силой, от которой также будет зависеть развитие отношений в регионе Залива. Среди этих трех основных субъектов ССАГЗ обладает потенциальными возможностями, которые по некоторым параметрам превосходят соответствующие показатели двух других региональных государств, прежде всего, налаженные связи с США, странами Западной Европы, растущие отношения с Китаем, а также воздействие на решение общеарабских проблем.

Кроме того, Совет сотрудничества доказал свою возможность влиять на региональную ситуацию в те периоды, которые были наиболее важными для региона: во время ирано-иракской войны, кризиса, связанного с иракской агрессией против Кувейта и последовавшим за ним затяжным кризисом в Ираке, который завершился падением режима Саддама Хусейна и военной оккупацией страны. По всем этим серьезным региональным проблемам ССАГЗ занимал единую позицию и проводил скоординированные действия, направленные на защиту интересов стран-членов. В современных условиях эта региональная организация должна разработать совместную стратегию, призванную способствовать обеспечению региональной безопасности и сохранению стабильности в государствах, являющихся ее членами.

Геополитическая многовекторность в современной Центральной Азии и членство в международных организациях

А. А. Казанцев

В 2007–2008 гг. многие российские эксперты отмечали ряд несомненных внешне-политических успехов нашей страны в Центральной Азии: вступление Узбекистана в ОДКБ и ЕврАзЭС, выход его из ГУУАМ, вывод оттуда американских баз, договоренности по Прикаспийскому газопроводу и по модернизации системы Средняя Азия — Центр, по расширению КТК, увеличение российских инвестиций в регион, решение киргизского руководства о выводе из страны американской базы «Манас». Тем не менее, необходимо понимать, что эти успехи пока до конца не остановили геополитического дрейфа Центральной Азии прочь от России и организаций постсоветского пространства, начавшегося после распада СССР. Геополитическая многовекторность — базовая международно-политическая реальность региона.

Геополитическая многовекторность и объективные политико-экономические интересы стран Центральной Азии

В советский период центрально-азиатские республики политически и экономически были отделены от внешнего мира «железным занавесом» и связаны преимущественно с другими бывшими советскими республиками. Степень их внутренней экономической кооперации также была достаточно высокой по сравнению с настоящим временем (у советских республик межреспубликанская торговля составляла от 57 до 78% их валового производства).

Как показывает анализ основных направлений внешней торговли новых независимых государств, после распада СССР достаточно быстро восстановились традиционные пестрота и многовекторность внешнеполитических и внешнеэкономических интересов региона. Этот процесс «восстановления старых культурных, исторических, религиозных и коммерческих связей»¹⁶⁰ начался уже в конце периода горбачевской

¹⁶⁰ Crossette B. Central Asia Rediscovered Its Identity// New York Times. 24 June 1990. E3.

«перестройки». В результате, в настоящее время интересы центрально-азиатских государств достаточно «разбросаны» не только по разным странам-партнерам, но и по ключевым регионам мира (постсоветское пространство, Европа и Северная Америка, АТР и Китай, исламский мир).

В то же время речь не идет о «нормальной» диверсификации экспорта и импорта, характерной для развитых стран, поскольку доля основных 5 внешнеторговых партнеров для всех стран региона превышает 50%! Иными словами, для всех центрально-азиатских государств сохраняется очень высокая зависимость от небольшого набора торговых партнеров.

Второй внешнеэкономической тенденцией стала очень слабая степень торговых связей стран региона друг с другом. У этого есть две причины. Во-первых, они производят, как правило, различные виды сырья (часто, сходного) и, следовательно, нуждаются в рынках промышленно развитых стран. Во-вторых, между государствами региона отсутствует эффективная внутрирегиональная интеграция, а для торговых взаимодействий нет какого-либо институционального базиса. Никто в регионе не готов поступаться своими краткосрочными интересами ради создания долгосрочных рамок взаимодействия. В конечном итоге, мы видим воссоздание традиционной для этой части мира «пестроты» и внешнеориентированности.

Так, доля других стран Центральной Азии во внешнем товарообороте Казахстана, имеющего крупнейшую в регионе экономику, даже в лучшие годы не превышала 3%, а с учетом нелегальной торговли и контрабанды (включая наркосоставляющую) — 5–6%¹⁶¹. Кризис развивающихся рынков 1997–1998 гг., резко усиленный российским дефолтом в августе 1998 г., привел к таможенной войне между центрально-азиатскими странами, формально являвшимися членами такой интеграционной структуры, как «Центрально-азиатское экономическое сообщество». Например, Узбекистан периодически перекрывал поставки газа в Киргизию, а Казахстан отключал Узбекистану международную телефонную связь. Поезда из Туркменистана и вовсе грабились на узбекской границе. Конфликты и разногласия между странами Центральной Азии чрезвычайно многочисленны, они вообще могут составить отдельный предмет исследования.

С 1991 г. по настоящее время можно выделить некие ключевые внешнеторговые закономерности, например, неуклонное уменьшение доли России и других постсоветских государств и постепенное увеличение доли стран ЕС и Китая. Однако третьей характерной чертой оказалась нестабильность основных направлений внешнеэкономических связей стран региона. Иерархия основных торговых и инвестиционных партнеров постоянно меняется. Очевидно, что описанная тенденция тесно связана с традиционной «пестротой» внешних ориентаций региона и высокой изменчивостью клановой политико-экономической жизни в неопатримониальной системе.

Те же самые тенденции (пестрота и географическая разбросанность; отсутствие серьезного интереса друг к другу; нестабильность внешних интересов и их иерархии) видны и при более комплексном анализе внешнеполитических приоритетов стран региона.

¹⁶¹ Жуков С., Резникова О. Экономическое взаимодействие на постсоветском пространстве// Кавказ & Глобализация. Журнал социально-политических и экономических исследований. 2006. Том 1 (1).

Таблица 1. Внешнеполитические интересы и приоритеты стран Центральной Азии в 2007–2008 гг.¹⁶²

Страна	Сферы интересов и партнеры	Внешнеполитические интересы и приоритеты	Тип внешней политики
Казахстан	Экономическая сфера — Россия, Китай, постсоветские государства, США, ЕС. Военно-политическая сфера — Россия, Китай, США	<ol style="list-style-type: none"> 1. Многовекторная политика. 2. Общие интеграционные проекты с Россией. 3. Общие инвестиционные проекты с Китаем. 4. Сотрудничество с американскими и европейскими нефтегазовыми и другими крупными сырьевыми компаниями. 5. Военное сотрудничество с НАТО и США (строительство военно-морской базы в Атырау). 	Открытая внешняя политика. Сильный акцент на интеграцию.
Узбекистан	Экономическая сфера — Россия, Китай, страны АТР. Военно-политическая сфера — Россия и Китай.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Трения с США и ЕС. Игра на геополитической конкуренции их с Россией и Китаем. 2. Заинтересованность во внешних инвестициях, особенно, из АТР, Китая и России. 3. Интерес к Пекину и Москве как к странам, выдвигающим минимальные требования к соблюдению прав человека и демократических стандартов. 4. Военная база НАТО (Германия) в Термезе. 	Элементы изоляционизма. Акцент на двусторонние отношения
Киргизия	Экономическая сфера — ЕС, Россия, Китай, США, Казахстан. Военно-политическая сфера — Россия, Китай, США	<ol style="list-style-type: none"> 1. Многовекторная политика. 2. Заинтересованность в инвестициях со стороны всех возможных внешних партнеров. 3. Большие миграционные потоки в Казахстан и Россию 4. Военные базы НАТО (США) и России. 	Открытая внешняя политика. Сильный акцент на интеграцию.

¹⁶² Часть таблицы взята нами из работы: Сатпаев Д. Эффект присутствия. Возвращение России в Центральную Азию активизировало большую игру за регион // Независимая газета. 2006. 27 марта.

Таджикистан	Экономическая сфера — ЕС, Россия, Китай, США Казахстан, Иран Военно-политическая сфера — Россия, Китай, ЕС, США.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Заинтересованность в инвестициях со стороны всех возможных внешних партнеров. 2. Большие миграционные потоки в Россию и Казахстан. 3. Военные базы России, НАТО (Франции), есть информация об интересе Индии к открытию военной базы в Айни. 	Умеренный акцент на интеграцию. Соединение элементов закрытой и открытой внешней политики.
Туркменистан	Экономическая сфера — Россия, ЕС, США, Китай, Украина, Иран, Афганистан, Индия, Пакистан, Турция Военно-политическая сфера — официально признанный ООН нейтральный статус.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Зависимость в экспорте газа от российской инфраструктуры. 2. Многовекторность газово-экспортной политики. 3. Поиск альтернативных маршрутов экспорта газа. Основные заинтересованные стороны — Китай, ЕС и США, Турция, Индия, Пакистан, Иран. 4. Использование США базы Мары-2 для доставки грузов в Афганистан. 	Жесткий изоляционизм. Акцент на двусторонние отношения

Приведенная выше таблица показывает очень широкий разброс интересов и приоритетов новых независимых государств Центральной Азии. При этом можно выделить следующие важные тенденции.

1. Все они, в разной степени, проводят многовекторную политику, ориентированную на сотрудничество с как можно большим количеством внешних партнеров. Это вызывает необходимость членства в очень разнообразных региональных организациях, представляющих абсолютно разные регионы мира.

При этом государства региона по характеру внешней политики четко делятся на две группы. В одну входят Казахстан и Киргизия. Они стремятся к максимальной открытости для интеграции во всех возможных направлениях. При этом оба государства охотно участвуют в работе различных международных организаций и всегда выступают за расширение интеграции в их рамках (хотя и отнюдь не всегда столь же охотно соблюдают накладываемые этим ограничения). В другую группу входят Узбекистан и Туркменистан. Они предпочитают не уступать многосторонним международным организациям полномочия национальных государств. Несмотря на членство в различных региональных организациях, предпочтительными для них являются двухсторонние отношения. При этом Туркменистан в последние периоды правления Туркменбаши проводил и вовсе ярко выраженную изоляционистскую политику. Таджикистан находится где-то посередине между этими двумя группами государств, хотя в последнее время он, скорее, эволюционирует в сторону второй модели. Очевидно, что эти особенности

внешнеполитических ориентаций тесно связаны с особенностями национальной идентичности и политической культуры (см. в предыдущем разделе).

2. В разных сферах (экономика, политика) имеются разные ключевые партнеры. Ни в целом во всех сферах, ни даже в какой-то одной сфере ни для одной центральноазиатской страны невозможно выделить доминирующего внешнего партнера. Их давление везде сбалансировано, что позволяет центральноазиатским лидерам постоянно «играть» на противоречиях внешних сил. Например, Узбекистан «разыгрывает» в настоящее время Китай и Россию против США. Туркменистан же стремится «организовать» как можно большую конкуренцию среди потенциальных покупателей своего газа. Все это связано с чрезвычайной культурно-исторической многовекторностью и «пестротой» региона.
3. Важно отметить, что на протяжении небольших периодов времени происходит постоянная быстрая смена иерархии внешних партнеров в интересах правящей группы. То есть, разные внешние влияния не только вступают в борьбу друг с другом, но они еще и нестабильны во времени. Так, Узбекистан после Андижанских событий переориентировался с США в сторону преимущественного взаимодействия с Россией и Китаем. Таджикистан, по мере консолидации режима Э. Рахмона, все больше наращивает многовекторность своей внешней политики, уменьшая «долю» российского влияния. Позиции внешних сил в Туркменистане прямо пропорциональны основным направлениям экспорта газа. Поэтому строительство газопровода в Китай в ближайшем будущем приведет к резкому усилению его позиций. В Киргизии, по мере консолидации власти К. Бакиева, усиливается военно-политическое влияние России и Китая и ослабевает влияние Запада. Казахстан в последние годы все сильнее начинает экономически влиять на Таджикистан и, особенно, Киргизию. Описанная тенденция тесно связана с высокой изменчивостью клановой политико-экономической жизни в неопатримониальной и персоналистской системе.

В целом, все описанные выше внешнеполитические интересы и приоритеты стран Центральной Азии: а) весьма неопределенны как в плане выбора ключевых внешних партнеров, так и в плане определения региона мира, на который они ориентируются; б) чрезвычайно нестабильны во времени.

Более того, центральноазиатские государства, напротив, *имеют очень существенный интерес в вовлечении в регион внешних сил*, которые бы позволили им решить комплексные задачи выживания и внутреннего развития. Как отмечает Е. Яценко, директор практически единственного российского научного фонда, реально работающего в регионе: основной интерес центральноазиатских стран — «получение предложения, решающего весь комплекс имеющихся проблем — от экономических до цивилизационных. В свое время принадлежность к Советскому Союзу предлагала именно такое решение: защиту от внешних угроз и подавление экстремизма, доступ к технологиям и инфраструктуре, интеграции в союзные и международные хозяйственные связи, гарантии соблюдения интересов местных элит, гуманитарное развитие. Сегодня национальное руководство стран Центральной Азии ищет новый вариант комплексного решения, иной по сравнению с временами СССР»¹⁶³.

¹⁶³ Яценко Е. Геополитика: Не проиграть в Центральной Азии// Ведомости. 2007. №166 (1940). 5 сентября.

В то же время, здесь наблюдается определенный парадокс. С одной стороны, центральноазиатские государства нуждаются в каком-то внешнем партнере, который, как это делала Россия в советские времена, сможет решать комплексные проблемы региона. С другой стороны, как мы показали выше, по совокупности очень серьезных внутривекторных и внешнеполитических причин, имеющих глубокие исторические корни, они не готовы сделать выбор в пользу какого-то *одного* ключевого партнера. Поэтому в настоящее время они пытаются «втянуть» в регион как можно больше разнообразных сил.

С этой целью все центральноазиатские государства проводят «многовекторную» внешнюю политику, заключающуюся в готовности сотрудничать с любыми внешними партнерами (Россия, США, Китай, страны ЕС, Турция, исламские государства и т.д.), готовыми помочь в решении проблем региона (как международно-региональных, так и внутренних). Однако их политические элиты, войдя во вкус независимости, позволяющей им монополично распоряжаться ресурсами целых стран, пока не готовы отдать какой-то внешней силе «контрольный пакет». Более того, они зачастую используют сотрудничество с одной из крупных внешних стран как дополнительный аргумент в пользу привлечения к себе интереса ее международных конкурентов. Иными словами, многовекторная политика часто включает в себя «разыгрывание» одного партнера против другого.

Такая многовекторная политика центральноазиатских стран, направленная, по преимуществу, вовне, и приводит к сохранению «размытости» региона. Ведь ключевые партнеры ищутся новыми независимыми государствами во всех возможных географических направлениях.

В ситуации преобладания в Центральной Азии центробежных сил возникает конструирование ее как международного региона внешними силами. При этом каждая из внешних сил пытается сформировать регион в соответствии с собственными интересами, т. е. прежде всего создать в нем такие институты, которые бы способствовали долгосрочному вовлечению Центральной Азии в сферу влияния соответствующей державы. Поскольку разные вовлеченные во взаимодействие страны представляют различные регионы с разнообразными региональными порядками, то они и стремятся «подключить» Центральную Азию к соответствующей части мира. Таким образом, региональная идентичность «размывается» еще больше.

Парадокс при этом заключается в том, что сохраняющееся пока единство региона создается в результате не работой центробежных сил, а определенным равновесием центростремительных. Центральная Азия в настоящее время существует как отдельный международный регион потому, что разнонаправленные внешние силы не дают друг другу окончательно растворить этот регион в других, прилегающих регионах мира.

Важно подчеркнуть, что многовекторность внешних политик новых независимых государств Центральной Азии, сама по себе, — не краткосрочное явление. Это — феномен уже в масштабах почти двух десятилетий, и он, при отсутствии каких-то серьезных изменений в существующей структуре мировой политики, вряд ли исчезнет за сроки меньшие, чем десятилетия.

Более того, мы также отмечали наличие очень глубокой исторической традиции многовекторности в регионе, насчитывающей века, если не тысячелетия. Ведь ситуация с исторической конкуренцией различных способов именовать и определять

этот регион, большое количество разнонаправленных культурных влияний, а также сложившаяся в результате «пестроты» Центральной Азии как раз и указывают на то, что эта территория на протяжении столетий представляла собой арену битвы разных центрбежных сил.

Многовекторность и международные организации в Центральной Азии

Рассмотрим теперь, как проявляется многовекторность интересов центральноазиатских государств в виде членства в различных региональных организациях. Региональные международные организации, в которые входят центральноазиатские страны, представляют все 4 основных пространственных вектора внешнеполитических и внешнеэкономических взаимодействий центральноазиатских государств: постсоветское пространство вокруг России, исламский мир, Китай и АТР, Европа и евроатлантическое пространство.

А. Международные региональные организации на постсоветском пространстве, представленные в Центральной Азии в 1991 — 2008 гг.

В Центральной Азии в 1991–2008 гг. присутствовали совершенно разные международные организации, связанные с постсоветским пространством: «первого поколения», т. е. связанные с «цивилизованным разводом» между советскими республиками (СНГ), и «второго поколения», т. е. нацеленные на реальную интеграцию (ЕврАзЭС, ОДКБ); ориентированные на интеграцию вокруг России (ЕврАзЭС, ОДКБ) и «альтернативные» (ГУУАМ). Тем не менее, влияние всех этих организаций достаточно нестабильно. Так, например, Туркменистан с 2005 г. окончательно перестал быть постоянным членом всех постсоветских организаций. Узбекистан особенно во второй половине 1990-х гг.—самом начале 2000-х гг. пытался при поддержке США выступать как самостоятельный региональный центр силы, альтернативный России. Поэтому он не участвовал сначала ни в одной из пророссийских интеграционных организаций «второго поколения», а также активно поддерживал альтернативные интеграционные проекты в рамках ГУУАМ и собственно центральноазиатских структур. Лишь после Андижанского восстания ситуация резко поменялась. Ориентация Таджикистана на Россию и связанные с ней интеграционные структуры, бывшая первоначально очень сильной, постепенно ослабевает по мере консолидации политического режима.

Содружество независимых государств (СНГ). Создано 8 декабря 1991 г. Цель — координация взаимоотношений бывших советских республик с целью обеспечить «цивилизованный развод» СССР. В СНГ после выхода Грузии в 2008 г. осталось 11 членов, среди которых находятся 4 страны Центральной Азии (кроме Туркменистана, который с 2005 г. вышел из действительных членов СНГ и стал наблюдателем).

Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) — международная экономическая организация ряда постсоветских государств, занимающаяся формированием общих внешних таможенных границ, выработкой единой внешнеэкономической политики с целью формирования в перспективе общего рынка. Лидирующую роль играет Россия (несет основную долю издержек по финансированию работы организации). Создана в мае 2001 г. Включает 6 членов, среди которых в настоящее время 4 центральноазиатские страны (кроме Туркменистана). Первоначальными членами были 3 центральноазиатские страны (Казахстан, Киргизия, Таджикистан).

В 2005 г. было объединено с организацией центральноазиатского сотрудничества (ОЦАС). После этого в 2006 г. в ЕврАзЭС вступил Узбекистан. 20 октября 2008 г. в Секретариат Интеграционного Комитета ЕврАзЭС поступила нота МИД Республики Узбекистан, препровождающая письмо Президента Республики Узбекистан И. Каримова с уведомлением о приостановлении Республикой Узбекистан своего членства в ЕврАзЭС. 12 ноября Секретариат ЕврАзЭС официально подтвердил факт приостановления Узбекистаном членства в этой международной организации. Министр иностранных дел России Сергей Лавров в интервью газете «Время новостей», опубликованном 17 ноября, комментируя данное решение Узбекистана, заявил, что участие в ЕврАзЭС, как и в любой международной организации, это суверенное право любой страны. **Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ)**. Создана на основе договора о коллективной безопасности (ДКБ) СНГ 7 октября 2002 г. Цель — военно-политическое сотрудничество, взаимопомощь в обеспечении национальной безопасности. В настоящее время в организации 7 членов, включая все центральноазиатские страны, кроме Туркменистана. Лидирующую роль играет Россия (несет основную долю издержек по финансированию работы организации). Первоначальными членами в Центральной Азии были Казахстан, Киргизия, Таджикистан. Узбекистан вернулся в ОДКБ в 2006 г. (до этого он отказался продлить членство в ДКБ СНГ в 1998 году).

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) — см. ниже, среди азиатских организаций.

Организация за демократию и экономическое развитие (ГУАМ). Создана в качестве группы государств в октябре 1997 г. (В 2001 г. получила статус международной региональной организации). Цели — координация экономической политики и политики в области безопасности, создание альтернативы интеграции вокруг России, углубление сотрудничества со странами Запада; развитие транзита энергоносителей по маршруту Каспийское море — Южный Кавказ — Европа в обход территории РФ. Первоначальные члены — Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова. В 1999 — 2005 гг. в организацию входил Узбекистан (в этот период она называлась ГУУАМ). После 2005 г. ГУАМ не имеет центральноазиатской составляющей.

Б. Членство центральноазиатских стран в азиатских организациях

Азиатско-тихоокеанское направление притяжения центральноазиатских стран пока в организационном плане достаточно слабо относительно трех остальных векторов (тем более, что оно слабо дифференцировано от других векторов, так как в ШОС входит Россия, а в АБР — Индия и ряд западных стран). Тем не менее, он имеет очень серьезные перспективы, связанные с неизбежным усилением политико-экономического влияния Китая в Центральной Азии и перспектив роста экономического сотрудничества между центральноазиатскими и азиатско-тихоокеанскими странами.

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). Первоначально существовала в виде «Шанхайской пятёрки», созданной в результате подписания в 1996–1997 гг. между Китаем, Россией, Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном соглашений об укреплении доверия в военной области и о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы. После включения Узбекистана в 2001 году, **15 июня**

2001 г. была конституирована ШОС как региональная международная организация. В настоящее время в ШОС входят все центральноазиатские страны, кроме Туркменистана. Лидерами организации являются Китай и Россия (несут основную долю издержек по финансированию работы организации). Штаб-квартира ШОС расположена в Пекине, рабочие языки — русский и китайский. Первоначально приоритет в рамках организации отдавался сотрудничеству в сфере безопасности, в том числе, борьбе с терроризмом, наркобизнесом и т. д. Постепенно на первый план стало выходить торгово-экономическое взаимодействие и интеграция, в том числе, в области энергетики.

Азиатский банк развития (АБР). Создан 19 декабря 1966 г. Цель — развитие региональной кооперации. Всего — 48 региональных членов, включающих таких основных спонсоров, как Япония, Китай, Индия. Членами являются все 5 центральноазиатских государств.

В. Членство центральноазиатских стран в организациях исламского мира.

Сразу же после получения независимости новые государства Центральной Азии стали подчеркивать свою исламскую идентичность. Результатом стало активное взаимодействие с другими мусульманскими странами и членство в исламских региональных организациях. Причем существенно, что активными членами исламских региональных организаций являются все центральноазиатские страны, даже Туркменистан.

Организация «Исламская Конференция» (ОИК) — международная организация исламских стран («исламская ООН»), создана в 1969 году на Конференции глав мусульманских государств в Рабате с целью обеспечения исламской солидарности в социальной, экономической и политической сферах, борьбы против колониализма, неоколониализма, расизма и поддержки Организации освобождения Палестины в борьбе с Израилем. Включает все 5 центральноазиатских государств.

Исламский банк развития (ИБР), исламский аналог Всемирного банка. Создан 15 декабря 1973 г. Цель — развитие экономической взаимопомощи с целью координации и ускорения социального развития исламских стран. Включает более 50 членов, среди которых все 5 центральноазиатских государств.

Организация экономического сотрудничества (Economic cooperation rganization — ЭКО). Создана 27–29 января 1985 г. (все центральноазиатские страны, кроме Казахстана, вступили в нее в феврале 1992 г. на саммите в Тегеране). Цель — региональная интеграция, сотрудничество исламских стран региона в развитии торговли, транспорта, коммуникаций, туризма, а также расширение культурных связей. В настоящее время включает 10 членов, среди которых 5 центральноазиатских государств, Азербайджан, Иран, Пакистан, Турция, Афганистан.

Г. Институционально-организационные связи Центральной Азии с Европой и евроатлантическим пространством

Центральная Азия долго не воспринималась странами Европы как сфера своих подлинно жизненных интересов. Тем не менее, ее государства сразу же после образования оказались в трех перечисленных ниже европейских организациях в качестве наследниц СССР.

Европейский банк реконструкции и развития. Создан 15 апреля 1991 г. Цель — содействовать становлению рыночной экономики в постсоциалистических государствах. Включает 63 члена, среди которых — 5 центральноазиатских государств.

Организация по сотрудничеству и безопасности в Европе (ОБСЕ). Создана 1 января 1995 г., наследница Хельсинкского процесса и «разрядки» периода «Холодной войны». Цель — способствовать соблюдению прав человека, базовых свобод, демократии, законности. Является также инструментом раннего предупреждения и предотвращения конфликтов и урегулирования кризисов; служит для контроля над гонкой вооружений. Включает 56 членов, среди которых все бывшие советские республики, в том числе 5 центральноазиатских государств. Казахстан утвержден в качестве председателя ОБСЕ в 2010 г.

Совет евроатлантического партнерства (СЕАП). Организация, аффилированная с НАТО. Цель — обсуждение взаимодействия в военно-политической сфере. Создана 8 ноября 1991 г. Включает 49 членов, среди которых — 5 центральноазиатских государств.

Постепенное расширение НАТО и ЕС на восток и осознание целого ряда общих с Центральной Азией проблем, связанных с борьбой с новыми угрозами безопасности (терроризм и религиозный экстремизм, наркотрафик) и с поставками энергоносителей, активизировали различные институционализированные формы взаимодействия в военной, экономической и гуманитарных сферах. Их условно можно назвать «вторым поколением» институционально-организационных связей. Формально в нем, как и в структурах «первого поколения» участвуют все страны региона. Однако в реальности эти связи очень нестабильны, а многие, как, например, Туркменистан имеют лишь номинальное членство.

«Партнерство ради мира» (ПМ) НАТО. Программа и соответствующая организационная структура были созданы в январе 1994 г. Цель — расширение военно-политического сотрудничества в Европе, распространение принципов демократии, в том числе как способ постепенной подготовки к расширению Северо-Атлантического альянса. Программа включает 23 страны, в их числе находятся все центральноазиатские государства.

ЕС также стал постепенно формировать в Центральной Азии организационно-институциональную среду, облегчающую взаимодействие. С этой целью использовался как **формат двухсторонних договоренностей о партнерстве и сотрудничестве**, так и различные программы содействия. Последние стали способом развертывания в регионе огромной «мягкой силы» ЕС. В контексте данного исследования мы бы обратили прежде всего внимание на две программы. **Программа технического содействия ТАСИС** включает в себя транспортную и энергетическую компоненту. Ее реализация может способствовать усилению геоэкономической ориентации Центральной Азии на Европу. **«Европейская инициатива в области демократии и прав человека» (EIDHR)**, содействуя развитию гражданского общества, может повлиять на институты внутри региона, «сдвигаая» баланс сил внутри политических систем.

Итак, попробуем обобщить приведенные выше данные о том, с кем и по каким направлениям интегрируются государства Центральной Азии, в виде таблицы. Исключения, касающиеся, например, особой позиции Туркменистана, перечислены выше, поэтому речь будет идти о тех региональных организациях или институционализированных формах сотрудничества, в которых представлено большинство стран региона.

Таблица 2. Международные организации в Центральной Азии

Географический регион/ сфера интеграции	Общеполитическое согласование позиций	Экономическая интеграция	Военно-политическая интеграция
Россия и постсоветское пространство	СНГ	ЕврАзЭС, ШОС	ОДКБ, ШОС
ЕС	ОБСЕ, СЕАП	ЕБРР, соглашения с ЕС о партнерстве и сотрудничестве, программы помощи ЕС.	СЕАП, ПМ и индивидуальные программы партнерства с НАТО.
АТР и Китай	Частично, ШОС и СВМДА	ШОС, АБР	ШОС
Исламский мир	ОИК	ЭКО, ИБР	Нет

В целом, продемонстрированные выше данные показывают, что геополитическая многовекторность ориентаций центральноазиатских стран сохраняется. Это четко видно по членству стран в различных международных организациях и интеграционных структурах. России нужно еще многое предпринять, чтобы превратиться в основной интеграционный вектор для государств региона. Преждевременность разговоров о резком усилении позиций России в Центральной Азии показывает также и имевшее место в 2008 г. решение Узбекистана о приостановке членства в ЕврАзЭС.

Winning or Losing in Afghanistan: A Human Development and Counterinsurgency Perspective

Mark Silinsky

a senior researcher for the US Department of Defense¹⁶⁴

Afghanistan is an enduring drama with many plots and players. It is also a remote and isolated nation, removed from modernity, threatened by internal and external forces, and largely determined to set its own agenda while acknowledging its dependence on Western powers. Steadfastly holding to its national and religious traditions, Afghanistan is trying to build a peaceful and more prosperous future. In doing so, it and its allies face the challenge of promoting sustained human development while defeating an insurgency that is bent on imposing Islamic law in that country. This paper intends to explore the areas in non-lethal counterinsurgency (COIN) practices that develop the social, economic, and military fundamentals for Afghanistan to defeat the current insurgency. This paper asks the question, “Have COIN efforts to promote human development in Afghanistan been largely successful or have they failed?”

Human development in Afghanistan and elsewhere is centered on the expansion of choices individuals can make in their daily lives. Whether and how an Afghan can educate his family; employ himself or work for others; how and when he can communicate outside of his village; the quality and type of medical care he can receive; all these are choices. There are many benefits to human development. Human development increases the level of trust between those who govern and those who are governed. It promotes civil society, which is the area of political decision making between the government and the individual. Members in a nation with rising standards of human development are likely to see themselves as shareholders in that state. As such, they would be more resistant to the insurgents’ goal of delegitimizing the government and installing a revolutionary regime.

¹⁶⁴ This paper reflects only the views of the author and does not necessarily represent the views of the US government or US Army.

In Afghanistan and elsewhere, human development can be divided into many sectors.¹⁶⁵ Human development is economic growth, but it is much more. This paper looks at four sectors. They are economic development; public administration; communications, health, and education¹⁶⁶; and security. If the fundamentals of these sectors are significantly stronger than before the COIN hit stride and if a primary reason for their strength can be attributed to the tactics and strategies of the COIN, it is fair to say that the COIN is largely successful.

What is an insurgency? US doctrine defines insurgency as “An organized movement aimed at the overthrow of a constituted government through use of subversion and armed conflict.”¹⁶⁷ In Afghanistan, there are several bands of insurgents, the most threatening of which are certainly the Taliban. The Taliban, who were subdued and routed, but not destroyed, in 2001, have found sanctuary in parts of Afghanistan and Pakistan and are, once again, ascendant and eager to impose a new totalitarianism on Afghanistan. As Salafists, much of their world view and vision for Afghanistan is calcified in the early years of Islam — the 7th Century. Their tenure was characterized by a pervasive climate of fear throughout Afghanistan, an unprecedented level of misogyny, and a carnival-like atmosphere of morbid violence at public events and sporting activities.

What is COIN? COIN is the sum of organized military, paramilitary, political, economic, psychological efforts to defeat an insurgency. Jacob Kramer sums-up COIN’s intent by noting, “COIN mirrors insurgency in almost every aspect, but with the completely opposite goal.”¹⁶⁸ Just as insurgency tries to erode support for the government, COIN wants to shore it up.

In Afghanistan, some practices are more related to COIN than others. There is no scientific, unalterable law that distinguishes between the COIN and non-COIN practices as they relate to human development in Afghanistan. Generally, those practices in which the military are involved and are designed to shore-up support for the government are considered COIN.

The table below pairs human development and COIN goals in Afghanistan. Each human development goal is compared to contemporary COIN objectives. Human development goals do necessarily involve the participation of the military. In many developing countries, NGOs work independently of the military because there are not sufficient security concerns to warrant an NGO-military partnership. But, contemporary COIN objectives do involve some military, though usually non-lethal activity. Human development and COIN goals intersect often and rarely are in irresolvable conflict.

¹⁶⁵ The Afghanistan National Development Strategy (ANDS) uses 14 sectors: security; governance; infrastructure and natural resources; education and culture; health and nutrition; agriculture and rural development; social protection; economic governance and private sector development; capacity development; gender equity; counter-narcotics; regional cooperation; anti-corruption; and environment. These are too many for the purposes this study.

¹⁶⁶ In this paper, the three issues — communications, health, and education -- are grouped into a single sector for the purpose of brevity.

¹⁶⁷ The US Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual, (Chicago: University of Chicago Press) 2007.

¹⁶⁸ Kramer, Jacob, “The Two Sides of COIN: Applying FM 3–14 to The Brigade and Below Counterinsurgency Fight,” *Infantry Magazine* September 1, 2007.

Figure 1: Broad Points of Intersection- Traditional Development and COIN Objectives

Human Development Sectors	General Human Development Objectives	Contemporary COIN Objectives
Economic Growth	Economic growth is at the core of human development. Rewards initiative and investment in Afghanistan's future. Growing economy will boost other developmental sectors.	Economic development shores-up confidence in government by expanding the number of stake holders. Growth promises a better tomorrow for entrepreneur and his family. Creates a draw for educated ex-patriots who are willing to return and take risks to derive benefits of prosperity.
Public Administration (PA)	PA provides the basic civil service functions necessary for other sectors to develop. Police afford protection.	Builds a cadre of pro-government, anti-insurgent civil servants who serve the needs of Afghans. Demonstrates the ability of the government to provide essential services in all provinces.
Communications, Health, Education	These sectors build human capital to modernize the states by fostering the ability to communicate economic data, increase productivity by increasing longevity and productivity of work force, and creating a generation of educated businessmen, administrators, and leaders.	Communications allow locals to communicate with military and paramilitary forces and enables pro-government/anti-insurgent information operations. Health services demonstrate pro-government good will and improve lives. Education creates stakeholders in country's future.
Security	Security encourages investment of capital and labor in the economy. Creates a national calm and optimism in the future.	A secure state reinforces credibility of government. In turn, this hampers insurgents' efforts.

There are many principles in COIN. History has provided lessons on the better practices for fighting insurgents. Some of these lessons have come from the US successes in the Philippines in the early 20th Century, as well as the French and US failures in Vietnam in mid-Century. The current US COIN doctrine, as well as expert experience, underscores the following principles:

Achieve Unity of effort in COIN efforts in Afghanistan: In contemporary US COIN, all parties supporting the government would ideally work together harmoniously. Host

government officials, military operators, and developmental specialists work with their foreign counterparts in partnership. Foreign nationals in Afghanistan include US, NATO, International Security Assistance Force (ISAF), United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) and the myriad non-governmental organizations (NGOs), who try to coordinate efforts and operate harmoniously. A single “legitimate executive authority that can direct and coordinate counterinsurgency efforts”¹⁶⁹ is the goal. But with so many players involved in Afghanistan’s COIN and with some many requirements for diverse skill sets, a single COIN Czar is not practical. Instead, teams of high-level civilian and military decision makers coordinate efforts to defeat the insurgents, while simultaneously promoting human development. “The ambassador and country team must be key players in higher-level planning, while similar connections are achieved down the chain of command. Even NGOs can play important roles in improving lives.”¹⁷⁰

Much COIN activity in Afghanistan occurs, not on the national level, but on the provincial level. There are 34 provinces in Afghanistan. Here, teams of foreign civilian and military operators work, under the sanction of NATO, to pursue human development and to perform force protection duties. The lines of authority between a senior civilian and his senior military counterpart can be confusing. As Sarah Sewall notes “unity of command is a sacrosanct concept and practiced within the armed forces. The primacy of politics throughout COIN, however, suggests a potential flaw in conceiving of independent civilian and military spheres of action.”¹⁷¹ Military decisions generally need to be made by military men and women. This is because few civilians at any level of government have the training and experience to direct successful prolonged COIN military operations, plan logistics, and other military-related activity. This requires training, experience, and professionalism of military operators. Many of the final COIN decisions are made by military officers at the 0–5 level, which is the Army, Air Force, or Marine lieutenant colonel level, or the Navy commander level.

There is not always unity of effort in Afghanistan, but there is far more coordination among COIN decision makers than in many past small wars. In some previous COINs, particularly in Vietnam, different agencies, bureaucracies, militaries, and governments behaved as warring baronies, hampering collective efforts and fighting each other, in addition to combating the enemy.

The basic COIN organizing force in the provinces is the provincial reconstruction team (PRT). Through the PRT, the organizing principles of COIN are applied. It is not exaggerated to state that there is no more important COIN tool in Afghanistan than the PRT. By partnering with local Afghans, a nucleus of specialists from the defense, diplomatic, and development communities- the 3Ds- work in concert forging stability and development in Afghanistan’s provinces.¹⁷² The introduction of the PRTs was a US-inspired effort to win the “hearts and

¹⁶⁹ Hillen, John, “Developing a National Counterinsurgency Capability for the War on Terror.” *Military Review*, January 1, 2007.

¹⁷⁰ Cohen, Eliot; Crane, Conrad; Horvath, Jan; Nagl, John, “Principles, imperatives, and paradoxes of counterinsurgency” *Military Review*, March 1, 2006.

¹⁷¹ Sarah Sewall, of Harvard University’s Carr Center, wrote the introduction to the new COIN doctrine and argued, at some length, on the importance of unity of command.

¹⁷² Parker, Michelle. “Role of DoD in Provincial Reconstruction Teams.” *Congressional Testimony*, September 5, 2007.

minds” of the Afghan population.¹⁷³ PRTs “deliver services that directly affect welfare, income, and quality of life—services often not provided by Afghanistan’s central government.”¹⁷⁴

Sustain Area Ownership throughout Afghanistan: COIN doctrine offers a basic, three-stage strategy, which is sometimes referred to metaphorically as the “ink spot” strategy. The metaphor refers to the slow, steady drops of ink on a white page of paper. As small drops of ink hit the page they expand centrifugally. With enough ink drops, even if the rate of dropping is slow, the entire page will become black. In this vein, soldier/scholar Andrew Krepevich notes, “it (the ink spot strategy in Afghanistan) involves focusing military efforts, not on hunting down the enemy, but instead securing key centers and improving conditions there so markedly that you eliminate support for an insurgency. Success then spreads slowly outwards as if from an expanding ink spot.”¹⁷⁵ In Afghanistan, “the growing of “ink spots” of calm and prosperity (spread) to the trouble spots... The aim is to expand government capacity and reach through nonviolent instruments, rather than fighting.”¹⁷⁶

First, in areas of high insurgent activity, the military forces, increasingly the Afghan National Army (ANA) engage, defeat, and clear the enemy. Second, the military secures and holds the area allowing developmental specialists to begin the third stage, which is planning development projects with key economic and social “multiplier value, such as bridges and roads or wells and clinics.”¹⁷⁷ When an area is secure, its developmental base spreads-like ink-throughout the Afghan countryside.

This hands-on strategy for sustaining Afghan ownership requires that Afghan and Coalition soldiers expose themselves to danger daily. Sustaining area ownership underscores the paradox of COIN, which is “The more you protect your force, the less secure you are.” It is vital that COIN operators mix and mingle with those whom they are required to protect. If Coalition forces remain closeted in their compounds, they will lose the vital contact with people required to maintain credibility and friendly relations. Sarah Sewall opines that a “risk aversion of American society generally has helped create a political-military culture that, in relative terms, has been shielded from risk.” But, the cost of putting fewer soldiers in the field where they are likely to come under fire is less area that is sustained by government forces. When insurgents understand that Coalition forces will not be forced from the streets, markets, or village gathering centers, they will need to revise their tactics or operate in a different area.

Seize and Hold the Initiative in COIN efforts in Afghanistan: Writing more than 100 years ago, C. E. Callwell, the British military historian, in his classic text “Small Wars” offered advice for COIN of the 20th Century. One suggestion was keeping strong the initiative against the insurgents. “It cannot be insisted upon too strongly that in a small wars the only possible attitude

¹⁷³ Sedra, Mark “Civil-Military Relations in Afghanistan: The Provincial Reconstruction Team Debate,” www.asiapacificresearch.ca.

¹⁷⁴ Roe, Andrew MAJ “To Create a Stable Afghanistan: Provisional Reconstruction Teams, Good Governance, and a Splash of History” *Military Review* November-December 2005.

¹⁷⁵ Mills, Greg; McNamee, Terence; Lane, Denny “Security Vortex: Warlords And Nation Building.(Afghanistan)” *National Interest*, September 1, 2006.

¹⁷⁶ Mills, Greg and McNamee, Terence “Finding The ‘Right Stuff’ In Afghanistan- Reducing Violence And Bringing The US Military Under NATO Command Won’t Be Easy” *Christian Science Monitor*, July 10, 2006.

¹⁷⁷ Mills, Greg; McNamee, Terence; Lane, Denny, “Security vortex: Warlords and Nation Building. (Afghanistan)” *ibid*.

to assume is, speaking strategically, the offensive. The regular army must force its way into the enemy's country and seek him out... It must play to win and not for safety... It is not a question of merely maintaining the initiative, but of compelling the enemy to see at every turn that he has lost it and to recognize that the forces of civilization are dominant and not to be denied."¹⁷⁸

These words ring true in Afghanistan today. Lieutenant Colonel David Kilcullen, of the Australian Army, reiterates the continued need to keep the insurgents on the defensive. "Whatever else you do, keep the initiative. In counterinsurgency, the initiative is everything. If the enemy is reacting to you, you control the environment. Provided you mobilize the population, you will win. If you are reacting to the enemy, even if you are killing or capturing him in large numbers, then he is controlling the environment and you will eventually."

Constantly applying the pressure on the enemy often requires shifting both military and developmental tactics. "If a tactic works this week, it will not work next week; if it works in this province, it will not work in the next."¹⁷⁹ Because today's COIN is heavily developmental, maintaining the initiative often means creating new infrastructure, building new wells, repairing schools and medical clinics and other developmental projects. Keeping the momentum requires that local commanders have both military and financial resources at their disposal. In Afghanistan today, the Commanders Emergency Response Program (CERP) allows PRT commanders to distribute money quickly and efficiently for quick developmental responses.¹⁸⁰

Engage and Promote Local Afghan Efforts: As long as Coalition forces perform basic military and developmental tasks, many Afghans will see themselves in a quasi-occupational status. US BG Pershing learned in the Philippines and subsequent military and developmental scholars argued vehemently that locals must be directly engaged in building their nations. Today's generation of COIN professionals concede that some initial indigenous efforts will fail and others will prove, at best, marginally successful. COIN operators in Afghanistan understand this and PRTs tailor their projects to involve heavily locals in the development of their villages, their provinces, and their nation.

Be Careful — Very Careful — Whom You Kill and Why You Kill Them: What is the right amount of offensive force to use against insurgents? In current doctrine, the ratio is 80% non-military to 20% military. The ratio varies depending on the environment and strength of the enemy. But, the ratio leans heavily towards the developmental end of the equation. And when killing is necessary it, ideally, should be done selectively, cautiously and in full anticipation of the disastrous consequences mistargeting can have on the COIN effort. This caution was certainly not always the case in COIN. At the outset of the Vietnam War, COL John Paul Vann, who would emerge as one of the most thoughtful and ultimately tragic COIN personalities of the war, explained that "The best weapon for killing is a knife. The next best is a rifle. The worst is an airplane, and after that the worst is artillery. You have to know whom you are killing."¹⁸¹ The War in Vietnam was often not fought that way.

¹⁷⁸ Kilcullen, David, LTC, "Twenty-Eight Articles: Fundamentals of Company-Level Counterinsurgency," *ibid*.

¹⁷⁹ Cohen, Eliot; Crane, Conrad; Horvath, Jan; Nagl, John, "Principles, Imperatives, and Paradoxes of Counterinsurgency" *Military Review*, April 1, 2007.

¹⁸⁰ Martins, Mark "No Small Change of Soldiering: The Commanders Emergency Response Program in Iraq and Afghanistan," *The Army Lawyer*, February 2004.

¹⁸¹ Maas, Peter, "Professor John Nagl's War," *New York Times*, January 11, 2004.

Overwhelming force may be crucial in conventional battle tactics, but it has many hazards in COIN. In COIN, indiscriminate, or area, attacks are often counterproductive because civilian casualties anger and alienate villagers. This outrage is exploited by the insurgents to paint COIN forces as murderers, rather than defenders. Harsh security measures based on collective guilt principles project the image of a brutal foreign occupation. The Soviets learned this in Afghanistan. “The Soviets booby-trapped toys, emplaced extensive minefields, and instituted a systematic plan to terrorize civilians that included nothing less than a scorched earth policy.”¹⁸² In response, the Afghan mujahedeen promised to rid the country of the Soviets and their destructive practices.

US combat forces in Afghanistan are far more selective in their killing than were the Soviets. Nonetheless, mistakes in targeting that killed or maimed non-combatants have harmed relations with the populace. As an example, the US did not know whom it tried to kill in August 2008 when it killed nearly 90 civilians in a strike that was launched based on false information. The unintentional deaths brought criticism from local and national Afghan leaders. Public outcry made headlines in local, national, and international newspapers.¹⁸³

Stress Effective Training: Afghan ownership can be achieved only through extensive training measures. Responsibility for civil and military affairs must be transferred to Afghans because those who own the country must also own responsibility for its development and protection. Without effective training, host government forces will be reliant on ISAF indefinitely.

For this reason, training is a high priority in military and developmental strategies. There are comprehensive training efforts in all developmental sectors, particularly in the security sector. The Combined Security Transition Command-Afghanistan, (CSTC-A) is the lead agency for, developing training programs to “implement structural, organizational, institutional and management reforms of the Afghanistan National Security Forces in order to develop a stable Afghanistan, strengthen the rule of law, and deter and defeat terrorism within its borders.”¹⁸⁴

CSTC-A provides advisors, mentors, and trainers to help both the Ministry of Defense and Ministry of Interior. It is charged to organize, train, equip, employ and support the ANSF in order to defeat the insurgency, provide internal security, extend and enforce the rule of law, set conditions for economic development, and gain the trust and confidence of the citizens of Afghanistan.¹⁸⁵

Create Metrics for Measuring COIN in Afghanistan: Accurate metrics for measuring the status of military operations are sometimes difficult to build and to understand. Body counts, for example, have been a traditional metric. But they can be more confusing than

¹⁸² Pomper, Stephen, “Don’t Follow the Bear: The Soviet’s Attempt to Build the Afghan Army,” *Military Review*, September–October 2005.

¹⁸³ Straziuso, Jason “Afghanistan Blames Vendetta For Civilian Deaths” *The Associated Press* September 15, 2008.

¹⁸⁴ Combined Security Transition Command Afghanistan. Home page. <http://www.cstc-a.com/Mission.html>

¹⁸⁵ Combined Security Transition Command Afghanistan. Home page. <http://www.cstc-a.com/Mission.html>.

helpful.¹⁸⁶ This is because, as David Kilcullen said, “you usually can't know how many insurgents there were to start with, how many moved into the area, how many transferred from supporter to combatant status, or how many new fighters the conflict has created.”¹⁸⁷ Body counts are also easily fabricated, as evidenced by some of the reporting in Vietnam.

But success in COIN is measured not primarily in body counts, but in human development terms. In today's Afghan COIN, kinetic activity, or offensive combat operations, are often less important than non-kinetic activity, efforts that do not involve killing people or destroying property. And there are many generally accepted metrics in human development sectors. Economists certainly dispute many issues of the Afghan economy. But there is consensus that non-narcotic, broadly distributed; economic growth is a good thing. Similarly, health-care specialists agree that lower levels of disease and higher levels of sanitation are positive developments and educators view building schools and staffing them with well-educated teachers as positive developments. These are all metrics of success.

Below is a table of how COIN's general principles relate to Afghanistan. In one column are the basic principles that can be applied generically in COIN. In the other column is listed how these principles are being applied in Afghanistan today.

Figure 2: COIN General Principles and How They Apply to Afghanistan

	COIN General Principles	Principles as Goals in Afghanistan
Unity of effort:	Harnessing all relevant operators and decision makers in COIN into a single policy-making tool. In practice, it means smoothing issues of potential conflict and territorial rivalry in COIN. COIN operators work in harmony.	National-level agencies and international donors work in concert with ISAF, Coalition Forces, and NGO partners to forge one dominant, agreed-upon plan. On the provisional level, it means cooperation among all players on the PRTs. The commander of the PRT is the final decision maker.
Sustain Area Ownership	Government forces control all the territory all of the time. It is insufficient for government forces to control most to the country all of the time or all of the country most of the time. According to doctrine, the insurgents are engaged and defeated, the area is secured, and the area is developed, assuming it is rid of insurgents.	Government forces would rid Afghanistan of Taliban, other insurgent forces, and drug traffickers. Areas in Pakistan, contiguous to Afghanistan, would also be free of these elements. The “ink spots” of government control would expand to cover the entire country.

¹⁸⁶ A glaring example of the national leadership misusing body counts and similar statistics to advance its political agenda is the misrepresentation of the battle situation in Vietnam. Body counts of the enemy dead were proven to be cavalier in approach, intentionally exaggerated, sometimes irrelevant, and often misleading. They gave the false impression to the American public that victory was near and that US force levels could be reduced soon as part of a comprehensive de-escalation.

¹⁸⁷ Kilcullen, David, “Twenty-Eight Articles Fundamentals of Company-Level Counterinsurgency”. Military Review, May 1, 2006.

	COIN General Principles	Principles as Goals in Afghanistan
Seize and Hold the Initiative:	Keep the momentum against the insurgents. Keep them off balance, and do not give them the time or the space to take the offensive. Make sure the insurgents are reacting to government's initiative and military attacks.	In a COIN that is overwhelmingly non-kinetic, keep the developmental pressure at many places and at all times in Afghanistan.
Engage and Promote Local Efforts	Donor nations providing the capital and employing the labor and local skills. Successful COIN requires a transfer of skills and responsibility to the host nation.	Bring Afghans into the military and developmental mix. Convince them that they are stakeholders in their country and that their generation will increasingly take leadership responsibilities.
Be Careful Whom You Kill	COIN stresses non-kinetic activity... Killing of non-combatants angers and alienates the population.	The Taliban exploit the propaganda value of accidental, combat-related deaths. They portray mistakes in targeting as intentional murders in a larger war against Islam.
Stress Effective Training	If indigenous military forces and the civil service are to become effective, they must be trained. This is the production of human capital, which is necessary for effective COIN.	National, provincial, and local training schemes. CSTC-A is most important training organization for security sector. OMLTs very important.
Create Metrics for COIN	Because COIN doctrine is heavily developmental, many metrics relate to improvements in living standards. Metrics in COIN have been fraught with problems and outright fraud in the past. Examples of this are the inflated body counts in Vietnam More important metrics focus on the number of soldiers and police trained, paid, and fielded.	The metrics are drawn from the goals set in the Bonn and subsequent international donor conferences. How many of the developmental goals were achieved?

Results of the COIN on Human Development Sectors

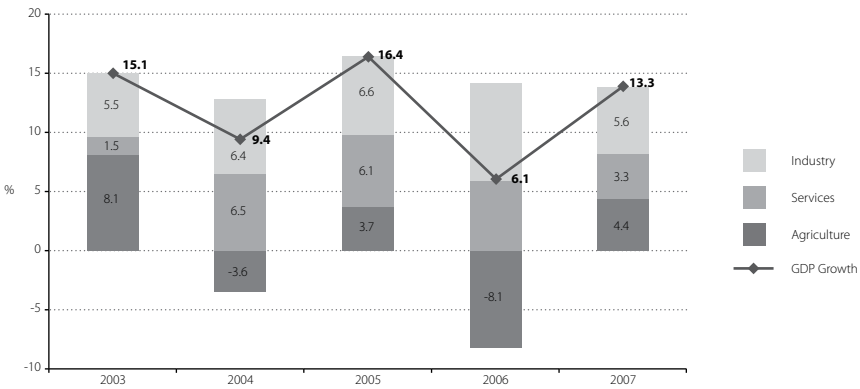
Today's COIN in Afghanistan is heavily non-kinetic and is based on the seven principles-maintain unity of effort; sustain area ownership; seize and hold the initiative; engage and promote local efforts; be careful whom you kill; stress effective training; and create metrics for COIN. How well have the principles worked in Afghanistan since 2001?

Sector One: COIN and Afghanistan's Economic Development: Effective COIN can help develop Afghanistan's economy. It can alleviate some of the economic maladies through appropriate developmental schemes, and it can provide the security necessary for economic growth. However, it can not do so without partnering with the Afghans themselves.

COIN is heavily engaged in developing Afghanistan’s economic sector. Examples are the US Army’s support the Afghanistan’s banking system; the US Army Corps of Engineers’ (ACE) large-scale infrastructure program; economic plans that produce employment, as well as tangible products; and small-scale, provincial- and village-level agricultural programs. PRTs have worked to build many elements of the economy. They have scored successes in developing the necessary infrastructure required for economic growth — roads, bridges, irrigation, and electricity. On the national level, the US Army has reformed and modernized finance by regulating and injecting capital into the banking system. Many more projects have spurred employment.

By generally accepted economic standards, Afghanistan’s economy has improved considerably. Not all of this can be attributed to COIN efforts, but some of it can. Donors in the post-Taliban period have learned from the mistakes of the 1950s and 1960s and have focused on improving the quality of life and expanding the life choices of *individual* Afghans. The COIN is particularly relevant here because of the closeness with which COIN operators have worked with local Afghans. Rather than focusing excessively on national development schemes, most of which failed in the past, today’s COIN works directly with townsmen to build local economies. Also, Afghanistan’s economic base was among the lowest in the world, and, with the end of the Taliban era, it was likely that the economy would increase. However, it was not certain that, without Coalition assistance, it would have had the high economic aggregate growth rates, as shown in the chart below:

Figure 3: GDP Growth and Sector Contributions 2003–2007



Sector Two — Public administration (PA) is a broad category of public institutions that provides essential services for Afghans. If civil servants are involved in decision making and service providing, it can loosely be called PA. If those decisions and services are made towards defeating the insurgents, it is COIN-related PA. The quality of the civil service is a central, but often-neglected, criterion in determining the level of a developing country’s development.¹⁸⁸

Most of the work undertaken to improve the quality of the civil service on the national level does not relate directly to COIN. But, some military advisors, particularly on the provincial level, have helped to advise, train, and improve civil servants. Building a viable

¹⁸⁸ Haq, Mahbulul. “Reflections on Human Development.” (New York, Oxford University Press), 1995.

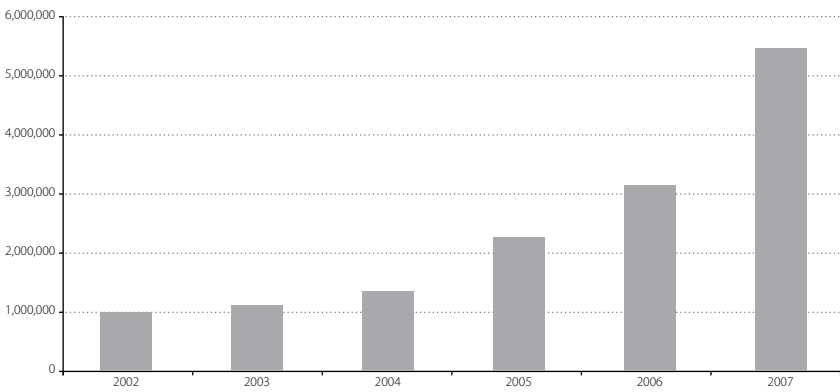
civil service is difficult because the Taliban replaced competent administrators with stooges of the mullahs. The educated, ambitious, intelligent, and forward-thinking civil servants left the country or kept a very low profile.

The Karzai administration has had some success in building a civil service by increasing pay substantially and ensuring that civil servants regularly receive their wages; introducing a merit-based promotion system and pension plan; and focusing on capacity enhancement through training.¹⁸⁹ However, corruption is central problem in Afghanistan's PA. The costs of unofficial payments in business transactions is over four-times higher in Afghanistan than it is in neighboring Pakistan. Corruption is a cancer and needs to be, if not excised, controlled. Currently, it is out of control. The most important PA element from a COIN perspective is building the police. The international community has established a mechanism to pay ANP salaries through the Law and Order Trust Fund for Afghanistan, administered by the UN Development Program. As a result, police officers are being paid more frequently. But there are fundamental flaws in the police many officers are still inept and corrupt. Efforts to reform the police cannot be said to have been largely successful.

Sector Three — Communications, Health, Education and COIN: Improving the lives of Afghans, a central mission of the COIN, is possible with leaps of improvements in communications, health, and education. Developing communications is a driving force of the COIN because it is a unifying force for Afghanistan. Communications allow producers to send and consumers to receive economic signals. The government in Kabul can send their ideas to provinces and the provinces to the villages. In turn, residents in cities and towns can inform security forces, domestic and Coalition, of the whereabouts of the Taliban.

The communications system throughout Afghanistan was, by western standards, very primitive. Communications are important to COIN because, if effectively used, can bolster support for the government; strengthen rule of law; and promote health and education standards.

Figure 4: Estimated Number of Telephone Users in Afghanistan by Year, 2002–2007¹⁹⁰



¹⁸⁹ World Bank, "Preliminary Assessment of Proposed Pay and Grading Reform" Washington, DC. 2006.

¹⁹⁰ Islamic Republic of Afghanistan Government Report, "Afghanistan National Development Strategy, 2008–2013", p 97.

Health is a vital component of development in all countries. It is particularly important in Afghanistan because health-care standards are among the lowest in the world. With such a low base of quality and accessibility in health care, the COIN can go far to demonstrate the reality of positive change the government and its supports can bring. Afghanistan had some of the lowest health care figures in the world when the Taliban were driven from that country in 2001. There was a legacy of health care neglect, which led to the chronic lack of capacity. The Taliban years were particularly onerous because of their misogynistic ideology and because of their hostility to NGOs. Donors in the immediate post-Taliban period sought to develop a basic health care package; begin serious efforts to serve the more isolated, less-served communities; and serve the long-neglected needs of girls and women.

COIN has been an active participant in these efforts and still is. Improving health care is important in COIN because it demonstrates tangible benefits to Afghans from cooperating with the Coalition forces that build clinics, treat the sick, provide preventive medicine, and educate health-care practitioners. The US military has been directly involved in training health care practitioners, treating Afghans in cities, provinces, and villages; funding nation-wide health care programs; and others. Health care is one area in which there have been many important successes that can be directly attributable COIN.

In 2001, a key COIN-related, health-care goal was developing and implementing a basic health care plan that had broad application and could bring quick results. It took the form of a Basic Package of Health Services (BPHS), developed by international agencies, particularly the World Health Organization, to be implemented by COIN operators and NGOs on local and provincial levels. Its goals were to reduce infant and maternal mortality ratios, control communicable diseases, and manage malnutrition and disabilities.

There have been pronounced successes, particularly in the dynamic years from 2004 to 2006. Results from assessments conducted by researchers from the Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health and the Indian Institute of Health Management Research show substantial improvements in the health status. "For 2006, the Afghanistan Health Sector Balanced Scorecard showed continued performance improvements in health facilities across the country. Driving these advances was an increased availability of essential drugs and family planning supplies, improved quality of patient care, increased provision of antenatal care to pregnant women, upgraded skills among health workers, increases in the number of female health workers providing care throughout the country and relatively high levels of patient satisfaction."¹⁹¹ Many of the initial health care goals have been met.

Education, like health care, is a vital COIN component. It builds development and democracy. For this reason, COIN practitioners strenuously advance education, and insurgents equally passionately combat these efforts. Education has markedly improved, and PRTs have built schools, supplied them with books and supplies, and provided protection, along with Coalition Forces, to students and teachers. Rebuilding education in Afghanistan is important because without higher educational levels Afghanistan cannot escape a "mud curtain" of isolation. Literacy is a vital component of human capital in all countries.

Under the Taliban, education was intended to narrow boys and men's attention to studying an archaic version of Islam. The schooling was heavily legalistic and religiously jingoistic,

¹⁹¹ "Substantial Improvements Achieved in Afghanistan's Health Sector," Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, July 5, 2007.

and science, management, math, and business were ignored. Education, even vocational education, was limited or even unattainable for girls. After the Taliban were driven from Afghanistan, they continued their efforts to deny boys and, particularly, girls the opportunity to study non-Koranic subjects such as science, math, English, and vocational skills.

The table below shows the primary and secondary schools enrollment by sex. The statistics should be seen in light of those of the Taliban era when less than 1 million students were enrolled in schools, almost none of whom were girls. The table also shows the results of the Taliban's war of non-Koranic education.

Figure 5: Primary/Secondary Education (2007 Statistics)

TOTAL ENROLLMENT (Millions)	6 million
Girls	2 million
Number Of Schools	9,062
All Girls	1,337
Co-Ed	4,325
Number Of Teachers	142,500
Women	40,000
Schools Burned Down	117
Schools closed due to severe threats	207
Students and Teachers killed by violence	157

The results of pro-government efforts were largely successful, if only temporarily. The foundations of Afghanistan's new and relatively progressive educational system were laid. Teachers were hired and paid more frequently than in the past; school facilities were built and many of the children who has studied in open-air schools are able to study indoors; and girls flooded into a new school system eager to embrace them. But equally passionate in their efforts are the Taliban who see non-Salafist education as either corrupting or superfluous. They are particularly threatened and offended by efforts to educate girls in secular subjects.

Sector Four: Security: *"What's the first thing in the world you need for anything else to happen, for hospitals to happen, for roads to happen, for refugees to come back?" Got to have security. So we're going to have to develop (it)."*¹⁹² Secretary of Defense Donald Rumsfeld, March 2002.

Security is the foundation of both COIN and human development in Afghanistan. It is possible for the COIN to have been successful in all other sectors- the economy could prosper; the PA could be reformed; there could be demonstrable successes in communications, health, and education; and the rule of law could be respected by most Afghans — but the government can still lose the war. With safe haven in Pakistan, the Taliban can attack and retreat, targeting elements of human development sectors: farms and industry; court houses and police stations, schools, operational health care clinics. Insurgents can grind down morale and inject fear in a

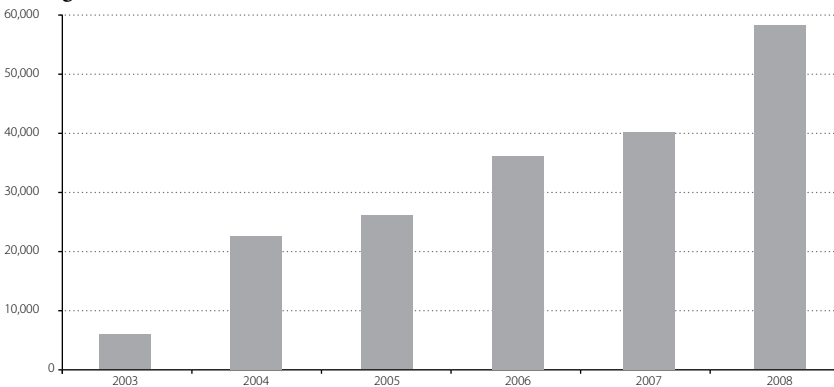
¹⁹² Diamond, John, "US to Help Afghanistan Build National Army, Pentagon Says." Chicago Tribune, March 25, 2002.

society. If the security sector of human development fails in Afghanistan, other sectors are likely to fail also. In the immediate post-Taliban environment there were several primarily security-related goals. The victors needed to disarm the independent militias, build an army, and develop autonomous military capabilities sufficient to defeat an insurgency. The first two goals were successfully met. Afghanistan instituted the UN-backed Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR) program and by mid-2004 many of the militias were largely disarmed. Individual men continued to possess their own rifle, which in many cases were assault rifles. But many of the large caches of militia-controlled weapons were exchanged for payment.

The ANA fielded a 70,000-plus man Army and defeated the enemy in military engagements. It is important that in 2008 ANA forces have defeated the Taliban in pitched battle.¹⁹³ The Army has been tested and performed well in several battles. In fact, throughout Afghanistan the ANA has a better reputation than has the government. “There is zero trust in the government but the ANA is our only hope. They behave well with the people and are stronger than the Taliban.”¹⁹⁴

The table below shows the growth of the ANA from 2002 through early mid June 2008. The goal of a 70,000-man army was achieved in summer 2008.

Figure 6: The Growth the ANA from 2002–2008¹⁹⁵



The qualitative metrics paint picture of a new army with very mixed levels of capabilities. The early desertion rate 2002–2006 began to taper off in 2007. Some of this is because a presidential decree criminalized desertion, a media campaign discouraged this activity, and higher unemployment levels made finding civilian employment more difficult. It is also an indication that employment in the Army is more attractive to many soldiers than it was earlier.¹⁹⁶ Another

¹⁹³ “Taliban Routed By Afghan, NATO Forces Near Kandahar: Officials,” Agence France Presse, June 19, 2008.

¹⁹⁴ “Afghanistan Army: Good News from Arghandab,” The Economist, August 1, 2008.

¹⁹⁵ GAO-08-661, “Afghanistan Security: Further Congressional Action may Be Needed to Ensure Completion of a Detailed Plan to Develop and Sustain a Capable Afghan National Security Forces,” Government Accountability Office, June 2008, P. 33.

¹⁹⁶ Antonio Giustozzi, ‘Afghanistan’s National Army: The Ambiguous Prospects of Afghanization’, Global Terrorism Analysis / The Jamestown Foundation, 1 May 2008.

achievement in the evolution of the Afghan Army was the May 2008 transfer of Kabul's military responsibility from ISAF forces to Afghan national security forces. The transfer, however, was more than ceremonial. It was another milestone in the evolution of the ANA's military capabilities.”

While the first two goals- disarming the militia and building a 70,000-man army were met, the third initial goal- building an army with autonomous capabilities- has not been fully met. Despite the successes of the ANA, there are weakness in its military capabilities. The ANA is still dependent on foreign, often embedded, advisors and trainers, without whom the Army would be largely ineffective in many key regions.¹⁹⁷ This applies particularly to complex operations and in small-unit fighting. In addition, the ANA is dependent on close-air support.

In spring 2008, a US Government Accountability Office (GAO) study pointed out that only 2 of 105 Afghan army units are considered fully capable. About 36 percent can conduct their own operations but only with routine international support. All of the rest are much less capable, according to the GAO. “Both the army and police lack the personnel, training and equipment to conduct operations, despite more than \$10 billion in U.S. funding over 6 years. They also suffer from bureaucratic problems and corruption.”¹⁹⁸

Conclusions

The COIN in Afghanistan has scored many significant successes throughout Afghanistan since 2001. As of this writing, in late December 2008, the security situation in the south and east has deteriorated significantly. The illicit narcotics industry thrives. Certainly, the Taliban are a danger and threaten to force on Afghanistan, to paraphrase Churchill, a “new Dark Age.” But that is not likely to happen soon. Much progress has been made in key human development sectors. The economy has been roaring for several years; PA in many areas has improved, though corruption remains endemic and the police are still inept; communications, health, and education are all incomparably stronger than they were even a few years ago. The COIN has been successful in these sectors. But, that leaves unanswered the status of security, the most important human development sector.

Despite widespread pessimism, there is every reason to believe that the security situation is likely to improve in 2009. President-elect Obama has made the destruction of al Qaeda and the Taliban a foreign policy priority. Secretary of Defense Gates and combatant commanders have pledged to deploy many more thousands of US troops to the theater. But most importantly, the ANA is a functioning army, albeit one dependent on significant foreign assistance. It is battle tested and improving every day. The most important variable in the security equation is the level of safe-haven accorded to the Taliban in Pakistan. Without a home in areas adjacent to Afghanistan, from which forces can infiltrate and to which they can retreat, the Taliban would have been defeated long ago.

If the pro-government forces in Afghanistan continue to follow the seven established COIN principles discussed in this paper and if its Army reaches an operational strength of 100,000 soldiers, which is very likely in 2009, the country will be solidly, if slowly, on the road to sustained and secure human development.

¹⁹⁷ Antonio Giustozzi: “Afghan Army Far From Fighting Fit” Hong Kong Asia Times Online WWW-Text in English, May 8, 2008.

¹⁹⁸ Kristin Roberts “US Lacks Detailed Plan for Afghan Forces- Report” Reuters Alert, June 18, 2008 WWW-Text in English, May 8, 2008.

Часть II

Круглый стол

по вопросам разоружения

Введение

Вторая часть нынешней публикации открывается материалами «круглого стола», посвященного проблемам разоружения. Данная тематика, вызывавшая большой интерес в период «холодной войны», когда от продвижения на данном направлении буквально зависели судьбы мира и само выживание человечества, как бы отошла на второй план после распада мировой социалистической системы. В начале 90-х гг. прошлого века основное внимание в международном политологическом дискурсе было привлечено к таким проблемам, как пресловутый «конец истории» или становление новых независимых государств на постсоветском пространстве, превращение Китая в одну из ведущих держав мира и тлеющие конфликты на Балканах, Ближнем Востоке и Черной Африке.

В следующие десятилетия на первый план среди проблем «внешней» безопасности выдвинулись так называемые новые вызовы и угрозы, борьба с международным исламистским терроризмом, а также усилия по предотвращению распространения оружия массового уничтожения, особенно, попадание его в распоряжение международных террористических структур и «внесистемных» несостоявшихся государств, на территории которых такие организации зачастую базируются.

Администрация Буша-младшего, особенно, некоторые входившие в нее неоконсервативные идеологи, вообще считали контроль над вооружением пережитком «холодной войны», своего рода, ненужным атавизмом, который может быть с успехом заменен односторонними мерами по сокращению уровней вооружений — вне каких-либо юридически обязательных международных договоренностей.

Следует признать, что уровень военной напряженности, конечно же, радикально снизился за последние 20 лет. Практически ушла в прошлое напряженная гонка вооружений между США и СССР, двумя возглавляемыми ими военно-политическими блоками, противостоявшими друг другу на глобальной основе. Радикальным образом

сократились стратегически арсеналы ядерных вооружений США и России. Существенно понизились уровни обычных сил и вооружений на европейском континенте. Россия и Китай больше не рассматривают друг друга как соперников в военной области. Однако до установления всеобщего мира пока что весьма далеко.

США и Россия продолжают стратегии оперативного применения ядерного оружия друг против друга и с практической точки зрения, несмотря на заявления о ненацеливании стратегических ядерных сил друг друга, ничего не изменилось со времен «холодной войны».

После известной трансформации политических элит, они, все в большей степени, склонны рассматривать как главную угрозу своей безопасности. Таким образом, стереотипы продолжают сохраняться.

Приход администрации Обамы породил новые надежды во всем мире на возобновление процесса контроля над вооружением. Начались двусторонние переговоры с США о разработке новой договоренности на замену СНВ-1. Настроенность новой команды в Вашингтоне на продвижение в области контроля над вооружением открывает новые возможности по реализации договоренностей в треугольнике «Россия-США-ЕС».

Данный раздел включает в себя работы, А. В. Загорского, А. А. Орлова и В. И. Мизина. Первая из них посвящена актуальной проблематике будущего Договора об ограничении обычных вооруженных сил и вооружении в Европе, по которой сегодня требуется нахождение прорывных решений — с тем, чтобы наметить пути выхода из сложившегося сегодня тупика. Материал А. А. Орлова рассматривает тему ограничения легкого и стрелкового оружия, которому сегодня придается большое значение в международном сообществе экспертов-разоруженцев. В работе В. И. Мизина рассматриваются новые возможности по продвижению — в том числе при инициативной роли России — процесса ограничения гонки вооружения.

Кризис контроля обычных вооруженных сил в Европе — судьба Договора об обычных вооруженных силах

А. В. Загорский

Договор 1990 года

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) был подписан в ноябре 1990 года государствами-членами НАТО и тогда еще не распавшейся Организации Варшавского договора (ОВД). Нейтральные и неприсоединившиеся участники Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, с 1995 года — ОБСЕ) в нем не участвовали, а сам Договор носил закрытый характер. Присоединение к нему государств, не входивших тогда в НАТО и ОВД, не предполагалось. Это обстоятельство важно для понимания современных дискуссий относительно контроля над обычными вооруженными силами в Европе.

Договором устанавливались предельные групповые и индивидуальные уровни для стран НАТО и Варшавского договора по пяти видам ограничиваемых Договором вооружений и военной техники (ОДВТ) — боевым танкам, боевым бронированным машинам (ББМ), артиллерии, ударной авиации и ударным вертолетам. Такие уровни устанавливались не только для двух групп государств в целом, но и для так называемых фланговых районов — южного и северного, с целью принять во внимание озабоченности «фланговых» государств, прежде всего Турции на юге и Норвегии — на севере. В 1992 году положения Договора были дополнены обязательствами его участников в том, что касается ограничения численности личного состава их обычных вооруженных сил в зоне применения Договора (в эту зону входила только часть — европейская — территории бывшего СССР и нынешней России, и только часть территории Турции).

В мае 1992 года правопреемники СССР, территория которых находилась в зоне применения ДОВСЕ (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Молдова, Россия и Украина) договорились о разделе предельных уровней для ОДВТ, которые были установлены в 1990 году для Советского Союза.

Страны Балтии, которые в процессе распада СССР пошли путем восстановления своей прежней государственности и не претендовали ни на статус правопреемников Советского Союза, ни на наследование советского военного имущества, не участвовали в этом процессе. В тот момент они сделали выбор в пользу статуса нейтральных государств, не участвующих в ДОВСЕ. Эта их позиция была принята участниками Договора. Данное обстоятельство также немаловажно для современных споров о судьбе договоренностей о контроле над обычными вооруженными силами в Европе.

ДОВСЕ содержал не только ограничительные положения, но и предусматривал ежегодный обмен подробной информацией о вооруженных силах и ОДВТ сторон, а также меры верификации (проверки) предоставленной информации и соблюдения его соответствующих положений путем проведения инспекций на местах.

Вступление Договора в силу открыло возможность не только для глубоких сокращений тяжелой техники в Европе (в общей сложности было сокращено и уничтожено более 60 тысяч единиц такой техники), но и для создания атмосферы беспрецедентной открытости (транспарентности) военной деятельности, позволившей государствам-участникам ДОВСЕ не опасаться возобновления гонки вооружений в Европе. В результате практически все участники ДОВСЕ в силу как бюджетных соображений, так и в ходе глубокого реформирования своих вооруженных сил, связанного во многих государствах с переходом на профессиональную армию, сократили численность личного состава и ОДВТ намного глубже, чем того требовали положения и подписанного в 1990 г. ДОВСЕ и его адаптированного в 1999 г. варианта.

Адаптированный Договор (АДОВСЕ)

С окончанием холодной войны и прекращением конфронтации между Востоком и Западом в Европе многие положения ДОВСЕ все больше воспринимались его участниками или некоторыми из них как анахронизм.

В результате распада ОВД исчезла «восточная» группа государств-участников, для которой были установлены не только индивидуальные, но и групповые предельные уровни. В то же время наметившееся в середине 1990-х годов расширение НАТО за счет бывших членов ОВД, а также бывших нейтральных и неприсоединившихся государств (в 1999 г. в нее вступили Венгрия, Польша, Чехия; в 2004 г. — Болгария, Румыния, Словакия, а также не являвшиеся участниками ДОВСЕ страны Балтии и Словения; в 2008 г. началось оформление вступления в НАТО также не участвующих в ДОВСЕ Албании и Хорватии, завершившееся в 2009 г.) окончательно опрокидывало прежнюю логику установленных Договором групповых ограничений. Ведь бывшие страны ОВД по-прежнему считались участниками «восточной» группы, а бывшие нейтральные и неприсоединившиеся государства вообще не подлежали ограничениям по ДОВСЕ, хотя становились членами НАТО.

Россия и Украина, в свою очередь, ставили вопрос о необходимости отмены фланговых ограничений прежде всего — на южном направлении. Именно здесь Москва считала крайне необходимым сосредоточить большее количество вооружений, чем это позволял ДОВСЕ. Данное требование было во многом связано с началом первой войны в Чечне в 1994 году, нарастанием нестабильности и появлением новых угроз для безопасности прежде всего на южном направлении и, в частности, на Северном Кавказе.

Наконец, ряд новых независимых государств (Азербайджан, Грузия, Молдова, Украина), на территории которых оставались российские войска, правовой статус которых тогда, а в ряде случаев и до сих пор не был урегулирован, настаивали на том, что режим ДОВСЕ, во-первых, не должен использоваться для легализации российского военного присутствия и что, во-вторых, российские войска должны быть выведены с их территории, если их пребывание не оговорено соответствующими договоренностями.

В этих условиях в 1996 и в 1999 годах была осуществлена сначала коррекция, а затем — адаптация положений ДОВСЕ к новой ситуации в Европе¹⁹⁹. В ходе переговоров Россия настаивала на ревизии или отмене фланговых ограничений для себя, на установлении новых, более низких предельных групповых уровней для НАТО независимо от числа ее членов, на запрете на размещение войск альянса в новых государствах-членах, а также на необходимости обеспечить участие в режиме ДОВСЕ тех европейских государств, которые ранее в нем не участвовали, и прежде всего — тех ранее нейтральных стран, которые вступали в НАТО. Для решения последнего вопроса следовало предусмотреть возможность присоединения к Договору государств, которые не были его изначальными участниками.

На первой конференции государств-участников ДОВСЕ (15–31 мая 1996 г.) было достигнуто соглашение о коррекции ограничений во фланговой зоне. Сама территория фланговых зон была уменьшена. России же было разрешено иметь здесь с 31 мая 1999 г. 7 900 единиц ОДВТ вместо 4 360, а до этого времени — 8 716 единиц. Таким образом, с 1999 г. российская фланговая квота была увеличена более чем на 80%.

В 1997–1999 гг. в результате переговоров был подготовлен и в ноябре 1999 г. подписан Адаптированный ДОВСЕ. Среди ряда принципиальных изменений, внесенных в положения Договора, для понимания современной дискуссии важны, в частности, следующие.

Во-первых, АДОВСЕ заменил прежнюю блоковую схему групповых предельных уровней на систему индивидуальных национальных и территориальных предельных уровней, установленных для каждого государства-участника в отдельности. Национальные предельные уровни устанавливают максимальное количество ОДВТ для каждого государства-участника независимо от того, находится соответствующее вооружение на территории данного государства или за его пределами. Территориальные же уровни устанавливают максимально допустимое количество единиц трех сухопутных категорий ОДВТ (танки, ББМ и артиллерия) на определенной территории, как правило, совпадающей с границами того или иного государства. При этом совокупный предельный уровень для данных категорий ОДВТ 16-ти «старых» стран НАТО был понижен по сравнению с 1990 годом.

¹⁹⁹ О переговорах по коррекции положений и адаптации ДОВСЕ см., в частности: Цельнер В., Дунай П. Когда прошлое встречается с будущим: Адаптация Договора об ОБСЕ // Ежегодник ОБСЕ 1996/1997: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе / Институт исследования проблем мира и политики безопасности, Гамбург; МГИМО / отв. ред. Русского издания А. Загорский. — М., 1998. — С. 285–307; Дунай П., Цельнер В. Адаптация Договора об ОБСЕ: или постепенная маргинализация, или разработка новой концепции контроля над вооружениями в Европе // Ежегодник ОБСЕ 1998/1999: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (Институт исследования проблем мира и политики безопасности, Гамбург; МГИМО) / отв. ред. Русского издания А. В. Загорский. — М., 2001. — С. 345–363.

В интересах обеспечения определенной гибкости и одновременно — для учета требований России о нежелательности развертывания иностранных войск на территории новых членов НАТО национальные и территориальные предельные уровни, установленные АДОВСЕ для большей части государств-участников, совпадают. Это означает, что иностранные войска могут быть размещены здесь только в том случае, если принимающее государство не будет полностью использовать свою квоту сухопутных ОДВТ.

Поскольку в центре внимания при адаптации ДОВСЕ стоял вопрос о центральной зоне в Европе, Венгрия, Польша, Словакия и Чехия объявили о сокращении своих территориальных уровней и отказались от права пересматривать их в сторону повышения, что позволило договориться о примерном соотношении обычных вооруженных сил в Центральной Европе, которое в конце 1990-х годов рассматривалось Россией как приемлемое.

Во-вторых, в ходе переговоров Турция и Россия согласовали уточненные параметры для фланговых зон, развивая положения соглашения 1996 г. Эта договоренность предусматривала сохранение единого предельного уровня для северного и южного фланговых районов России, что позволяет ей при необходимости маневрировать, сокращая наличие ОДВТ на северном фланге и увеличивая его на южном. Сами же предельные уровни по ОДВТ остались прежними за исключением уровня для БМ. Последний был увеличен с 1 380 до 2 140 единиц, то есть более чем на половину.

В третьих, АДОВСЕ, в отличие от ДОВСЕ 1990 г., — открытый договор. К нему могут присоединиться все не участвовавшие в нем ранее государства ОБСЕ. Правда, сделать это они могут не раньше, чем Договор вступит в силу. Это значит, что новые члены НАТО, не участвующие в ДОВСЕ (страны Балтии, Словения, Албания и Хорватия) смогут присоединиться к установленному Договором режиму только после его ратификации и вступления в силу.

В четвертых, существенной проблемой на заключительном этапе переговоров стала позиция ряда государств и, в частности, Азербайджана, Грузии и Молдовы, которые высказывали опасения по поводу того, что после адаптации ДОВСЕ останутся нерешенными вопросы как пребывания не имевших определенного правового статуса российских войск (в Грузии и Молдове), так и охвата необъявленных ОДВТ в зонах конфликтов (Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия).

Снятию этих опасений и призваны были содействовать согласованное Россией и Турцией в контексте решения фланговой проблемы положение о том, что размещение российских войск на территории других фланговых государств допустимо лишь при условии «добровольного согласия принимающего государства», а также подписанные в Стамбуле в ноябре 1999 г. двусторонние договоренности о сокращении численности российских войск в Грузии и об оформлении правового статуса остающихся в стране войск, как и о полном выводе российских войск с территории Молдовы до 2003 года. Эти договоренности широко известны сейчас как «стамбульские обязательства» России, принятие которых открыло дорогу для подписания ДОВСЕ. В мае 2000 года — во многом в силу позиции Конгресса США — страны НАТО поставили ратификацию ими адаптированного Договора в зависимость от выполнения Россией этих обязательств, понимая их как часть общего пакета договоренностей 1999 года.

Вызовы режиму ДОВСЕ после его адаптации

АДОВСЕ так и не вступил в силу. Его ратифицировали Беларусь, Казахстан, Россия и Украина, однако последняя не сдала ратификационные грамоты на хранение депозитарию. Страны НАТО по-прежнему настаивали на выполнении Россией «стамбульских обязательств» по сокращению войск в Грузии и их выводу из Молдовы.

Хотя со временем усиливались споры относительно толкования этих обязательств — включали ли они только российские ОДВТ на территории двух стран или все базы и войска, правовой статус которых не урегулирован (за исключением митроворческих сил) и которые таким образом находились или до сих пор находятся на территории Грузии и Молдовы без согласия последних. Россия оспаривала правомочность увязки вопроса о ратификации АДОВСЕ с выводом ее войск. Но при этом было ясно, что Тбилиси и Кишинев вряд ли ратифицируют Договор до вывода российских войск, даже если это сделают страны НАТО.

Определенный прогресс в выполнении «стамбульских обязательств» был очевиден. Москва вывела из Грузии и Молдовы все ОДВТ. В мае 2005 г. министры иностранных дел России и Грузии достигли договоренности о выводе российских войск и передаче баз до конца 2008 года. В марте 2006 года эта договоренность была оформлена соглашениями между министерством обороны Грузии и российскими вооруженными силами. Вывод войск начался в 2005 и был завершен с опережением графика в 2007 году. Остался открытым только вопрос о российской базе в Гудауте (Абхазия), с которой были выведены ОДВТ, но которая была преобразована в штаб российских миротворческих сил, а сейчас — российского контингента в Абхазии.

Численность личного состава российской оперативной группы войск в Молдове (созданной на основе бывшей 14-й армии) сокращалась на протяжении 1990-х годов. В начале нынешнего десятилетия Россия приступила к вывозу с территории Приднестровья и уничтожению на месте хранящихся там значительных по своему объему запасов вооружений и боеприпасов. Однако данный процесс застопорился и в последние годы практически остановился. Если не иметь в виду российские миротворческие силы в Молдове, то речь здесь сегодня в контексте стамбульских обязательств идет о завершении вывоза боеприпасов и выводе из Приднестровья примерно 1200 российских военнослужащих.

Однако режим ДОВСЕ в последние годы подвергался испытаниям и иного рода²⁰⁰.

Дальнейшее расширение НАТО на Восток в 2004 году еще больше усилило амбивалентность положений старого ДОВСЕ. Государства, ранее входившие в Организацию Варшавского договора теперь на деле относились к «западной» группе стран, хотя юридически они все еще числятся в составе «восточной» группы. Положения же АДОВСЕ, призванные снять это противоречие, юридически еще не вступили в силу.

С 2004 г. впервые ряд стран НАТО (страны Балтии и Словения) не охвачен ограничениями и мерами верификации, предусмотренными режимом ДОВСЕ. С 2009 г. этот списокполнили Албания и Хорватия.

Правда, собственные вооруженные силы стран Балтии и Словении по своей численности и по количеству ОДВТ настолько малы, что ими вполне можно пре-

²⁰⁰ Подробнее см., в частности: Schmidt H.-J. Ende oder Neuordnung der konventionellen Rüstungskontrolle? — HSFK-Report. — 2008. — N 3. — S. 12–22.

небрежь в масштабах Договора в целом и в его региональных измерениях. Однако существенное значение здесь приобретает согласование участниками договора масштабов возможного размещения иностранных сил (разница между национальным и территориальным предельными уровнями). После 2004 года страны Балтии и Словения не раз заявляли о своей готовности присоединиться к ДОВСЕ и согласовать необходимые параметры. Но сделать это они смогут только после вступления АДОВСЕ в силу.

Предметом противоречий после 2005 года стал и вопрос о планах дислокации американских вооруженных сил в странах Центральной и Восточной Европы, но особенно — в Болгарии и Румынии. Хотя на фоне радикального сокращения американского военного присутствия в Европе (и с точки зрения численности военного персонала, и в том, что касается американских ОДВТ и военных баз), ускорившегося с 2003 года, планы создания компактных американских баз нового типа в Болгарии и Румынии, планируемое количество личного состава и ОДВТ на этих базах не меняют общей тенденции к сокращению численности американских войск и военной техники в Европе. Но на нынешнем этапе эти планы сталкиваются с определенными проблемами в плане соблюдения ограничений, налагаемых ДОВСЕ на «западную» группу стран во фланговых районах. Одновременно они нарушают предельные уровни на южном фланге для «восточной» группы государств, если планируемую к дислокации в Болгарии и Румынии американские ОДВТ засчитывать в «восточную» квоту.

Общая тенденция к сокращению численности личного состава и ОДВТ как «старых», так и «новых» членов НАТО на южном фланге позволяет снять эту проблему. Но споры относительно того, какие страны теперь включать в зачет предельных уровней «западной» группы — только «старые» страны НАТО или и «старые», и «новые» — продолжается.

В условиях нарастания разногласий в последние годы забуксовал согласованный в рамках ДОВСЕ механизм обновления списков вооружений и военной техники, засчитываемой в ОДВТ.

Российский мораторий

Все вопросы, ставшие в контексте режима ДОВСЕ предметом разногласий или вызывавшие споры в отношениях между Россией и США, были предметом постоянных консультаций. Однако в 2007 году Москва пошла на принятие неординарных мер. 26 апреля Президент Российской Федерации заявил о целесообразности, в случае отсутствия прогресса в переговорах с партнерами, объявить мораторий на исполнение Россией положений ДОВСЕ вплоть до тех пор, пока все государства-участники не ратифицируют Соглашение об адаптации и не начнут его строго исполнять.

По инициативе России в июне 2007 г. в Вене была созвана чрезвычайная конференция государств-участников ДОВСЕ для обсуждения неоднократно ставившихся Москвой вопросов. В октябре и ноябре 2007 г. по инициативе России, Германии и Франции, а также России и США этот вопрос обсуждался в рамках Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности. Там западные страны предложили согласовать поэтапный план параллельного решения вопросов ратификации АДОВСЕ и выполнения Россией «стамбульских обязательств». Однако договоренность на этот

счет достигнута не была, поскольку российская сторона не только отклонила увязку двух этих вопросов, но и сформулировала более широкий набор требований²⁰¹.

- возвращение Латвии, Литвы и Эстонии в договорное поле;
- понижение суммы предельных уровней и наличий ОДВТ стран НАТО в целях компенсации потенциала, приобретенного альянсом в результате двух «волн» расширения;
- полная отмена фланговых ограничений для территории России;
- разработка общего понимания термина «существенные боевые силы» и проявление соответствующей сдержанности в период до его согласования;
- вступление в силу или, по крайней мере, начало временного применения Соглашения об адаптации не позднее 1 июля 2008 года;
- разработка условий присоединения к ДОВСЕ новых участников и дальнейшая модернизация Договора.

По сути Россия поставила вопрос о пересмотре положений адаптированного ДОВСЕ, отчасти возвращаясь к своим нереализованным предложениям 1997 года — об установлении группового предельного уровня ОДВТ для стран НАТО и об отмене фланговых ограничений для России.

Поскольку на чрезвычайной конференции в июне эти требования России приняты не были, 7 июля 2007 г. президент России подписал указ О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров²⁰² через 150 дней после направления депозитариям и государствам-участникам соответствующего уведомления. 12 декабря российский мораторий на соблюдение положений ДОВСЕ вступил в силу²⁰³.

15 декабря 2007 г. Россия не предоставила данные, которыми государства-участники ежегодно обмениваются в соответствии с требованиями Договора. С тех пор вот уже два года она не участвует в обмене данными — ни в промежуточном, ни в основном — в конце года. Россия перестала принимать инспекции. Хотя Москва заявила, что будет проявлять сдержанность, сегодня у многих участников Договора возникают вопросы о том, соблюдает ли она предельные уровни в своем южном фланговом районе. Такие сомнения высказываются все чаще после августовского вооруженного конфликта между Россией и Грузией в 2008 году, признания Россией независимости Абхазии и Южной Осетии и договоренности с последними о размещении здесь постоянных российских баз. Однако установленные Договором механизмы взаимного информирования государств и проверки, которые позволяли снимать возникающие вопросы, сейчас не работают.

²⁰¹ Выступление руководителя Делегации Российской Федерации, директора Департамента по вопросам безопасности и разоружения МИД России А. И. Антонова на Чрезвычайной Конференции Государств-участников Договора об обычных вооруженных силах в Европе, Вена, 12 июня 2007 года. См. также: Kulebyakin V. *European Security and the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe // The Future of Conventional Arms Control in Europe* / W. Zellner; H.-J. Schmidt; G. Neunack (eds). — Baden-Baden: Nomos, 2009. — P. 245–253.

²⁰² http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/880326BE49BD45A0C325731800324EED.

²⁰³ Строго говоря, положения ДОВСЕ не содержат процедуры приостановления его действия для кого-либо из государств-участников. Однако остальные участники Договора, не теряя надежды на возвращение России в режим ДОВСЕ, сочли возможным закрыть на это обстоятельство глаза и продолжают в одностороннем порядке выполнять Договор.

Дискуссия о судьбе ДОВСЕ не прекратилась. Государства-участники Договора за исключением России продолжают выполнять его требования, в том числе в том, что касается обмена информацией. 28 марта 2008 г. страны НАТО изложили свое видение пути выхода из кризиса режима контроля над обычными вооружениями в Европе. Мартовская «дорожная карта» включает следующие пункты²⁰⁴:

- государства НАТО готовы приступить к ратификации АДОВСЕ параллельно с осуществлением Россией конкретных согласованных шагов по решению остающихся вопросов, относящихся к российским силам и объектам, размещенным в Молдавии и Грузии;
- НАТО и Россия будут добиваться того, чтобы все участники ДОВСЕ взяли на себя политическое обязательство и дальше соблюдать положения АДОВСЕ, не дожидаясь его ратификации;
- государства-члены НАТО, не являющиеся участниками ДОВСЕ, публично подтвердят свою готовность присоединиться к АДОВСЕ после вступления последнего в силу;
- НАТО и Россия согласуют определение «существенных боевых сил», о которых идет речь в основополагающем акте Россия-НАТО 1997 года;
- после вступления АДОВСЕ в силу государства НАТО совместно с Россией и другими участниками Договора рассмотрят вопросы его применения. В ходе рассмотрения будет обсуждена возможность внесения изменений в предельные уровни для наличия ОДВТ. Это позволит всем участникам, включая Россию, высказать все свои озабоченности по поводу конкретных положений АДОВСЕ.

1 апреля 2008 г. МИД России в своем комментарии к заявлению НАТО отметил позитивные элементы в позиции Альянса²⁰⁵. «Главное — это признание законных озабоченностей России в связи с критической ситуацией, сложившейся вокруг режима Договора, и готовность стран НАТО продолжать их обсуждение.» При этом была выделена «заявленная странами НАТО принципиальная готовность продвигать процедуры ратификации Соглашения об адаптации ДОВСЕ... а также рассмотреть дополнительные меры по восстановлению жизнеспособности Договора, касающиеся, в частности, уровней сил, присоединения к режиму Договора европейских стран, пока в нем не участвующих, а также расшифровки понятия «существенные боевые силы», составляющего один из центральных элементов обязательств по сдержанности в военной области основополагающего акта Россия-НАТО».

Однако заявление стран НАТО не в полной мере удовлетворило Москву. Она отвергла критику в свой адрес в связи с объявлением моратория на выполнение требований ДОВСЕ вплоть до завершения процесса ратификации его адаптированного варианта. Решительно отклонила какие-либо увязки ратификации с вопросом о российских войсках в Молдове. Но главное, что не устраивает Россию — это отсутствие гарантий того, что после вступления АДОВСЕ в силу страны НАТО действительно

²⁰⁴ NAC Statement on CFE. NATO Press Release (2008)047, 28 Mar. 2008 (<http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-047e.html>).

²⁰⁵ Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с заявлением НАТО по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/F8D7A272309F20AFC325741E004F193D.

готовы будут удовлетворительным образом обсуждать новые российские требования, идущие дальше решения вопроса о ратификации Договора. Поэтому сегодня спор вокруг ДОВСЕ переместился в обсуждение вопроса о том, готовы ли будут страны НАТО еще до ратификации АДОВСЕ не просто дать России гарантии, что его положения будут пересмотрены после вступления Договора в силу, но и уже сейчас согласовать конкретные параметры будущих изменений по всем поставленным Россией вопросам, включая обязательство относительно дальнейшей адаптации Договора, в частности, с учетом появления принципиально новых военных технологий.

По сути именно об этом идет речь в российских предложениях, переданных НАТО в мае 2009 года. Принимая идею пакетного решения проблемы (параллельные поэтапные шаги по ратификации АДОВСЕ и вывода российских войск, вывоза и(или) уничтожения на месте хранящихся в Приднестровье боеприпасов), Москва дополнил его требованием уже на нынешнем этапе, не дожидаясь вступления АДОВСЕ в силу, согласовать конкретные параметры пересмотра ряда его положений.

Риски, связанные с кризисом режима ДОВСЕ

Если исходить из заявленной цели Российской Федерации — не разваливать режим ДОВСЕ, а добиться скорейшего вступления в силу адаптированного Договора, — декабрьский демарш 2007 г. (объявление моратория) ставит немало вопросов. Ведь на деле этот демарш не приблизил вступление АДОВСЕ в силу, а затруднил его ратификацию или вообще сделал ее невозможной. Особенно после августовского кризиса на Южном Кавказе 2008 года.

Сомнительной представляется и драматизация ситуации вокруг адаптированного Договора, которая, очевидно, была призвана оправдать столь жесткий шаг, как введение моратория, а по сути — выхода России из ДОВСЕ. Военная обстановка в Европе не только не давала поводов для столь резких действий, но, наоборот, оставалась весьма спокойной в 1990-е, и в еще большей степени — в нынешнем десятилетии. Недовольство очевидно устаревшими положениями Договора 1990 г. и желание как можно скорее ввести в действие его адаптированный вариант не оправдывают радикальные меры Москвы, которые поставили режим ДОВСЕ на грань развала, не предложив ничего взамен. А ведь никакой необходимости в спешке, исходя из реального положения дел, не было и нет.

Во-первых, на протяжении всего периода после подписания ДОВСЕ численность личного состава и количество ОДВТ в зоне его применения стабильно сокращались у всех стран-участниц²⁰⁶. Сегодня в наличии у стран НАТО намного меньше ОДВТ, чем это допускают предельные уровни не только ДОВСЕ, но и адаптированного Договора. При этом расширение НАТО на Восток сопровождалось не наращиванием, а сокращением его совокупной военной мощи.

Сегодня, как показано на рисунке 1, у 22 стран НАТО, являющихся участниками ДОВСЕ (без стран Балтии, Албании, Словении и Хорватии) меньше тяжелых вооружений и личного состава вооруженных сил, чем шестнадцать «старых» членов НАТО имели право иметь согласно положениям не только «старого» ДОВСЕ, но и «нового» АДОВСЕ — примерно на 30% по танкам, на 12% по ББМ и артиллерии, почти на 40%

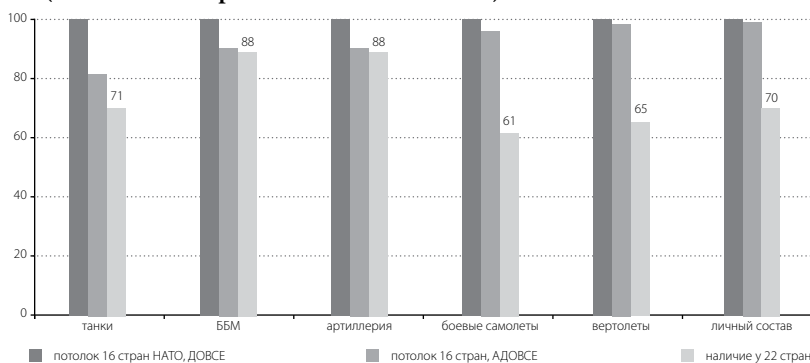
²⁰⁶ Сегодня свои лимиты по ОДВТ в зоне применения договора превышает только Азербайджан.

по боевым самолетам, на 35% по ударным вертолетам и на 30% — по численности личного состава. Иными словами, 22 государства НАТО сегодня не только выполняют, но и перевыполняют обязательства 16 «старых» членов Альянса и по ДОВСЕ, и по адаптированному Договору, хотя они его и не ратифицировали.

Наиболее существенным сокращениям подверглись дислоцированные в Европе вооруженные силы США (см. рисунок 2), если не считать Канаду, которая полностью вывела свои войска из Европы. Существенно ниже допустимых положениями АДОВСЕ уровней количество ОДВТ у стран НАТО прежде всего в Центральной Европе, включая новых членов альянса, таких как Польша, Словакия, Чехия, Венгрия.

Во-вторых, вступление в НАТО не участвовавших в ДОВСЕ стран Балтии и Словении не изменило эту общую картину. Не меняет ее и вступление в альянс Албании и Хорватии. И у 26, и у 28 государств НАТО меньше ОДВТ, чем 16 «старых» ее членов могли бы иметь на основании скорректированных предельных уровней адаптированного Договора. При этом следует иметь в виду, что вплоть до последнего времени рекомендации штаб-квартиры НАТО особенно новым членам Альянса заключалась в целесообразности дальнейшего понижения уровней их вооруженных сил и вооружений.

Рисунок 1. Предельные уровни и наличие ОДВТ у стран НАТО в 2007 г. (потолок 16 «старых членов НАТО = 100%)



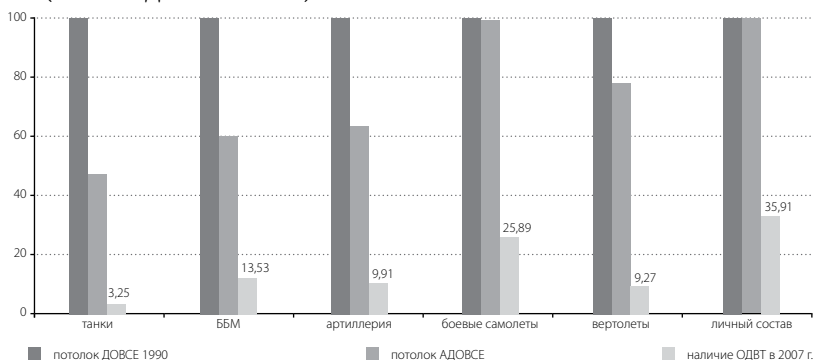
В третьих, если к этому добавить то обстоятельство, что число постоянно боеготовых частей стран НАТО после окончания холодной войны радикально сократилось, а боеготовые части, способные к мобильному развертыванию сегодня практически полностью задействованы в операциях Альянса за пределами Европы и прежде всего — в Ираке и Афганистане, — то становится очевидно, что никакой необходимости столь драматично подталкивать НАТО к ратификации адаптированного Договора не было.

В то же время неопределенный по длительности мораторий на выполнение Россией своих обязательств по ДОВСЕ связан с существенными издержками, которые нарастают тем больше, чем дольше Россия остается в режиме моратория. В случае дальнейшей эрозии и тем более развала режима ДОВСЕ эти издержки значительно перевесят любые гипотетические выгоды от демарша 2007 года.

Во-первых, ДОВСЕ и его адаптированный вариант — это единственный международно-правовой инструмент, ограничивающий развертывание вооруженных сил США и НАТО в Европе, в том числе — в новых государствах-членах альянса. Если у российского руководства есть какие-либо сомнения относительно намерений США и НАТО в отношении нашей страны, то от этого инструмента отказываться тем более неразумно. Нет никакого смысла отказываться от пусть даже несовершенного (а он — далеко несовершенен) Договора 1990 года, не дождавшись вступления в силу более совершенного инструмента — адаптированного ДОВСЕ. Тем более что все его участники (единственное исключение — Азербайджан) соблюдают требования адаптированного Договора, хотя и не ратифицировали его.

Во-вторых, мораторий не приблизил момент вступления адаптированного ДОВСЕ в силу, но при этом поставил под угрозу весь режим контроля над обычными вооруженными силами в Европе. И чем дольше длится мораторий — тем большей становится эта угроза.

Рисунок 2. Предельные уровни и наличие ОДВТ США в 2007 г. (потолок ДОВСЕ = 100%)



Источник: база данных СИПРИ

Российская Федерация не участвовала в ежегодном обмене информацией в 2007, 2008 и 2009 годах. Пока страны НАТО добросовестно выполняют свои обязательства по ДОВСЕ. Но чем дольше считает себя свободной от них Россия — тем меньше оснований у стран Альянса выполнять их в одностороннем порядке. Все громче звучат голоса тех, кто призывает последовать примеру России и по существу похоронить Договор.

Первое очевидное следствие российского моратория — падение интереса Конгресса США к ратификации АДОВСЕ уже в 2008 году. Трудно представить себе, что после кризиса 2008 года на Кавказе этот Договор будет ратифицирован не только Конгрессом, но и парламентом Грузии. А без этого он не вступит в силу. Иными словами, сегодня ожидать быстрой ратификации Договора не приходится, и чем дольше будет затягиваться введенный Россией мораторий, тем сложнее будет решать эту задачу.

В случае же провала ратификации АДОВСЕ и невозврата России в ДОВСЕ нам следует исходить из того, что заявленная цель интеграции стран Балтии в установ-

ленный Договором режим и дальнейшего изменения его положений таким образом, чтобы в нем более полно учитывались наши озабоченности, достигнута не будет. Конечно, будет достигнута другая заявленная цель — Россия развяжет себе руки в том, что касается ее военной политики на Северном и Южном Кавказе. Но эту задачу (сомнительной целесообразности) мы решим ценой утраты транспарентности в военной сфере и ограничений на развертывание сил США и НАТО в том числе в новых странах-членах Альянса. Согласовать же новый договор об обычных вооружениях в Европе еще сложнее, чем ратифицировать уже подписанный.

Конечно, не следует ожидать, что НАТО немедленно воспользуется развалом ДОВСЕ и начнет наращивать свои вооруженные силы в Европе — сначала до позволенных Договором уровней, а потом и сверх них. Но дальнейшее понижение уровней вооружений в Европе, на которое можно было рассчитывать при сохранении Договора, вполне может затормозиться, а через некоторое время эта тенденция может частично измениться на обратную. Ведь именно к этому будет подталкивать стороны утрата взаимной прозрачности военной деятельности, которую обеспечивал Договор. В условиях нынешнего нарастания взаимного недоверия такое развитие событий более чем вероятно.

Рекомендации

Вывод из нашего анализа простой. Чем дольше продолжается мораторий, тем большими будут связанные с ним издержки и тем меньше — выгоды, на которые может рассчитывать Россия. Поскольку вряд ли реалистично ожидать, что в обозримой перспективе Москва откажется от моратория и вернется в «старый» ДОВСЕ, вопрос сводится к тому, каким образом можно сократить связанные с такой политикой издержки и сохранить перспективу ратификации АДОВСЕ в среднесрочной или хотя бы долгосрочной перспективе.

Ключевой задачей, на наш взгляд, в этих условиях является *сохранение транспарентности военной деятельности в зоне применения ДОВСЕ*. Ведь если будет происходить дальнейшая эрозия установленного им режима контроля над вооружениями, то начнется она прежде всего с прекращения ежегодного обмена данными.

Нам представляется, что Россия вполне может подать сигнал о том, что она не желает такого развития событий. И подать она его может, не возвращаясь формально в «старый» ДОВСЕ. Для этого достаточно *в порядке жеста доброй воли вернуться к практике ежегодного обмена данными, начав с промежуточного обмена в 2010 г. и в полном объеме — в декабре 2010 г.*

Если этот шаг будет подкреплен возобновлением вывоза боеприпасов из Приднестровья, то сигнал из Москвы, безусловно, будет многократно усилен.

Конечно, сегодня сложнее будет решать вопрос о военном присутствии России в Абхазии и Южной Осетии. Но и этот вопрос мог бы стать предметом обсуждения нового *субрегионального режима укрепления доверия и контроля над вооружениями на Кавказе*, который мог бы создать рамки для нового понимания параметров «южного фланга» в зоне применения Договора.

Поскольку сегодня решающее значение приобретает фактор времени, представляется целесообразным не ограничивать обсуждение вопросов контроля над вооружениями только рамками АДОВСЕ. Параллельно можно *предложить НАТО*

(не исключая при этом участие Беларуси, Молдовы и Украины) в подтверждение и развитие положений основополагающего акта согласовать договоренность, которая включала бы следующие положения:

- подтверждение безусловной приверженности целям, принципам и положениям АДОВСЕ, а также общей цели его скорейшей ратификации
- взаимное обязательство соблюдать установленные им национальные и территориальные предельные уровни
- национальные и территориальные предельные уровни для новых стран-членов НАТО, для которых такие уровни не установлены АДОВСЕ, поскольку они еще не являются участниками Договора
- параметры и порядок взаимного обмена информацией и ее верификации (проведения инспекций)
- подтверждение обязательства НАТО не размещать на постоянной основе на территории новых стран-членов существенные боевые силы и объекты инфраструктуры усиления
- подтверждение обязательства России (по АДОВСЕ) не размещать на постоянной основе на территории Калининградской и Псковской областей существенные боевые силы
- согласованное определение понятия существенных боевых сил, учитывающее взаимный характер обязательств России и НАТО.

Согласовать все детали такой договоренности будет непросто. Такое предложение неизбежно встретит оппозицию внутри НАТО со стороны ряда государств и прежде всего тех ее новых членов, которые не участвуют в ДОВСЕ, а также тех, которые сегодня добиваются возврата НАТО к планированию коллективной территориальной обороны ее членов.

Однако такой переговорный вариант по крайней мере не будет заложником сегодняшней ситуации в Закавказье, которая вряд ли изменится к лучшему в обозримой перспективе. Развязки на южном фланге можно было бы искать отдельно, в рамках предложенного выше согласования субрегионального режима контроля над вооружениями.

Правда, было бы логично предположить, что в случае согласия Альянса на такой переговорный формат диалог Москвы с Брюсселем (с возможным подключением к нему Киева, Ктишиева и Минска) скорее всего пришлось бы вести параллельно с переговорами о субрегиональном контроле над вооружениями на Кавказе, имея в виду одновременное вступление соответствующих договоренностей в силу.

По сути это — альтернативный способ реализации «пакетного» решения при сохранении его содержания.

Легкое и стрелковое оружие: новый круг противоречий

А. А. Орлов

Без малого два десятилетия назад Фрэнсис Фукуяма предрек «конец истории», и ошибся. Именно в те годы история, образно говоря, начала свой новый отсчет, но несколько в ином направлении, чем виделось американскому ученому. Это стало заметно не сразу, со значительной оттяжкой во времени. Но суть вопроса от этого не меняется.

Первыми «ласточками» новой реальности стали многочисленные региональные и локальные конфликты, как снег на голову обрушившиеся на до этого вполне благополучные народы, в том числе и европейские, начавшие за почти полвека, прошедшие после окончания Второй мировой войны, забывать о том, что жизнь может быть другой. Значительно возросло число конфликтов и в так называемом «третьем мире», где конец биполярного противостояния был воспринят на уровне местных противоборствующих элит как сигнал к вседозволенности и анархии.

Целые регионы мира оказались буквально наводненными легким и стрелковым оружием (ЛСО), которое стало наиболее применимым видом вооружений в 47 из 49 региональных и локальных конфликтах 90-х годов прошлого века. Другим следствием резко усилившейся региональной нестабильности стал невиданный прежде рост организованной преступности, которая также является активным потребителем ЛСО.

Как писал в своей статье «Стрелковое оружие: легкое оружие — тяжелые проблемы» Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, «в некоторых регионах автомат АК-47 можно купить всего за 15 долл. США, а то даже и за мешок зерна». ЛСО способствует «обострению конфликтов, возникновению потоков беженцев, ... ввергает страны в пучину насилия и безнаказанности» и тем самым «представляет собой угрозу миру и развитию, демократии и правам человека»²⁰⁷. Развивая эту мысль, К. Аннан в одном из своих докладов отмечал, что «число погибших от стрелкового оружия намного превосходит число погибших в результате применения других систем во-

²⁰⁷ <http://www.un.org/russian/conferen/SmallArms/sgarms.html>.

оружий... По числу жертв стрелкового оружия его действительно можно назвать «оружием массового уничтожения»²⁰⁸.

В настоящее время, по оценкам авторитетных источников, в мире накоплено не менее 875 млн единиц легкого и стрелкового оружия²⁰⁹. Ежегодно эта цифра возрастает на 8 млн единиц. За последние два десятилетия в результате его использования погибло порядка 4-х млн человек, а прямые или косвенные потери от насильственных действий с применением ЛСО только в Латинской Америке составляют от 140 до 170 млрд долл. США в год.

Отсутствие эффективного контроля за расположением ЛСО по миру, прежде всего в «теневом», незаконном спектре, привело к тому, что сегодня невозможно с абсолютной достоверностью сказать, как распределяется это оружие, кто им пользуется, в чьих руках оно сосредоточено. Ясно, что определенная часть «общемирового запаса» ЛСО используется вооруженными силами, а также правоохранительными органами государств. Однако на эту категорию «пользователей» ЛСО приходится меньшая его доля. Гигантские его объемы (более 300 млн единиц), и это может показаться парадоксальным, осели у вполне мирных и даже законопослушных граждан, судя по всему, не слишком доверяющих государству как их защитнику и поэтому предпочитающих хранить его под подушкой или в чулане в качестве стреляющего средства самообороны. Но парадокс огромного числа ЛСО в частных руках быстро находит свое объяснение: из 300 млн единиц ЛСО 270 миллионов приходится на граждан США, привыкших рассматривать кольт и винчестер в качестве лучшей гарантии своей свободы. Тем не менее значительное количество ЛСО, не поддающееся точному учету, находится у организованной преступности, террористических организаций, использующих его в своей преступной деятельности, а также у всевозможных военизированных структур и формирований, действующих в зонах конфликтов.

Для того, чтобы лучше уяснить масштабы проблемы, которую создает переизбыток ЛСО для стабильности и безопасности конкретных государств, обратимся к примеру Бразилии, растущему латиноамериканскому гиганту, претендующему на все более весомые позиции в современном мире. Эта страна, где сосредоточено 15 млн единиц такого оружия, занимает по его запасам 8 место на планете. Ежегодно с использованием ЛСО там совершается 45 тысяч убийств. Причем количество преступлений растет чуть ли не в геометрической прогрессии. Попытка президента страны Л. И. Дулы да Силва «разоружить» население путем вынесения в 2004 году вопроса о праве владения ЛСО на общенациональный референдум, обернулась полным провалом. Люди проголосовали против, выразив тем самым недоверие властям страны и прежде всего правоохранительным органам. Примечательно в этой связи, что, по сообщениям СМИ, именно полицейские поставляют бразильской наркомафии до 80% используемого ею легкого и стрелкового оружия.

Торговля ЛСО стражами порядка государства, как это имеет место в Бразилии, является не самым распространенным способом его «перетока» в незаконную сферу (ООН относит такие случаи к категории «утечки ЛСО из армейских и полицейских

²⁰⁸ <http://www.un.org/russian/events/smallarms2006/backgrounder.htm>.

²⁰⁹ Документ ООН S/2008/258.

арсеналов»). Другими источниками незаконного ЛСО, согласно материалам ООН, являются:

- незаконная торговля;
- оружие, оставшееся от вооруженных конфликтов;
- незаконное производство;
- контрабанда;
- кража.

Во второй половине 1990-х годов озабоченность государств деструктивным характером бесконтрольного распространения ЛСО материализовалась в ряде документов регионального уровня. Упомянем в этой связи Межамериканскую конвенцию о борьбе с незаконным производством и оборотом огнестрельного оружия, боеприпасов, средств взрывания и других связанных с ними элементов, подписанную государствами-членами ОАГ²¹⁰ в ноябре 1997 года, Программу региональных действий в отношении легких вооружений и незаконной передачи вооружений в Южной Африке, принятую странами-членами САДК²¹¹ в мае 1998 года, Мораторий на импорт, экспорт и производство легких вооружений, принятый государствами ЭКОВАС²¹² в октябре 1998 года и т.д. Тем не менее становилась все более очевидной потребность перенести разговор об ЛСО на глобальный уровень, под «широкое крыло» ООН. Таким форматом стала Международная конференция по проблеме нелегальной торговли ЛСО во всех аспектах, решение о созыве которой было принято в 1998 году.

Достижение взаимопонимания по проблематике ЛСО и тем более выработка общеприемлемых документов традиционно сопряжена с серьезными трудностями по целому ряду причин, главная из которых — существование различных точек зрения относительно путей решения проблемы ЛСО. От радикальных, максималистских, исходящих из наличия тесной, можно сказать, неразрывной связи между легальной и нелегальной торговлей ЛСО, до минималистских, допускающих только определенное международное взаимодействие в деле борьбы с нелегальным оборотом ЛСО без вмешательства извне в сферу внутреннего законодательства государств и в вопросы национальной практики.

При этом необходимо учитывать, что страны — крупные производители ЛСО и государства, являющиеся его основными потребителями, в принципе весьма сдержанно относятся к международным обязательствам в сфере ЛСО, которые прямо или косвенно могли бы затронуть их интересы. К примеру, США, прочно удерживающие ведущее место в мире по запасам ЛСО и являющиеся его основным производителем, постоянно делают упор на приоритетном характере своего внутреннего законодательства по вопросам производства, торговли, контроля, хранения ЛСО, поскольку, как они утверждают, американские внутренние правила на порядок совершеннее и жестче любых международных договоренностей и обязательств. Исключительно сильно и американское оружейное лобби, не заинтересованное в появлении каких-либо ограничений на право граждан США законно владеть оружием, поскольку это

²¹⁰ Организация американских государств.

²¹¹ Сообщество развития Юга Африки.

²¹² Экономическое сообщество западноафриканских государств.

вело бы к уменьшению доходов оружейных королей от производства и реализации ЛСО. Поэтому на международных форумах по ЛСО делегации США занимают крайне неговорчивую, абсолютно бескомпромиссную позицию и готовы в любой момент заблокировать любое решение, которое хоть как-то, пусть даже косвенно, может затронуть американские интересы. В этом смысле позиция США традиционно расходится с линией Евросоюза по вопросам ЛСО (члены ЕС, как правило, выступают консолидировано по этой теме), который, как правило, настроен на более радикальные решения. В этой связи отметим, что в утвержденной 13 декабря 2003 года Европейской стратегии безопасности страны Евросоюза поставили незаконное производство и распространение ЛСО в один ряд с такими вызовами и угрозами безопасности, как терроризм, распространение оружия массового уничтожения, региональные конфликты, разрушение государств и организованная преступность.

Активными «игроками» в сфере ЛСО традиционно являются неправительственные организации, ратующие за ужесточение контроля за ЛСО, в том числе в «легальном поле». Их присутствие на международных форумах по проблематике ЛСО обычно приводит к разновекторным последствиям. С одной стороны, «неформалы» ярко и наглядно высвечивают негативные аспекты применения ЛСО, с другой же — своей бескомпромиссностью и зашоренностью затрудняют выход участников дебатов (правительственные делегации) на договоренности. Смещение акцентов в глобальной проблеме ЛСО с нелегального ее аспекта на легальный, забегание вперед, свойственное любым радикалам, только усложняет ее понимание и затрудняет выработку общеприемлемых решений, которые и так даются с огромным трудом. ООН, со своей стороны, постоянно акцентирует внимание на том, что в повестке дня глобальной организации стоит актуальный на сегодня вопрос предотвращения именно незаконного распространения ЛСО.

Наиболее значимым глобальным документом в сфере ЛСО является Программа действий по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней, принятая консенсусом участниками Конференции ООН в июле 2001 года. Программа действий является международным политическим обязательством, направленным на ограничение распространения незаконного ЛСО. Она содержит широкий спектр конкретных действий, выполнять которые на национальном, региональном и глобальном уровнях обязались государства-члены. К таким мерам относятся: разработка, принятие или укрепление национальной законодательной базы, регулирующих и административных процедур, призванных обеспечить эффективный контроль над процессом производства ЛСО на территориях, находящихся в их юрисдикции, а также над экспортом, импортом, транзитом или реэкспортом такого рода оружия в целях предотвращения незаконного производства и нелегального оборота. Государства-члены обязались развивать международное сотрудничество и помощь в целях наращивания потенциала государств в выявлении и отслеживании незаконных ЛСО.

Программа действий ООН по ЛСО не предусматривает и не предполагает принятия каких-либо мер, направленных против законной торговли, производства и владения оружием.

Необходимо отметить, что в процессе реализации Программы более 50 стран ужесточили свои законодательства по борьбе с незаконной торговлей легким и стрелковым оружием, а еще более 60 государств провели акции по сбору и уничтожению незаконного ЛСО. Вместе с тем, по данным ООН, на июнь 2005 года юридический контроль в отношении незаконных посредников при торговле оружием существовал лишь в 32 из 191 (на тот момент) страны-члена ООН.

В 2003 году в качестве дополнения к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности был принят Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его основных компонентов, а также боеприпасов к нему. Этот протокол, вступивший в силу в июле 2005 года, стал полезным инструментом для обеспечения правопорядка в 53 странах, которые его ратифицировали.

В декабре 2005 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Международный документ, позволяющий государствам своевременно и надежно выявлять и отслеживать незаконное стрелковое оружие и легкие вооружения.

В рамках данной позитивной динамики с интересом и определенными надеждами ожидалась Конференция по обзору прогресса в выполнении Программы действий ООН по предотвращению и искоренению незаконной торговли ЛСО во всех ее аспектах и борьбе с ней. Однако ее проведение в июне-июле 2006 года обернулось полным разочарованием. По итогам двухнедельных дискуссий участникам так и не удалось прийти к консенсусу не только по обстоятельному документу, но даже по короткому итоговому тексту («минимальному общему знаменателю», по выражению одного из участников), включавшему всего два раздела: преамбулу и механизм обзора процесса. Заблокировали принятие решений всего несколько делегаций, во главе с делегацией США. Кстати, напомним, что сама Программа действий от 2001 года также была принята при заметном противодействии делегации США: чего стоит тот факт, что в последнюю минуту до завершения Конференции «время было остановлено»²¹³ часов на восемь, в течение которых председатель Конференции «уламывал» американцев, и только утром следующего дня документ был принят. При этом пара важных пунктов, которые совсем не нравились американцам, из него были исключены.

Россия не относится к тем государствам, которые стремятся в вопросах контроля ЛСО забежать далеко вперед, за грань достижимого на конкретном этапе компромисса. Как у крупного производителя такого вида вооружений, у нас, естественно, есть собственные интересы, которые необходимо отстаивать. Тем не менее Москва никогда не являлась тормозом международных усилий по предотвращению незаконного оборота ЛСО, в чем ее, явно по подсказке западников, постоянно пытаются уличить некоторые неправительственные организации.

В выступлении российского представителя на обзорной Конференции ООН 2006 года отмечалось, что РФ знает о проблеме незаконного ЛСО не понаслышке, с середины 1990-х годов ведет упорную борьбу с его нелегальным оборотом, в том числе в условиях постконфликтного урегулирования, не относится к Программе действий как к раз и навсегда оформленному документу и не возражает против ее

²¹³ Дипломатический прием, позволяющий продолжить работу форума сверх отведенного ему времени, если, по мнению участников, есть перспектива достичь договоренность.

дальнейшего развития, направленного на поиск практически реализуемых мер по предотвращению нелегального оборота ЛСО. В практическом плане российская делегация предложила следующие меры:

1. Полное прекращение производства ЛСО по истекшим лицензиям или без лицензий стран-владельцев технологии его производства.
2. Усиление контроля за реэкспортом ЛСО.
3. Введение практики проверки экспортером условий хранения и целевого использования импортером отдельных видов ЛСО, например ПЗРК²¹⁴.
4. Отказ от поставок структурам и организациям, не уполномоченным правительством, не только ПЗРК, но всех видов ЛСО.
5. Жесткое регулирование государством брокерской деятельности, связанной с экспортом оружия, включая ограничение числа таких посредников.

Фиаско обзорной Конференции вызвало серьезное разочарование в мире. Как отмечалось в комментариях СМИ, за две недели завершившихся ничем переговоров вследствие применения ЛСО в мире погибло 12 тысяч человек. Недовольство плачевными итогами Конференции наложило на критику системы ООН в целом: еще громче зазвучали голоса в пользу отказа от практики консенсуса (а именно таким образом принимается большинство документов на тематических форумах ООН), когда несколько, а в отдельных случаях и одно государство в состоянии заблокировать принятие документа, который поддерживается всем остальным миром.

Неспособность государств прийти к согласию по вопросам ЛСО еще раз продемонстрировала, с одной стороны, сложность этой темы, наличие зачастую взаимоисключающих подходов к ней разных государств и даже групп государств, а также негосударственных «игроков», а, с другой — общий неблагоприятный международный фон, сопутствовавший Конференции, когда у целого ряда государств появились опасения по поводу собственной безопасности и, соответственно, стремление не принимать на себя никаких обязательств, которые хоть как-то, пусть даже чисто гипотетически, могли бы ограничить их возможности по производству и приобретению легкого и стрелкового оружия. Тем не менее, неудачу Конференции 2006 года не следует воспринимать как крах глобального процесса борьбы с незаконным оборотом легкого и стрелкового оружия.

Тема неконтролируемого распространения ЛСО по миру настолько серьезна, что мировое сообщество, даже несмотря на неудачи отдельных форумов, не может ни на секунду выпустить ее из фокуса своего внимания. Свидетельством этого является тот факт, что проблемой ЛСО озаботился Совет Безопасности ООН, орган, несущий в соответствии с Уставом всемирной организации, главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. 29 июня 2007 года Председатель Совета Безопасности сделал от имени Совета заявление, в котором подчеркнул, что «дестабилизирующее накопление и незаконное производство, торговля и оборот стрелкового оружия и легких вооружений во многих регионах мира обостряют и затягивают вооруженные конфликты, подрывают устойчивость мирных соглашений, препят-

²¹⁴ ПЗРК — переносной зенитно-ракетный комплекс.

ствують успеху миростроительства, срывают усилия, нацеленные на предотвращение вооруженных конфликтов, серьезно препятствуют оказанию гуманитарной помощи и снижают эффективность деятельности Совета Безопасности в плане реализации его главной ответственности за поддержание международного мира и безопасности»²¹⁵. Совет обратился с просьбой к Генеральному секретарю ООН представлять ему на двухгодичной основе начиная с 2008 года доклад по стрелковому оружию, содержащий анализ проблемы, замечания и рекомендации. Тем самым Совет Безопасности ООН фактически установил собственный мониторинг проблемы незаконного оборота ЛСО, что может дать мощный толчок активизации международных усилий в целях ее решения.

17 апреля 2008 года Генеральный секретарь ООН представил Совету Безопасности свой первый доклад под названием «Стрелковое оружие». В нем главный ооновский чиновник постарался разобраться, что мешает прогрессу в осуществлении Программы действий по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней от 2001 года. На его взгляд, основной недостаток Программы действий заключается в том, что «этот документ не носит юридически обязательного характера, вследствие чего его могут рассматривать как имеющий более низкую степень приоритетности, чем это необходимо»²¹⁶. Тем же подходом руководствуется Генсек ООН, выделяя и иные слабые места Программы действий, к которым относятся отсутствие в ней «количественных критериев и целевых показателей, выраженных в конкретных цифрах», «конкретных процедур, касающихся обмена оперативной информацией», то, что «этот документ не обеспечивает конкретной рамочной основы для содействия международной помощи и сотрудничеству между государствами» и т.д. Генеральный секретарь ООН также акцентирует, что в Программе действий «отдельно не рассматриваются более широкие аспекты проблемы стрелкового оружия, такие, как связь между безопасностью и развитием, наличие которой было признано государствами-членами на Всемирном саммите в 2005 году»²¹⁷. В заключительной части доклада содержатся рекомендации, в числе которых выделяется необходимость активизации Программы координации по стрелковому оружию, в рамках которой решено заняться разработкой международных стандартов в области контроля за стрелковым оружием, подобных тем, которые были разработаны в отношении деятельности, связанной с разминированием, а также разоружением, демобилизацией и реинтеграцией лиц, участвовавших в вооруженных конфликтах.

Подводя итог, отметим, что практика достижения договоренностей в сфере контроля над вооружениями и разоружения знает немало примеров неудач, откатов, топтания на одном месте, несбывшихся надежд. Как правило, требуется время для того, чтобы созрели необходимые условия для нового шага вперед. Подчеркнутое внимание, которое уделяется проблеме ЛСО Организацией Объединенных Наций, не дает усомниться в том, что прогресс на этом направлении возможен.

²¹⁵ Документ ООН S/PRST/2007/24.

²¹⁶ Документ ООН S/2008/258.

²¹⁷ Там же.

Есть ли будущее у контроля над вооружениями?

В. И. Мизин

Заместитель директора ИМИ МГИМО (У) МИД РФ

Общеизвестно, что адекватный анализ любой крупной международной проблемы невозможен без ее рассмотрения в контексте совокупности процессов мирового развития.

События последних лет, наиболее актуальные, «политические» темы международной жизни, высветившие хаотичность, конфликтность, неуправляемость и непредсказуемость состояния современной глобальной цивилизации, казалось бы, отодвинули проблематику разоружения и контроля над вооружениями на периферию мировой политики как некий атавизм эпохи «холодной войны».

Даже для российской дипломатии, традиционно делавшей акцент и зарабатывавшей неплохие политико-пропагандистские «очки» на продвижении данной темы, она несколько отошла в сторону и оказалась заслоненной (наверное, за исключением тематики ПРО, да и то не в «разоруженческом» контексте) необходимостью отстаивания наших позиций на пространстве бывшего СССР и в отношениях с ведущими странами Запада.

К сожалению, не сбылись эйфорические предсказания ряда экспертов о наступлении после окончания «холодной войны» и развала Советского Союза своего рода «конца истории», «эры милосердия», когда человечество перейдет к поступательному, гармоничному развитию, а конфликты, в худшем случае, возможны в ограниченном масштабе лишь в зоне стран «третьего мира».

В настоящий момент ситуация в области безопасности изменилась, по сравнению с началом 1990-х гг. Несмотря на предпринятые Россией усилия по преодолению наследия «холодной войны», — как в рамках двусторонних соглашений с США по сокращению обычных вооружений и вооруженных сил в Европе и в по стратегическим ядерным силам, так и в одностороннем порядке, — со стороны США и НАТО не было, по мнению российских экспертов, предпринято адекватных встречных шагов.

Наоборот, НАТО продолжила процесс своего расширения на восток, вплотную придвигаясь к границам России, а также не приостанавливала модернизацию и развитие вооруженных сил стран-членов. Сохранение этого военно-политического альянса с существующей на сегодня наступательной военной доктриной, по мнению российских военных, потребует коренной перестройки российского военного планирования и принципов строительства российских Вооруженных Сил, включая изменение российской ядерной стратегии. У Москвы складывается впечатление, что, декларируя задачу «стратегического партнерства» с Россией, США на самом деле хотят загнать ее в геополитический угол и не допустить усиления российского влияния на постсоветском пространстве, а тем более превращения в региональную сверхдержаву (расширение НАТО к российским границам, попытки включить в этот альянс Грузию и Украину и пр.).

Сегодня уже очевидно, что в силу целого ряда причин мир остается разделенным и нестабильным. На смену общемировому противостоянию и соревнованию двух антагонистических военно-политических блоков в последние годы пришло противопоставление России ведущим странам Запада. При этом практически игнорируются наши заявления о неприемлемости «двойных стандартов», а действия российской стороны по защите своих жизненных интересов воспринимаются на Западе с раздражением.

Внешнеполитические последствия агрессии грузинского режима в Южной Осетии и недвусмысленного поворота России к отставанию своих геостратегических приоритетов, защите соотечественников в «ближнем зарубежье», по признанию большинства наблюдателей, положили начало новому периоду в международных отношениях. Сегодня уже ясно, что мир существенно изменился.

При этом, несмотря на посткризисное обострение отношений с Западом, Москва отнюдь не отказалась от продолжения взаимовыгодного сотрудничества и намерена избежать новой «холодной войны». В свою очередь, Запад, несмотря на подчас весьма драматизированную риторику в связи с событиями на Южном Кавказе, осознавая нашу взаимозависимость, также избегает политики санкций и не желает изоляции России.

Необходимо искать области, где интересы двух сторон близки или совпадают. Одной из таких областей может быть сфера разоружения и укрепления военных аспектов безопасности. В этом плане нам следует продолжать курс на позиционирование России как ведущего фактора процесса контроля над вооружениями.

Разумеется, сегодня это будет качественно иной процесс. Как представляется, ушли в прошлое бесконечные переговоры об «уровнях-подуровнях», с изматывающими спорами по вопросам проверки и взаимными подозрениями в том, что переговоры используются в пропагандистских, если не разведывательных целях. В свое время контроль над вооружениями, являвшийся единственным каналом полновесного общения между Востоком и Западом, стимулировался страхом перед внезапным ядерным ударом другой стороны и желанием обеспечить т.н. стратегическую стабильность. Сегодня угроза ядерной катастрофы, «центрального» ядерного конфликта все же значительно ослаблена, хотя и не устранена полностью.

Что же касается стратегической стабильности, то на смену ее понимания времен «холодной войны», когда она мыслилась как устойчивость системы взаимных сдержек и противовесов, не допускавшая непредсказуемого развития, эскалации противостояния в случае кризисов или рецидивов гонки вооружений, теперь приходит ее более

комплексное понимание. Сегодня стратегическая стабильность, по крайней мере по мнению западных экспертов, — это, скорее, выстраивание такой системы, которая способна уберечь нас от крупных вооруженных конфликтов, угрожающих интересам всех стран, в случае возникновения политического кризиса.

В этой связи и контроль над вооружениями, а также и процессы разоружения, мыслятся, скорее, как своего рода «менеджирование» процессов снижения уровней вооружений и, соответственно, военной угрозы. Естественно, что эта цель сохраняет свою важность и сегодня.

С учетом этого российской стороне важно не только не растерять накопленный политико-дипломатический капитал в данной сфере, но и заявить о себе как об убежденном стороннике продвижения процессов разоружения, нераспространения, контроля над вооружениями.

Тем более, что в результате победы сенатора Б. Обамы на президентских выборах в США, к власти пришла группировка, заинтересованная в продолжении диалога с нами (пусть и не без налета традиционного для демократов менторства в вопросах демократии и прав человека), прежде всего по вопросам международной безопасности. Она, скорее всего, предложит нам целый пакет инициатив в области укрепления международной безопасности.

Следовательно, нам надо быть готовыми не просто на него реагировать, но и, проделав соответствующую «домашнюю работу», выходить и с собственными инициативами, в том числе в области контроля над вооружениями.

1) Прежде всего это касается такой важнейшей области, как **стратегические вооружения** — основа безопасности страны.

Российская сторона довольно спокойно отреагировала на беспрецедентный слом администрацией Дж. Буша всей системы международно-правового механизма контроля над вооружениями. С начала нынешнего века были устранены такие важнейшие соглашения в сфере разоружения и контроля над вооружениями, как Договор по ПРО, Договор по запрещению ядерных испытаний, СНВ-2, рамочное соглашение СНВ-3, соглашение о разграничении стратегической и тактической систем ПРО, фактически похоронен разрабатываемый Договор о прекращении производства делящихся материалов в военных целях и другие инициативы.

Несмотря на количественные сокращения, предусмотренные Договором СНВ-1, группировка стратегических ядерных сил США по своему составу и боевой готовности по-прежнему предназначена для поражения всей номенклатуры военных, политических и экономических целей на территории России.

С другой стороны, — сохраняется противостояние США и России в военно-стратегической области (в том числе в плане былого намерения развернуть стратегические элементы американской ПРО на территории Чехии и Польши или, в целом, курса на продолжение программ в этой сфере). Военная политика США вынуждает Россию принимать ответные меры, в частности в плане сохранения акцента на ядерное сдерживание, повышения боеготовности СЯС и развертывания тактических ядерных сил.

Прежде всего, не втягиваясь в новую гонку вооружений, нам следует и далее обеспечивать высокую боеготовность и ударный потенциал стратегических ядерных сил в плане их способности в любых условиях нанести гарантированный и неприемлемый ущерб в заданных параметрах любому потенциальному агрессору, и дальше

повышать надежность и эффективность нашей стратегической ядерной «триады», чтобы сохранить стратегический баланс сил.

(В военной доктрине 2000 г., имевшей переходный характер, Россия оставляла за собой право на применение ядерного оружия в ответ на использование против нее ядерного и других видов оружия массового поражения, а также в ответ на широко-масштабную агрессию с применением обычного оружия в критических ситуациях для национальной безопасности РФ.)²¹⁸

Однако, необходимо и стимулирование американской стороны к продолжению процесса сокращений СЯС.

В декабре 2009 года закончилось действие Договора СНВ-1, который устанавливает определенные ограничения на количество и типы ядерных ракет, которыми могут владеть США и Россия. В свое время этот договор помогал нам более-менее поддерживать стратегический паритет с США. Поэтому новый договор о сокращении стратегических наступательных вооружений, предусматривающий дальнейшее уменьшение числа ракет, был бы весьма желанным вариантом.

Ряд российских экспертов предлагают разработать новый документ на основе Договора СНП. Однако он вряд ли для этого подходит, представляя собой, мягко говоря, паллиатив, согласованный в 2002 г., дабы хоть как-то заполнить образовавшийся по вине администрации Дж. Буша вакуум в процессе контроля над вооружениями.

Поэтому мы предложили США заключить компактный и простой **Договор по дальнейшему сокращению СНВ** с внятной и необременительной системой контроля, который использовал бы основные моменты системы верификации и инспекций, предусмотренных Договором СНВ-1, но без излишней детализации. Главный стимул к его разработке в том, что и мы и, в конечном счете, американцы, (уже отошедшие от откровенного игнорирования процесса контроля над вооружениями, характерного для настроений в Вашингтоне в начале 2000-х гг.), заинтересованы в предсказуемости и стабильности развития своих стратегических arsenалов.

Москву очень беспокоило стремление США к полной транспарентности для них всего связанного с российскими стратегическими силами, стремление создавать для борьбы с пролиферантами оружия массового уничтожения в «третьем мире» стратегические носители с обычным боезарядом, вывода их из зачета в ядерные силы, и нежелание засчитывать неразвернутые ядерные боеголовки, а также засчитывать вооружение тяжелых бомбардировщиков лишь по фактической, но не теоретически возможной нагрузке, что оставляло бы американцам четырехкратный возвратный потенциал. Россия потребовала включить в текст нового соглашения несколько важных положений, в частности, о снятии ограничений на модернизацию МБР и их оснащение разделяющимися боеголовками, контроле над мобильными такими ракетами и о сохранении правил зачета зарядов, предусмотренных по СНВ-1, за исключением дополнений, касающихся МБР и РГЧ.

При этом, естественно, речь не шла о чрезмерно радикальных инициативах, типа согласования правил разгрузки стратегических носителей или «дезактивации» стратегических сил.

²¹⁸ Военная доктрина Российской Федерации (21 апреля 2000 года), http://www.ng.ru/politics/2000-04-22/5_doktrina.html.

Главной проблемой, безусловно, остается форма фиксации взаимосвязи между стратегическими наступательными и оборонительными вооружениями.

2) Нам необходимо предложить американцам непредвзятый **диалог по проблематике ПРО** (несмотря на всю болезненность этой темы для нас), без каких-либо увязок с сокращениями СЯС.

Россия до сих пор придерживается параметров Договора по ПРО 1972 г., из которого США вышли в 2002 г. в одностороннем порядке, и не наращивает, например, количество своих противоракет в Московском районе ПРО за пределы 100 единиц, разрешенных по Договору. В то же время скоро должно начаться развертывание новых зенитно-ракетных комплексов С-400 «Триумф», способных перехватывать баллистические цели.

Национальная система воздушно-космической обороны, разрабатываемая концерном «Алмаз-Антей», должна, по мнению специалистов, включать в себя несколько базовых районов, прикрывающих большую часть нашей территории. Такая система ВКО должна будет, помимо перехвата баллистических ракет, обеспечивать защиту территории страны от удара с использованием боевых самолетов и крылатых ракет, а также осуществлять перехват космических аппаратов, которым США придают очень большую роль в системе ПРО своей собственной территории.

Хотя среди российских военных экспертов немало противников самой идеи создания у нас эшелонированной системы ПРО, в принципе при достаточном финансировании ничто не мешает нам попытаться создать где-то в 2020–30-е годы подобную многоярусную систему стратегической ПРО. Она могла бы включать широкий набор относительно эффективных перехватчиков наземного, морского, воздушного базирования, а также созданных на новых физических принципах (лазерного и пучкового) и даже, возможно, размещенных в космосе.

Понятно, что в случае первого удара речь может идти лишь о перехвате части боеголовок, нацеленных на стартовые позиции МБР, что все же позволит сохранить потенциал (причем и с учетом естественного сокращения нашей группировки из-за амортизации и отсутствия адекватного финансирования), достаточный для нанесения противнику заведомо неприемлемого ущерба, и при наличии у него собственной системы ПРО.

Такие работы по развертыванию собственной ПРО должны стимулировать и наш дальнейший предметный диалог с американцами о совместных исследованиях в этой области, обмене наблюдателями на командных пунктах и даже создания совместного центра оценки угрозы, идея появления которого практически была похоронена в последние годы.

3) Представляется вполне возможным совместно с США начать (если не возобновить) процесс переговоров или консультаций о **предотвращении вывода оружия в космос** на основе наших известных инициатив.

Как известно, космическое пространство весьма интенсивно используется сейчас в военных целях (для ведения спутниковой разведки, навигации, связи и управления войсками), однако в космосе нет оружия. Международными соглашениями запрещен вывод в космос и размещение на небесных телах оружия массового уничтожения. В свое время в 1980-х годах, обеспокоенные американскими планами «звездных войн», мы выдвинули целый ряд инициатив о заключении новых

договоренностей в области запрещения применения в космосе оружия любого рода. Они были практически проигнорированы американцами и вылились лишь в соответствующие проекты резолюций и новых договоренностей по космосу, регулярно вносимых нами совместно с Китаем в ООН и ряд других международных организаций.

Начать диалог по этой теме можно было бы с **обсуждения мер доверия и предупреждения опасных инцидентов с космическими объектами**, в том числе и военного назначения.

В контексте таких консультаций можно было бы обсудить и **тематику противоракетной обороны** — в том аспекте, где она связана с выводом компонентов ПРО в космос.

В этих же рамках можно было бы интенсифицировать обсуждение в целом **проблем стратегической стабильности** на перспективу, концепций военного строительства в России на Западе.

4) Одной из «замороженных» тем контроля над вооружениями является проблематика тактического ядерного оружия.

Как известно, в период «холодной войны» НАТО упорно сопротивлялась предложениям СССР о начале переговоров по тактическому ядерному оружию. Это объяснялось и тем, что ТЯО являлось важнейшим средством «расширенного ядерного сдерживания», обеспечивавшего стратегическую «сцепку» обороны США и Западной Европы.

Прорыв в этой области был достигнут после известных встречных инициатив президента Дж. Буша-ст. и М. С. Горбачева в начале 1990-х гг. по существенному снижению уровней ТЯО. Впоследствии Москва предприняла ряд дальнейших шагов, зафиксированных в заявлении Президента России Б. Н. Ельцина «О политике России в области ограничения и сокращения вооружений» от 29 января 1992 г.

В настоящее время в связи с изменившейся обстановкой на границах страны, восприятием нашей военно-политической элитой планов расширения НАТО и создания третьего позиционного района ПРО в Европе в качестве непосредственной угрозы России, ТЯО приобретает всю большую роль в качестве средства регионального сдерживания новых вызовов в ядерной и неядерной областях. В то же время, США продолжают вывод своих тактических ядерного арсенала из Европы (сократившегося сейчас до символического минимума в 150–240 единиц). В результате теоретически, если США пойдут на отказ от этого элемента доктрины «расширенного сдерживания», может быть выполнено одно из наших требований о сосредоточении ТЯО на национальных территориях государств.

Такое развитие, несмотря на общую сложность проблемы, позволяло бы нам выступить с инициативой о **начале предварительных консультаций с американцами по тематике ТЯО**. Первая тема для обсуждений — меры транспарентности и доверия, взаимный обмен данными о запасах тактического оружия.

5) Непростая ситуация складывается вокруг проблемы дальнейшего **ограничения вооружений и укрепления стабильности на европейском континенте**. Большой резонанс в мире получило объявление моратория на исполнение Россией своих обязательств по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), наряду с заявленной позицией о возможности одностороннего выхода России

из ОБСЕ и даже Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД). Ситуация еще больше обострилась после отражения российскими войсками грузинской агрессии против Южной Осетии и размещения в этой республике, а также Абхазии дополнительных контингентов наших сил. Это еще больше обострило так называемую фланговую проблему, которая и была одним из главных аргументов для нашего отрицательного отношения к адаптированному ДОВСЕ.

В данной ситуации нам крайне важно не дать похоронить ДОВСЕ, который при всех своих недостатках все же выгоден интересам безопасности России, ибо закрепляет существенные ограничения на развертывания сил НАТО в Европе и вносит серьезный элемент доверия и предсказуемости.

В этой связи можно было подумать о возможных развязках, в том числе отдельного **решения проблемы южного фланга**. Сделать это можно было бы путем выделения этого участка в отдельный район в рамках адаптированного ДОВСЕ с распространением мер контроля на приграничные нам государства, включая Грузию. Главное для нас в нынешней ситуации вокруг Договора — продемонстрировать нежелание сидеть «сложая руки», стремление искать развязки, разумеется, с учетом новых реалий — долговременного присутствия российских войск на Кавказе.

Требуется более конкретного наполнения и большей активности продвижение нами «**плана Медведева**» о создании новой системы коллективной евроатлантической безопасности.

Новый план России призван остановить обозначившееся негативные тенденции в Европе установить стратегическое партнерство между Москвой и Европейским союзом, которое могло бы стать главной опорой для «большой Европы без разделительных линий», дать толчок разработке новой концепции безопасности, которая предусматривала бы участие в ней всех постсоветских стран, в том числе и России. Российские эксперты уже называли эту концепцию ЕАТО — Euro-Atlantic Treaty Organization (Организация евроатлантического договора). Данный широкий оборонный блок мог бы прийти в перспективе на смену НАТО — Организации североатлантического договора. Хотя пока это, конечно, не более чем мечты.

Более реалистичной представляется **возможность использования ОБСЕ в качестве платформы для продвижения нашей новой инициативы — разработки новых основ коллективной безопасности в Европе**. При всех наших претензиях к этой организации она является проверенным, если не сказать безальтернативным, инструментом обеспечения коллективной безопасности в регионе ответственности. При определенной «доводке» и «отладке» механизмов ее функционирования, без какого-либо изменения мандата, ОБСЕ могла бы постепенно стать полезным для нас инструментом утверждения новых основ, новой ментальности в вопросах коллективной безопасности в Европе с учетом новых реалий на континенте.

Предложенный набор наших возможных инициатив, разумеется, не является исчерпывающим. Серьезная проработка этих тем и выдвижение соответствующих предложений нашим партнерам могли бы не только способствовать дальнейшему укреплению имиджа России как одного из «столпов» международных процессов разоружения и контроля над вооружениями, но и наглядно продемонстрировать, что у этой проблематики имеется неплохое будущее.

Об авторах

Асташин Вадим Владимирович — к.и.н., доцент кафедры Регионоведения и международных отношений Волгоградского государственного университета

Загорский Андрей Владимирович — кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем войны и мира ИМИ МГИМО (У) МИД России

Заемский Владимир Федорович — Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в Боливарианской Республике Венесуэла, заместитель директора Департамента международных организаций МИД России

Казанцев Андрей Анатольевич — кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра евро-атлантической безопасности МГИМО (У) МИД России

Корзун Петр Александрович — аспирант факультета политологии МГИМО (У) МИД России

Кудряшева Юлия Сергеевна — кандидат исторических наук, научный сотрудник Центра евро-атлантической безопасности МГИМО

Малаян Рубен Эдуардович — аспирант факультета политологии МГИМО (У) МИД России

Мелкумян Елена Суреновна — д.пол.н, профессор, специалист по истории арабских стран Института востоковедения РАН

Мизин Виктор Игоревич — кандидат исторических наук, дипломат, политолог, историк, публицист, заместитель директора Института международных исследований МГИМО (У) МИД России

Никитин Александр Иванович — доцент, доктор политических наук, директор Центра евро-атлантической безопасности ИМИ МГИМО (У) МИД России

Новикова Диана Олеговна — младший научный сотрудник Центра евро-атлантической безопасности ИМИ МГИМО (У) МИД России

Орлов Александр Арсеньевич — профессор, кандидат исторических наук, дипломат, политолог, публицист, директор Института международных исследований МГИМО (У) МИД России

Пашковская Ирина Грантовна — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра евро-атлантической безопасности ИМИ МГИМО (У) МИД России

Silinsky Mark — a senior researcher for the US Department of Defense