

**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е.М.ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

ISSN 2307-1494

ПУТИ К МИРУ И БЕЗОПАСНОСТИ

№ 1(56) 2019 весна–лето

**Москва
ИМЭМО РАН**

Научно-аналитический журнал «Пути к миру и безопасности»

ISSN 2307-1494 (печатная версия)
ISSN 2311-5238 (электронная версия)

Журнал основан в 1987 г.

Учредитель – Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук

Журнал редактируется Группой по исследованию проблем мира и конфликтов
Отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН

Редакционная коллегия:
Е.А.Степанова – главный редактор
С.В.Голунов – редактор
Л.Р.Рустамова – технический редактор
Л.И.Тулупова – секретарь

Редакционный совет:
академик РАН, д.и.н. В.Г.Барановский, чл.-корр. РАН, д.полит.н. Ф.Г.Войтоловский,
чл.-корр. РАН, д.полит.н. И.С.Семенов, проф. РАН, д.полит.н. Е.А.Степанова,
д.полит.н. А.В.Фролов, к.и.н. Н.А.Косолапов

Адрес редакции: 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23
Тел.: (499) 128-93-89; e-mail: putikmiru@imemo.ru

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <https://www.imemo.ru>

**Web-страница «Пути к миру и безопасности»:
https://www.imemo.ru/jour/PMB/index.php?page_id=694**

При перепечатке материалов журнала ссылка на источник обязательна.

**PRIMAKOV NATIONAL RESEARCH INSTITUTE
OF WORLD ECONOMY AND INTERNATIONAL RELATIONS
RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES**

ISSN 2307-1494

PATHWAYS TO PEACE AND SECURITY

№ 1(56) Spring–Summer 2019

Moscow
IMEMO

Academic journal “Pathways to Peace and Security”

ISSN 2307-1494 (print version)
ISSN 2311-5238 (online version)

Founded in 1987

Publisher: Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO)

The journal is edited by IMEMO’s Group of Peace and Conflict Studies

Editorial team:

Editor-in-chief	Dr Ekaterina Stepanova
Editor	Dr Sergei Golunov
Ass. editor	Dr Leili Rustamova
Administrative support	Ludmila Tulupova

Editorial Board:

Vladimir Baranovsky, Aleksandr Frolov, Nikolai Kosolapov, Irina Semenenko, Ekaterina Stepanova, Fyodor Voitlovsky

Address: 23 Profsoyuznaya, Moscow, 117997, Russia
Tel.: (+7) 499-128-93-89
e-mail: putikmiru@imemo.ru

IMEMO publications are available online at <https://www.imemo.ru/en>

**“Pathways to Peace and Security” web-site in English:
https://www.imemo.ru/en/jour/PMB/index.php?page_id=694**

For reprint permissions, please contact the editors.

© IMEMO, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Contents	6
От редакции	7

СТАТЬИ, ИССЛЕДОВАНИЯ, РАЗРАБОТКИ

Кризисы и конфликты

Денисова Т.С., Костелянец С.В. Конфликт в ЦАР: экономика войны	9
Розенталь Д.М. Анатомия политического кризиса в Венесуэле	22
Охошин О.В. Проблема североирландской границы: «ящик Пандоры» для Великобритании и ЕС	34
Delanoë I. France's approach to the Syria conflict and the Russia factor	47

Международно-правовые аспекты безопасности государства, человека и общества

Гудев П.А. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.: стратегические риски и возможности для России	55
Ястребова А.Ю. Защита вынужденных мигрантов в условиях вооруженных конфликтов: международно-правовые аспекты	74
Рустамова Л.Р. Проблема прав человека в межгосударственном диалоге	83

Вооружения и военная безопасность

Мизин В.И. Новые контуры стратегической стабильности и перспективы контроля над стратегическими вооружениями	96
Фролов А.В. Ядерные программы на Ближнем Востоке: развить нельзя свернуть (Часть 2. Пути решения проблемы)	122

О КНИГАХ И ПУБЛИКАЦИЯХ

Степанова Е.А. Динамика диалога в конфликтах: второй трек	135
Голунов С.В. Вызовы и возможности российского пограничья	147
Об авторах	154
About the authors	155

CONTENTS

From the editor.....	7
----------------------	---

ARTICLES

Crises and conflicts

Denisova, Tatyana and Kostelyanets, Sergei. Conflict in the Central African Republic: the war economy.....	9
Rosental, Dmitri. Anatomy of the political crisis in Venezuela.....	22
Okhoshin, Oleg. The problem of Northern Ireland border: Pandora's box for the Great Britain and the EU.....	34
Delanoë, Igor. France's approach to the Syria conflict and the Russia factor.....	47

International legal aspects of the security of state, society and individual

Gudev, Pavel. The 1982 UN Law of the Sea Convention: strategic risks and opportunities for Russia.....	55
Yastrebova, Alla. Protecting forced migrants in armed conflicts: international legal aspects.....	74
Rustamova, Leili. Human rights issues in dialogue among states.....	83

Weapons and military security

Mizin, Viktor. New tenets for strategic stability and prospects for strategic arms control.....	96
Frolov, Alexander. Nuclear programs in the Middle East: "Proceed no fold up allowed" (Part 2: How to solve the problem).....	122

BOOK REVIEWS

Stepanova, Ekaterina. Dynamics of dialogue in conflicts: Track Two.....	135
Golunov, Sergei. Russia's border areas: challenges and opportunities.....	147

About the authors	155
--------------------------------	-----

ОТ РЕДАКЦИИ

Предлагаем вниманию читателя весенне-летний номер журнала «Пути к миру и безопасности» ИМЭМО РАН – № 1(56) 2019 г. В центре внимания авторов номера – наиболее острые современные кризисы и конфликты в разных регионах мира (Центральной Африке, Латинской Америке, Европе и на Ближнем Востоке), международно-правовые аспекты различных вопросов безопасности, в т. ч. связанных с Конвенцией ООН по морскому праву и участием в ней России, положением вынужденно перемещенных лиц в условиях вооруженных конфликтов и правами человека, а также актуальные проблемы контроля над вооружениями в российско-американском и ближневосточном контекстах.

Номер открывает традиционный для журнала раздел «Кризисы и конфликты». Статья российских африканистов *Татьяны Денисовой* и *Сергея Костелянца* содержит политэкономический анализ «экономики войны» в ходе вооруженного конфликта в Центральноафриканской Республике, включая незаконную эксплуатацию природных ресурсов основными вооруженными группировками, в т. ч. проблему «кровавых алмазов». Авторы исследуют то, как феномен «ресурсного проклятья» проявляет себя в богатой природными ресурсами ЦАР, которая, тем не менее, с трудом выживает лишь благодаря иностранной помощи и инвестициям. *Дмитрий Розенталь* исследует причины, ход и возможные последствия обострившегося на современном этапе кризиса в Венесуэле. По мнению автора, несмотря на сохранение у правительства Н.Мадуро определенного запаса прочности, вероятность того, что ему удастся пережить еще один политический кризис, уменьшается. *Олег Охошин* изучает проблему статуса и режима североирландской границы, которую он считает самым сложным вопросом, требующим решения в контексте «брекзита» и связанного с ним кризиса в отношениях Великобритании и ЕС. Французский эксперт *Игорь Делануз* рассматривает особенности политики Франции по сирийской проблеме, в т. ч. урегулированию конфликта и постконфликтному восстановлению экономики Сирии, уделяя отдельное внимание трудностям и перспективам сотрудничества с РФ в этой области.

Новый для журнала раздел «Международно-правовые аспекты безопасности государства, человека и общества» открывает статья *Павла Гудева*, посвященная проблемам и перспективам участия России в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. на фоне растущей конкуренции за использование пространств и ресурсов Мирового океана. Автор обосновывает необходимость для России – в условиях, когда неучастие в конвенции ряда государств, прежде всего США, ставит ее как страну-участницу в заведомо менее выгодное положение – разработать легитимные варианты ответа на новые риски и угрозы в области обеспечения национальной безопасности. Статья *Аллы Ястребовой* вкратце знакомит читателей с тем, как проблема вынужденных мигрантов регулируется международным правом, исследуя проблемы его соблюдения на практике в контексте острого миграционного кризиса в ЕС. Автор также проводит обзор эволюции международного гуманитарного права в сфере защиты вынужденно перемещенных лиц в условиях вооруженных конфликтов, предлагая наиболее перспективный, по ее мнению, путь международно-правовой регламентации института убежища с учетом национального законодательства принимающих стран. *Лейли Рустамова* рассматривает проблематику прав человека в международных отношениях и межгосударственном диалоге с участием России с точки зрения политолога. Она ищет объяснение тому, почему в условиях, когда проблематика прав человека становится одним из ключевых вопросов глобального миропорядка, ряд государств, включая Россию, делают выбор в пользу осторожного подхода к принятию на себя дальнейших обязательств в этой сфере и выработки

собственных нормативно-правовых норм, учитывающих национальное видение данного вопроса.

В разделе «*Вооружения и военная безопасность*» в статье *Виктора Мизина* обосновывается необходимость глубинного пересмотра всей концепции стратегической стабильности, которая служит теоретической основой военной политики и параметров российской позиции по контролю над вооружениями. Автор анализирует ситуацию в сфере контроля над вооружениями после приостановления действия Договора о ракетах средней и меньшей дальности (РСМД), включая проблемы и перспективы продления Договора о стратегических наступательных вооружениях (СНВ). Во второй из серии двух статей *Александра Фролова*, посвященных ядерным программам на Ближнем Востоке, анализируется проблема создания в регионе безъядерной зоны и подходы к ней основных внерегиональных игроков (США, России, Китая, европейских держав). Автор также рассматривает проблему ядерного терроризма в контексте развития ближневосточными государствами ядерных программ.

Раздел *рецензий* содержит разбор опубликованных в 2018–2019 гг. русского издания книги, обобщающей опыт одного из ведущих специалистов в мире по мирным переговорам, в т. ч. в формате так называемого второго трека, и его коллег, а также отечественной коллективной монографии, посвященной комплексному анализу проблематики постсоветских границ РФ.

*Е.А. Степанова, д.п.н.,
руководитель Группы по исследованию
проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН,
главный редактор журнала «Пути к миру и
безопасности»*

СТАТЬИ, ИССЛЕДОВАНИЯ, РАЗРАБОТКИ

Кризисы и конфликты

Т.С.Денисова, С.В.Костелянец

КОНФЛИКТ В ЦАР: ЭКОНОМИКА ВОЙНЫ

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-9-21

Аннотация Статья посвящена развитию «экономики войны» в Центральноафриканской Республике (ЦАР), с 2012 г. охваченной вооруженным конфликтом. В конфликте участвуют власти страны, повстанческие коалиции «Селека» (позже «экс-Селека») и «Антибалака», общинные ополчения, криминальные группы и т. д. На примере ЦАР, в условиях отсутствия контроля со стороны центральных властей над периферийными районами страны, анализируются тенденции к трансформации военно-политического конфликта в «войну всех против всех» за доступ к богатым природным ресурсам страны и за возможность их незаконной эксплуатации с целью обогащения. Сделаны выводы о значении «экономики войны» для развития народного хозяйства ЦАР и ее влиянии на материальное положение граждан страны.

Ключевые слова Центральноафриканская Республика, военно-политические конфликты, вооруженные группировки, экономика войны, насилие против гражданского населения, М.Джотодия, Ф.-А.Туадера, природные ресурсы, экономическое развитие, безопасность

Title Conflict in the Central African Republic: the war economy

Abstract The article analyzes how the “economy of war” evolved in the Central African Republic (CAR) that has suffered from an armed conflict since 2012. The conflict involved the central government, “Seleka” (later “ex-Seleka”) and “Antibalaka” rebel coalitions, communal militias, criminal groups and other actors. The CAR case study illustrates a broader trend of how, in absence of governmental control over peripheral regions, a political-military conflict transforms into a “war of all against all” for access to rich natural resources and for gaining opportunities for illicit exploitation of these resources. In conclusion, the authors assess significance of the “economy of war” for CAR’s national economy and its impact on the socio-economic position of the country’s citizens.

Keywords Central African Republic, political-military conflicts, armed groups, war economy, violence against civilians, M.Djotodia, F.-A.Touadera, natural resources, economic development, security

Денисова Татьяна Сергеевна – ведущий научный сотрудник, заведующая Центром изучения стран Тропической Африки Института Африки РАН; Костелянец Сергей Валерьянович – старший научный сотрудник, заведующий Центром социологических и политологических исследований Института Африки РАН.

I. Введение

Наличие в африканских странах богатых природных ресурсов гипотетически должно было бы способствовать эффективному экономическому развитию и повышению уровня жизни местного населения. Однако из-за отсутствия надлежащего руководства вкупе с высоким уровнем коррупции и политической нестабильностью многие государства континента охвачены нищетой и раздираются военно-политическими конфликтами. Стремление получить доступ к месторождениям полезных ископаемых и возможность их незаконной эксплуатации и экспорта в целях обогащения не обязательно являются главными мотивами повстанческой активности и деятельности антиправительственных вооруженных группировок, однако почти всегда ведут к эскалации и расползанию конфликта.

В статье данный тезис конкретизируется на примере небольшой африканской страны – Центральноафриканской Республики (ЦАР), население которой едва достигает 5 млн. человек. Как и многие другие государства континента, ЦАР располагает богатыми природными ресурсами, однако находится в ряду наименее развитых африканских стран и с 2012 г. является ареной вооруженного конфликта. К настоящему времени конфликт в ЦАР перешел в новую фазу, для которой характерны как некоторое снижение уровня насилия, так и падение значения политических мотивов вооруженного противостояния по сравнению с экономическими и бурная криминализация на фоне общего экономического спада. Вооруженные группы, преступные банды, коррумпированная элита и недобросовестные компании, в том числе иностранные (и транснациональные), обогащаются за счет торговли минеральным сырьем и на протяжении многих лет изымают огромные богатства, прибегая к незаконным и/или неэтичным действиям. Местное население редко получает выгоды от добычи полезных ископаемых, хотя систематически страдает от последствий загрязнения окружающей среды, конфликтов и нарушений прав человека.

II. Динамика конфликта

Получив в 1960 г. независимость от Франции, Центральноафриканская республика в течение всего постколониального периода находилась в состоянии перманентной политической нестабильности. Смена правящих режимов происходила почти исключительно путем военных переворотов. В 1966 г. Жан-Бедель Бокасса сместил первого президента страны Давида Дако. В 1979 г. французские десантники вынудили Бокассу покинуть президентский дворец, и страну вновь возглавил Дако, вскоре опять смещенный генералом Андре Колингбой в ходе военного переворота 1981 г. В 1993 г. последний уступил власть Анж-Феликсу Патассе, которого в 2003 г. сменил Франсуа Бозизе. Бозизе сохранял власть в течение 10 лет и два раза – в 2005 и 2011 гг. – одерживал победу на президентских выборах.

24 марта 2013 г. в стране произошел переворот, организованный преимущественно мусульманской повстанческой коалицией «Селека», которая была создана в 2012 г. в северо-восточной части ЦАР. В результате переворота к власти пришел лидер мятежников Мишель Джотодия, провозгласивший себя президентом. Во второй половине 2013 г., в ответ на насильственные действия «Селеки» в отношении христианского населения, возникло объединение преимущественно христианских деревенских групп самообороны «Антибалака». В декабре 2013 г. «Антибалака» предприняла масштабное наступление на столицу

страны г. Банги и в ходе кровопролитных сражений начала вытеснять боевиков «Селеки» в северо-восточные районы страны. В январе 2014 г., под влиянием международной общественности и под напором «Антибалаки», неспособный более контролировать обстановку М.Джотодия был вынужден уйти в отставку. «Селека» распалась на множество фракций и стала называться «экс-Селекой». Созданное в январе 2014 г. временное правительство возглавила бывший мэр Банги Катрин Самба-Панза, а в феврале 2016 г. на президентских выборах победил бывший ректор Университета Банги Фостен-Арканж Туадера. С 2018 г. обучение армии ЦАР осуществляют российские военные инструкторы.¹

После прихода к власти Ф.-А.Туадеры конфликт вошел в новую, менее насильственную фазу. Однако политическая нестабильность сохраняется, и межконфессиональная напряженность остается достаточно острой – несмотря на многочисленные мирные соглашения, подписанные в Браззавиле (2014 г.), Найроби (2015 г.), Банги (2015 г.), Риме (2017 г.), Хартуме (2019 г., при участии России), начало реализации программы разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР) и присутствие в стране миротворцев Многопрофильной комплексной миссии ООН по стабилизации в ЦАР (МИНУСКА), развертывание которой было санкционировано резолюцией 2149 Совета Безопасности ООН от 10 апреля 2014 г. В соответствии с мандатом, главной задачей МИНУСКА являлась защита гражданского населения, хотя миссия выполняла и другие задачи: содействие предоставлению гуманитарной помощи, поощрение и защиту прав человека и т. д.²

«Антибалака» по-прежнему осуществляет операции по вытеснению мусульманского населения из западных и центральных районов, а группировки «экс-Селеки» сражаются между собой за контроль над месторождениями полезных ископаемых и с местным населением, которое, по мнению боевиков-мусульман, поддерживает «Антибалаку». Правительство Туадеры не способно обеспечить контроль над районами за пределами столицы и ее пригородов. «Экс-Селека» и «Антибалака» открыто действуют на двух третях территории страны.

Серьезной проблемой остается высокий уровень безнаказанности вооруженных акторов, а отсутствие ответственности за совершенные преступления по-прежнему порождает недоверие населения к правительству. Кроме того, раздробленность вооруженных группировок и соперничество их лидеров за доступ к природным ресурсам затрудняют достижение консенсуса на переговорах. Развал государства и экономики позволяет повстанческим и преступным группировкам получать значительные доходы благодаря контролю над богатыми природными ресурсами, что продолжает подпитывать вооруженный конфликт.

(а) Первоначальные мотивы «Селеки»

До возникновения в ЦАР политического кризиса, который сохраняется до сих пор, в северо-восточных районах страны действовали многочисленные антиправительственные группировки, вступавшие в вооруженные столкновения с местными деревенскими отрядами самообороны, подразделениями регулярной армии и криминальными структурами.³ С появлением «Селеки» вялотекущие локальные конфликты трансформировались в широкомасштабные боевые действия между повстанцами и регулярными вооруженными силами.

Коалиция «Селека» (в переводе с языка санго – «альянс») образовалась в районах преимущественного проживания мусульман на северо-востоке ЦАР в результате слияния нескольких группировок, оппозиционных центральной власти.

Их объединяло общее ощущение политической и экономической маргинализации и длительная борьба за свержение режима Ф.Бозизе, начавшаяся вскоре после его прихода к власти в 2003 г. В декабре 2012 – начале 2013 г. «Селека» заняла несколько административных центров и других населенных пунктов, в основном в горнодобывающих районах на востоке страны и, установив над ними контроль, двинулась в сторону столицы. 24 марта 2013 г. боевики вошли в Банги и свергли президента Бозизе. После захвата столицы отряды «Селеки» заняли и часть западной территории ЦАР.

Изначально методы и стратегия, использовавшиеся «Селекой», указывали на то, что главным мотивом выступления был захват власти. Лидеры коалиции, в том числе М.Джотодия, требовали осуществления политических реформ, установления «надлежащего управления», расследования совершенных Бозизе нарушений прав человека и выплаты компенсации бойцам, способствовавшим его приходу к власти в 2003 г. Отсутствие социально-экономических перспектив и средств к существованию также может объяснить ту легкость, с которой в состав движения вливались новые силы: лидеры повстанцев обещали рядовым гражданам страны быстрое повышение уровня их материального благосостояния.

Конфликт обрел и характер межконфессионального противостояния: во время первых наступательных операций жертвами боевиков чаще становились христиане. Мусульмане также подвергались грабежам и другому насилию, ибо так же, как и в других африканских конфликтах, солдаты «на марше» кормились «от земли», то есть за счет местного населения. Лишь в 2013 г., когда в ответ на насилие с стороны боевиков-мусульман возникло христианское движение «Антибалака» и начались преследования мусульман на западе и в центральных районах, возник вопрос о защите мусульманских общин, а христиане стали более целенаправленно избираться «Селекой» мишенями для атак.⁴

Между тем сразу после прихода «Селеки» к власти характер войны и цели самого движения резко изменились: политические интересы все чаще уступали место мотивам обогащения. Отчасти это объяснялось все громче звучавшими требованиями боевиков, прежде всего чадских и суданских наемников, «заплатить» им за оказанные услуги. В результате М.Джотодия фактически отдал страну на разграбление командирам «Селеки» в награду за их участие в перевороте.

(б) Первоначальные мотивы «Антибалаки»

«Антибалака» (на языках санго и манджа – «антимачете») представляла собой свободную коалицию вооруженных группировок, каждая из которых имела своего командира и не подчинялась какому-либо единому командованию. Как только силы «Селеки» в январе 2014 г. покинули столицу, «Антибалака» начала кампанию террора, направленного против мусульман. Жертвами становились мусульманские общины, лагеря скотоводов-кочевников и беженцев. Движение также вступало в столкновения с миротворцами Многонациональных сил Центральной Африки (ФОМАК) и французским контингентом операции «Сангарис», дислоцированными в стране в соответствии с Резолюцией 2127 Совета Безопасности ООН от 5 декабря 2013 г. Кроме того, отдельные отряды «Антибалаки» сражались друг с другом за контроль над населенными пунктами и месторождениями полезных ископаемых, т. е. началась «война всех со всеми».⁵

Изначально деятельность «Антибалаки» была направлена на защиту христианских общин от боевиков «Селеки». Однако вскоре вынашивавшаяся десятилетиями ненависть к мусульманам проявилась с особой силой, и действия

бойцов-христиан стали выходить далеко за пределы самообороны. Надо сказать, что мусульмане, составляющие лишь 15% населения ЦАР и проживающие в окружении христиан, зачастую воспринимаются в стране как «иностранцы» или даже «чадцы», так как значительная их часть переселилась на территорию ЦАР в ходе многочисленных миграций из Чада, Судана, Камеруна и других стран. Независимо от того, на протяжении скольких поколений мусульманская семья проживала в ЦАР, ее члены оставались «чужаками»/«иностранцами». Поэтому и преимущественно мусульманская «Селека» также воспринималась как «иностранная», «чадская» группа.

Мусульмане, среди которых к тому же было много чадских и суданских арабов, нередко оказывались более предприимчивыми, чем местное население. В течение последних десятилетий среди христианского населения росла зависть к мусульманам, которые контролировали значительную часть торговли (в т.ч. алмазами и золотом) и бизнеса, якобы «используя ресурсы страны в ущерб коренным жителям». ⁶ Именно жестокость боевиков «Антибалаки» в отношении мусульман привела к тому, что конфликт в ЦАР начал восприниматься как межконфессиональный.

Между тем «Антибалака» быстро достигла своей цели свержения режима «Селеки», и, по мере того, как «христиане» завоевывали территорию, а мусульмане утрачивали силы и власть, мотив самообороны стал ослабевать. Лидеры обоих движений начали призывать к прекращению боевых действий. Однако и захватившие власть в глубинных районах полевые командиры, и не успевшие поправить свое материальное положение боевики не прекратили боестолкновений. Акты насилия продолжались и в столице, и за ее пределами. Более того, в продолжении конфликта заинтересована и значительная часть рядовых центральноафриканцев, так как активно развивавшаяся в стране с 2012 г. «экономика войны» позволяет выживать и даже обогащаться многим гражданам страны.

III. Экономика войны

После установления контроля над тем или иным районом мотивы деятельности группировок «Селека» и «Антибалака» менялись: стремление к захвату власти и к отмщению уступало место жажде наживы. Она удовлетворялась в различных формах: путем грабежей, угона скота, установления блокпостов на дорогах и пограничных переходах, где пешеходы и водители транспортных средств «облагались налогами», браконьерства (отлова слонов и других диких животных, продажи бивней и мяса) и т. д. Однако главным источником дохода для обеих групп стал контроль над добычей алмазов и золота.

(а) Незаконная добыча алмазов и золота

Отдельные участки алмазо- и золотодобывающих районов ЦАР до сих пор находятся под контролем отрядов «экс-Селеки» и «Антибалаки». Правда, добыча алмазов на востоке резко сократилась после вспышки конфликта из-за масштабного рекрутирования молодых шахтеров в ряды «Селеки». Стесненные в средствах закупочные конторы стали снижать цены на алмазы, однако этим воспользовались неофициальные дилеры и контрабандисты, сохранившие доступ к мировым рынкам и установившие тесные связи с повстанческими движениями.

До начала конфликта алмазная промышленность вносила значительный вклад в экономику ЦАР. Экспорт алмазов составлял около половины общего объема экспорта страны и 20% ее бюджетных поступлений.⁷ В мае 2013 г., через два месяца после прихода «Селеки» к власти, управление Кимберлийским процессом (КП; так называемой схемой сертификации процесса Кимберли, нацеленной на предотвращение поступления на рынок «кровавых алмазов»)⁸ ввело запрет на экспорт центральноафриканских алмазов. В результате с мая 2013 г. по конец 2014 г. ЦАР потеряла от контрабанды алмазов через соседние страны 24 млн. долл.⁹ Поскольку запрет на экспорт не препятствовал торговле драгоценными камнями в границах ЦАР, на протяжении всего конфликта тысячи мелких старателей продолжали добывать алмазы и продавать их дилерам, которые, в свою очередь, перепродавали их экспортным компаниям, известным как «закупочные дома» и расположенным в Банги и других крупных городах.

После приостановки экспорта закупочные дома не имели достаточных средств для инвестирования в новые горнодобывающие предприятия. На оставшиеся средства они предпочитали покупать алмазы, чтобы позже получить отдачу от ранее сделанных инвестиций. Будучи стесненными в средствах и не зная, когда они смогут начать экспортировать, закупочные дома снижали цены на 40–50%.¹⁰ Побочным эффектом этого стало удешевление предложения алмазов со стороны неофициальных покупателей и контрабандистов, все еще имевших доступ на международные рынки. Они наращивали прибыль за счет расхождения между внутренними и внешними рыночными ценами, нещадно эксплуатируя шахтеров.

С момента вступления в силу запрета на экспорт алмазов их скупщики сделали крупные запасы драгоценных камней. Например, компании «Бадика» (“Badica”) и «Содиам» (“Sodiam”) в ходе конфликта совместно приобрели алмазов на сумму в несколько миллионов долларов, в т.ч. закупая их в районах, находившихся под контролем «Селеки» и «Антибалаки». Хотя обе компании отрицали факт покупки алмазов в зонах конфликта, по утверждению экспертов «Международной амнистии» они приобретали камни без проведения надлежащего расследования их происхождения.¹¹

В июле 2015 г. участники Кимберлийского процесса (КП) согласились на возобновление экспорта алмазов из некоторых районов ЦАР после выполнения экспортерами определенных условий. Правительство страны лоббировало этот шаг, поскольку страна отчаянно нуждалась в экспортных доходах. КП также позволил закупочным домам экспортировать алмазы при условии проведения их «проверки». Впрочем, сохраняется опасность того, что и после снятия запрета «кровавые алмазы» все-таки продолжают вывозиться на мировые рынки.

Часть алмазов контрабандным путем вывозится из ЦАР в соседние страны, прежде всего в ДРК и Камерун. Контрабанда центральноафриканских алмазов была серьезной проблемой и до нынешнего конфликта, но ее объемы заметно возросли с момента его начала. Около 140 тысяч карат были незаконно вывезены из ЦАР за период с середины 2013 г. до середины 2015 г., при этом очень немногие алмазы были изъяты как «подозрительные».¹² Непосредственно связанные с ЦАР наземным и воздушным транспортом страны обычно не становятся конечным пунктом назначения контрабандных алмазов, которые, как правило, обретают свою реальную стоимость лишь тогда, когда достигают рынков в мировых торговых центрах, крупнейшие из которых находятся в Бельгии и ОАЭ. Оба государства являются участниками Кимберлийского процесса и, казалось бы, должны иметь эффективные системы регулирования импорта и экспорта алмазов. Однако огромное число крупных и мелких, легальных и нелегальных торговцев и

посредников, а также объем сопутствующих документов затрудняют контроль над торговлей, создают лазейки в мониторинге и препятствуют наказанию не соблюдающих правила торговцев.

В настоящее время «экс-Селека» и «Антибалака» получают значительную прибыль от внутренней торговли алмазами. В некоторых случаях они захватывают рудники, облагая старателей «налогами» или требуя от них оплаты «охранных услуг». Кроме того, боевики совершают нападения на шахтеров-кустарей и дилеров и грабят их.¹³ Роль продажи алмазов непосредственно в финансировании повстанческими группировками своих вооруженных операций оценить непросто, так как эти акторы не контролируют торговлю алмазами полностью, а размах вымогательства измерить трудно. Параллельно оба движения получают доходы от «налогообложения» торговли и другими товарами: сельскохозяйственной продукцией, предметами первой необходимости и т. п.

Участие вооруженных групп в незаконном обороте алмазов является не единственной проблемой алмазодобывающего сектора ЦАР. Старатели-кустари часто работают в опасных условиях, а государство не обеспечивает им защиту даже тогда и там, когда и где оно реально функционирует. Шахтеры подвергаются серьезным рискам и с точки зрения техники безопасности, и ввиду частых нападений боевиков. Они также эксплуатируются вооруженными группировками, выполняя тяжелую работу за очень небольшие деньги. Кроме того, на алмазных приисках применяется детский труд, причем масштабы этой проблемы до сих пор неизвестны.

Во время наступления на г. Банги «Селека» взяла под контроль все алмазные прииски на востоке страны, а также ввела системы незаконного налогообложения и выдачи разрешений на добычу. В настоящее время заметный рост нелегальной добычи алмазов наблюдается на территории национального парка «Маново-Гунда», где эта деятельность ранее была запрещена. Когда в 2014 г. «Антибалака» начала оттеснять отряды «Селеки» на восток, многие боевики осели в тех местах, начали заниматься браконьерством и участвовать в добыче алмазов. Действуя в качестве дилеров и старателей, они одновременно контролируют прииски, поставляют работникам продукты питания и вывозят алмазы контрабандой за границу. В некоторых случаях полевые командиры брали на себя роль своего рода руководителей алмазодобывающих компаний.¹⁴

Главный золотодобывающий район на востоке страны находится в префектуре Уака, где расположено несколько крупных предприятий, наиболее известным из которых является «Ндассима». Канадская компания «AXIN Inc.» имеет концессию на промышленную эксплуатацию золота в этом районе. В декабре 2012 г. «AXIN Inc.» прекратила свою деятельность после наступления «Селеки» и разграбления ею помещений компании. Месторождение быстро стало местом притяжения тысяч старателей.¹⁵ К 2014 г. их число в Уаке достигало около 8000 человек. Объем месячной добычи золота составлял 30–40 кг, 15 из которых приходились на «Ндассиму»¹⁶. «Селека» взимала налоги в объеме 5–10% от производства. Ежегодные доходы коалиции от незаконного налогообложения и выдачи разрешений только на руднике «Ндассима» превышали 150 тысяч долларов.¹⁷

Получение прибыли от добычи и торговли алмазами и золотом было одним из мотивов восстания «Селеки». Это подтверждается, например, тем фактом, что многие полевые командиры даже после назначения их на руководящие должности в столице предпочитали оставаться в районах горнодобычи, а не отправляться в Банги.¹⁸ Если в ходе многих других африканских конфликтов средства, выреченные

от продажи полезных ископаемых и иных видов нелегальной деятельности, преимущественно вкладывались в покупку оружия для продолжения борьбы, то в случае с «Селекой» в ЦАР такие средства использовались, в основном, для личного обогащения.

(б) Грабеж как источник обогащения

В конце 2012 г., продвигаясь к столице страны, боевики «Селеки» грабили местные населенные пункты, а после захвата Банги начали грабить жилые дома, магазины, медицинские центры, угонять автомобили (причем для «наводки» вербовалась местная молодежь). В центральных и западных районах страны только с февраля по июнь 2013 г. было задокументировано разграбление с последующим разрушением более тысячи домов, школ и христианских церквей.¹⁹ Награбленное имущество перевозилось через границу в соседние Камерун и Чад. От его продажи и командиров, и боевики получали большие прибыли.

Любопытно, что характер грабежей менялся по мере приближения «Селеки» к столице. Сначала отряды двигались быстро и целенаправленно, грабили в основном офисы и магазины, изымали продукты питания, оружие, транспортные средства, топливо и другие материалы, необходимые при ведении военных действий. Однако в столице грабежи приняли массовый характер, что свидетельствовало о стремлении боевиков к быстрому обогащению.

Для «Антибалаки» грабеж мусульманского населения стал главным источником дохода, хотя коалиция была активна и в горнодобывающих западных районах, где получала свою долю добывавшегося золота или плату за охрану участков добычи. Важным источником доходов для бойцов группировки стал угон скота: боевики отбирали целые стада у скотоводов-мусульман. Менее знакомые с разведением крупного рогатого скота боевики-христиане наводнили рынки живым скотом и мясом, продававшимися по заниженным ценам. К марту 2014 г. весь скот на западе страны был забит, продан или угнан за границу. Как следствие, в настоящее время его приходится импортировать из Камеруна.

Некоторые скотоводы (как мусульмане, так и немусульмане) «сотрудничали» с «Селекой», участвуя в рейдерских операциях. После создания «Антибалаки» многие обедневшие кочевники влились в ряды этой группировки, чтобы вернуть скот и отомстить грабителям, таким образом включаясь в порочный круг насилия.

Следует отметить две примечательные тенденции в грабительской активности «Антибалаки». Во-первых, большинство подобных действий совершалось с применением насилия в отношении именно мусульман (в то время как «Селека» грабила представителей обеих конфессиональных групп). Во-вторых, атаки на последователей ислама продолжались и тогда, когда отбирать больше было нечего. Таким образом, грабеж ради наживы не был единственным мотивом боевиков «Антибалаки».

(в) Контроль над пересечением границы

Еще одним видом неформальной экономической деятельности для обеих группировок было извлечение дохода от контроля над пересечением границы. «Селека» контролировала главную экономическую артерию страны – магистраль, соединяющую Банги и камерунский город Дуала. Ответственными за пограничный переход были чадские и суданские наемники. После переворота 2013 г., в условиях нестабильности и экономических потрясений, объем импорта товаров из Камеруна

сократился почти наполовину. Тем не менее, в среднем в ЦАР еженедельно въезжало 30–40 грузовиков, и каждый водитель вынужден был платить боевикам от 200 до 1000 долларов и делиться с ними топливом. Кроме того, различные группы «Селеки» оборудовали вдоль дорог контрольно-пропускные пункты, на которых транспортные средства облагались «налогами». В результате транспортировка грузов обходилась в четыре раза дороже, чем до кризиса. Аналогичная практика применялась на контрольно-пропускных пунктах вдоль чадской и суданской границ.²⁰

Боевики «Антибалаки» также создали на западе страны многочисленные блокпосты, на которых взимали незаконные налоги на провоз товаров.²¹

(г) Браконьерство

Доходным бизнесом для боевиков (прежде всего, «Селеки») стало браконьерство. В течение десятилетий группы хорошо вооруженных браконьеров из Судана и Чада переходили границу ЦАР для охоты на слонов и другую крупную дичь в национальных парках на северо-востоке страны. Они передвигались вооруженными группами численностью до 120 человек и часто пригоняли с собой скот, чтобы воспользоваться местными пастбищами. Хорошо организованная браконьерская деятельность привела к быстрому истощению дикой природы. Если в 1970-е гг. парки ЦАР славилась своим биоразнообразием и в них обитало около 35 тысяч слонов, то в 2000-е гг. этих животных осталось лишь около 150.²²

После появления «Селеки» браконьеры начали «сотрудничать» с группировкой, хотя и по-разному. Некоторые участвовали в военных операциях; другие, воспользовавшись отсутствием государственного контроля над территориями, начали прибывать большими группами и с большим поголовьем скота, нападая на деревни, уничтожая поля и посевы и выплачивая «Селеке» «налоги» за ее покровительство. Отчасти это было связано с острой нехваткой пастбищных угодий на юге Чада, усугублявшейся засухами и массовым притоком беженцев из ЦАР и суданского региона Дарфур (Судан).²³ Иногда боевики снабжали суданских браконьеров оружием и боеприпасами, а также покупали у них мясо и мед.²⁴

Браконьеры быстро адаптировали свою деятельность к условиям конфликта. Во-первых, они все чаще стали торговать мясом диких животных, что раньше было «исключительной привилегией» местного населения. Во-вторых, в условиях полного отсутствия государственного контроля над периферийными районами, они начали беспрепятственно продвигаться вглубь страны. Иногда браконьеры даже пересекали границу с Камеруном, где в 2012 г. их активность привела к уничтожению около 300 слонов в национальном парке «Буба Нджила».²⁵ Объявив себя частью «Селеки», браконьеры запугивали местное население, грабили шахтеров и платили вооруженной коалиции «налоги».

Сама «Селека» также занималась браконьерством и торговлей слоновой костью. Однако с учетом малого числа выживших слонов и недолгого присутствия «Селеки» на западе страны следует признать, что контрабанда слоновой кости не была для боевиков надежным источником дохода. Поэтому боевики в основном занимались торговлей мясом диких животных, для которого существует большой рынок как в ЦАР, так и в соседних странах.

IV. Заключение

В ходе начавшегося в ЦАР в 2012 г. конфликта различные вооруженные группы (прежде всего, движения «Селека» и «Антибалака»), преступные группировки, контрабандисты и горнодобывающие компании (в т. ч. иностранные) извлекали выгоду из незаконной эксплуатации природных ресурсов и другой нелегальной деятельности. Транснациональный характер цепочек поставок алмазов, золота и прочих ресурсов и товаров способствовал такого рода нелегальной активности.

Кимберлийский процесс является одной из немногих инициатив в области предотвращения поставок на мировые рынки «кровавых алмазов». Однако он имеет ряд существенных ограничений и недостатков, главным из которых является его узкий охват: он касается только алмазов из зон конфликтов и не решает проблем нарушения прав человека, связанных с добычей алмазов и торговлей ими. Кроме того, он фокусируется на международной, а не внутренней торговле алмазами, а ведь именно за счет последней в основном финансируются повстанческие группы.

В случае с ЦАР проблема эффективности КП проявлялась еще и в том, что после запрета экспорта алмазов их контрабанда (в противовес законному экспорту) даже увеличилась.

Еще одним ограничением КП является то, что он не возлагает на горнодобывающие компании никакой ответственности за проверку их цепочек поставок. В конечном счете, значительная часть циркулирующих на международных и потребительских рынках алмазов происходит из зон вооруженных конфликтов и связана с соответствующими злоупотреблениями.

Алмазы, как правило, экспортируются из страны добычи на международные рынки. Камни подвергаются различным производственным и другим процессам, перемещаясь по сложной цепочке купли-продажи через множество стран и границ, прежде чем стать конечным продуктом. Торговля минералами, таким образом, связывает самых бедных шахтеров с самыми богатыми людьми и корпорациями мира. Однако транснациональный характер торговли полезными ископаемыми и цепочки поставок маскируют эти связи: мало кто знает, откуда берутся камни в ювелирных изделиях, минералы в смартфонах и других товарах и в каких условиях они добываются.

Хотя маршруты контрабанды из ЦАР известны, доступно мало информации о том, что происходит с алмазами, золотом, слоновой костью и другими товарами после того, как они попадают в соседние страны или в те государства, с которыми ЦАР имеет воздушное сообщение. Поскольку размер отдельных партий алмазов и золота, а зачастую и слоновой кости, невелик, их относительно легко перевозить в другие страны, где они становятся предметами внутренней торговли, экспорта, подвергаются огранке и т. д.

Контрабанда полезных ископаемых способствует незаконному оттоку богатств из развивающихся стран, поскольку лишает государства налогооблагаемой базы и, прежде всего, налогов на торговую прибыль и на экспорт. В 2015 г. правительство ЦАР добилось частичной отмены введенного в рамках КП запрета на экспорт алмазов, однако продолжающаяся контрабанда по-прежнему подрывает возможности страны поддерживать экономику за счет горнодобывающей отрасли. В результате богатая природными ресурсами страна с трудом выживает лишь благодаря иностранной помощи и инвестициям.

Нищета значительной части населения, рост коррупции и сохранение политической нестабильности, связанной с незаконной добычей полезных ископаемых и развитием экономики войны, являются характерными чертами не только ЦАР, но и многих других богатых ресурсами африканских стран. Это обстоятельство, которое иногда именуют «ресурсным проклятием», часто отмечается в документах неправительственных организаций и упоминается исследователями и экспертами.²⁶ Причины этого явления многогранны и включают в себя противоречия и неравномерность социально-экономического и политического развития этих стран в постколониальный период, слабость систем государственного управления и международных режимов регулирования добычи и оборота соответствующих ресурсов, коррупцию, а также неэтичное поведение бизнес-корпораций, в т. ч. транснациональных.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ В декабре 2017 г. ООН в порядке исключения из действующего в отношении ЦАР эмбарго на поставки вооружений дала России разрешение на поставки в эту страну стрелкового оружия. В начале 2018 г. в ЦАР были направлены 5 военных советников и 170 специалистов-инструкторов, которые должны обучить местных солдат обращаться с предоставленным оружием. В августе 2018 г. Россия и ЦАР заключили соглашение о военном сотрудничестве, которое подразумевает отправку в ЦАР еще большего числа инструкторов, а также предоставление африканским военным возможности обучаться в России. В Баренго создан центр обучения, в котором работают российские инструкторы. Березовский Г. «Выгодный плацдарм»: кому нужна российская база в Африке // Газета.ру. 10.01.2019.

URL: <https://www.gazeta.ru/army/2019/01/10/12123589.shtml>.

По информации СМИ, в ЦАР также присутствуют сотрудники российских ЧВК. Россия продолжает сотрудничество с ЦАР // Новые известия, 23 октября 2018.

² В состав МИНУСКА вошли Объединенное представительство ООН по миростроительству в ЦАР (ОПООНМЦАР, учреждена 1 января 2010 г. на основании письма Генерального секретаря (S/2009/128) и заявления Председателя СБ (S/PRST/2009/35) как преемник Отделения ООН по поддержке миростроительства в ЦАР) и Международная миссия под африканским руководством по поддержке в ЦАР (АФИСМЦАР, создана 5 декабря 2013 г. резолюцией 2127 СБ ООН), которая 15 сентября 2014 г. передала свои полномочия МИНУСКА. Операции ООН по поддержанию мира: Мандат по защите гражданских лиц и поддержке переходных процессов в Центральноафриканской Республике. URL: <https://peacekeeping.un.org/ru/mission/minusca>; Политические миссии ООН и ее миссии по миростроительству. URL: <https://www.un.org/ru/peace/missions/car2010.shtml>; МИНУСКА: Многопрофильная комплексная миссия ООН по стабилизации в Центральноафриканской Республике. URL: <https://www.un.org/ru/peacekeeping/missions/minusca/background.shtml>.

³ Spittaels S., Hilgert F. Mapping Conflict Motives: Central African Republic. – Antwerpen: IPIS, 2009.

⁴ Isaacs-Martin W., Mafeje A. Political and ethnic identity in violent conflict: the case of Central African Republic // South Africa International Journal of Conflict and Violence. V. 10. № 1. 2016. P. 27.

⁵ Ethnic cleansing and sectarian killings in the CAR // Amnesty International News. 12 February 2014. P. 8–16. URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/02/central-african-republic-ethnic-cleansing-sectarian-violence>.

⁶ Central African Republic: They Must All Leave or Die. Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) Investigative Report. – Paris: FIDH, 2014. URL: https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_rca_2014-uk-04.pdf.

⁷ Chains of Abuse: The Global Diamond Supply Chain and the Case of the Central African Republic. – L.: Amnesty International, 2015. P. 2. URL: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AFR1924942015ENGLISH.PDF>.

⁸ Схема сертификации процесса Кимберли (Kimberley Process Certification Scheme / KPCS) была утверждена Резолюцией 55/56 Генеральной ассамблеи ООН в 2003 г. как схема для предотвращения поступления на рынок т. н. кровавых алмазов, т. е. алмазов, добываемых незаконно в охваченных конфликтами странах и идущих на финансирование закупок оружия для повстанческих группировок. Участниками КП являются 54 страны мира, из них 19 африканских, в т. ч. ЦАР. Предполагается, что Россия возглавит КП в 2020 г. Участники Кимберлийского процесса. URL: http://www.minfin.gov.by/ru/activities_jewels/international_cooperation/members; Россия возглавит «Кимберлийский процесс» для контроля оборота алмазов // IZ.ru. 10.01.2019. URL: <https://iz.ru/832342/2019-01-10/rossiia-vozglavit-kimberliiskii-protcess-dlia-kontroliia-oborotom-almazov>.

⁹ Dukhan N. The Central African Republic Crisis. – Birmingham: University of Birmingham, 2016. P. 24.

¹⁰ Weyns Y., Hoex L., Hilgert F., Spittaels S. Mapping Conflict Motives: The Central African Republic. – Antwerp: International Peace Information Service (IPIS), 2014. P. 30.

¹¹ Chains of Abuse. P. 3.

¹² Analysis of Conflict and Peacebuilding in the Central African Republic. Conciliation Resources Report. – L.: Conciliation Resources, 2015. URL: <https://www.c-r.org/resources/analysis-conflict-and-peacebuilding-central-african-republic>.

¹³ Central African Republic: Priorities of the Transition. International Crisis Group (ICG) Africa Report № 203. – Brussels: ICG, 2014. URL: <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/central-african-republic/central-african-republic-priorities-transition>.

¹⁴ Preliminary Report of the International Commission of Inquiry on the Central African Republic in accordance with Security Council Resolution 2127(2013). UN Security Council. UN Doc. S/2014/373. 26 June 2014. URL: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_373.pdf.

¹⁵ Blood Timber: How Europe Played a Significant Role in Funding War in the Central African Republic. – L.: Global Witness, 2015. URL: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/forests/bloodtimber>.

¹⁶ Final Report of the Panel of Experts on the Central African Republic established pursuant to Security Council Resolution 2127 (2013). UN Security Council. UN Doc. S/2014/762. 29 October 2014. URL: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_762.pdf.

¹⁷ Report of the Panel of Experts on the Central African Republic established pursuant to Security Council Resolution 2127 (2013). UN Security Council. UN Doc. S/2014/452. 1 July 2014. URL: <https://undocs.org/S/2014/452>.

¹⁸ Kah H.K. History, external influence and political volatility in the Central African Republic (CAR) // Journal for the Advancement of Developing Economies. 2014. № 5. P. 33.

¹⁹ “I Can Still Smell the Dead”: The Forgotten Human Rights Crisis in the Central African Republic. Human Rights Watch Report. – N.Y.: Human Rights Watch, 2013. URL: https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/car0913_ForUploadWInsert_0.pdf.

²⁰ La crise centrafricaine: de la prédation à la stabilisation. International Crisis Group Rapport Afrique № 219. – Brussels: ICG, 2014. URL: <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/central-african-republic/central-african-crisis-predation-stabilisation>.

²¹ Report of the Panel of Experts on the Central African Republic established pursuant to Security Council Resolution 2127 (2013). UN Security Council. UN Doc. S/2014/452. Op. cit.

²² Kah H.K. Op. cit. P. 40.

²³ Подробнее см. Костелянец С.В. Конфликт в суданском регионе Дарфур: региональный аспект // Восток. 2015. № 1. С. 77–78.

²⁴ Report of the Panel of Experts on the Central African Republic established pursuant to Security Council Resolution 2127 (2013). UN Security Council. UN Doc. S/2014/452. Op. cit.

²⁵ Weyns Y. et al. Op. cit. P. 41.

²⁶ См., например, Collier P. Natural Resources, Development and Conflict: Channels of Causation and Policy Interventions. World Bank Report № 28730. – Washington D.C.: World Bank, 2003; Le Billon Ph. Angola's political economy of war: the role of oil and diamonds, 1975–2000 // African Affairs. 2001. V. 100. № 398. P. 55–80; Falola T., Oyebade A.O. Hot Spot: Sub-Saharan Africa. – Santa Barbara (Calif.): Greenwood, 2010; The Roots of African Conflicts: The Causes & Costs / Ed. by A.Nhema and P.T.Zeleza. – Athens (OH): Ohio University Press, 2008; Collier P. Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places. – N.Y.: Vintage, 2010; Ross M.L. What have we learned about the resource curse? // Annual Review of Political Science. 2014. V. 18. № 1. P. 239–259.

Анатомия политического кризиса в Венесуэле*

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-22-33

Аннотация Статья посвящена политическому кризису в Венесуэле, вновь обострившемуся в январе 2019 г. Рассматриваются его причины, ход и возможные последствия противостояния двух ветвей власти. Несмотря на наличие у правительства Николаса Мадуро определенного запаса прочности, его ресурсы неуклонно истощаются под давлением государств «коллективного Запада», Латинской Америки и внутренней оппозиции. Политическое руководство страны разъедают разногласия и конфликты. В этих условиях возрастает вероятность смены режима в Боливарианской Республике.

Ключевые слова Латинская Америка, Венесуэла, Николас Мадуро, Хуан Гуайдо, политический конфликт, двоевластие, экономический кризис, вооруженные силы, санкции

Title Anatomy of the political crisis in Venezuela

Abstract The article is devoted to the political crisis in Venezuela that intensified again in January 2019. The reasons, dynamics, and possible consequences of the confrontation between two branches of power are explored. While the government of Nicolas Maduro still retains a certain safety margin, its resources gradually erode under the steady pressure from the states of the "collective West" and Latin America, as well as domestic opposition groups. The country's political leadership suffers from internal tensions and conflicts. Under these conditions, the probability of the regime change in the Bolivarian Republic is increasing.

Keywords Latin America, Venezuela, Nicolas Maduro, Juan Guaydo, political conflict, diarchy, economic crisis, armed forces, sanctions

Противостояние между исполнительной и законодательной ветвями власти в Венесуэле разгорелось с новой силой. Взятая парламентом линия на смещение президента Николаса Мадуро и прошедшие 23 января 2019 г. массовые антиправительственные демонстрации поставили под вопрос возможность продолжения правящим режимом прежнего курса. В свою очередь, активное участие внешних сил во внутренних делах Боливарианской Республики породило правовой хаос и создало опасный прецедент для современной системы международных отношений.

Исход острого противостояния в Венесуэле еще не предрешен. Давление со стороны стран «коллективного Запада», крупных государств Латинской Америки и внутренней оппозиции истощило ресурсы устойчивости венесуэльского правительства. Позиции председателя Национальной ассамблеи (парламента Боливарианской Республики) Хуана Гуайдо также ослабли после ряда его безуспешных попыток сместить президента страны. Сложившиеся обстоятельства подталкивают обе стороны к активным действиям и приближают развязку кризиса.

Розенталь Дмитрий Михайлович – заместитель директора Института Латинской Америки РАН.

* Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ 18-014-00042 А.

I. Политический кризис в ретроспективе

Вот уже несколько лет Венесуэла переживает тяжелый экономический кризис и живет в условиях двоевластия. С одной стороны, чависты сохраняют контроль над правительством, Верховным судом и силовыми структурами. С другой стороны, Национальная ассамблея остается оппозиционной. Конфликтующие стороны не признают друг друга и не настроены на сближение позиций. Политические разногласия затрагивают и общество этой латиноамериканской страны, разделенное на сторонников и противников движения чавистов в целом и президента Николаса Мадуро, в частности.

Корни конфликта восходят к временам президента Уго Чавеса. Предпринятые им масштабные реформы, затронувшие все сферы общественной жизни, отторгались значительной частью венесуэльцев. Их не устраивали радикальная идеологическая составляющая политического курса и практикуемые главой государства методы управления. Вместе с тем лишь при правительстве преемника Чавеса Н.Мадуро страна оказалась в тяжелом системном кризисе. Экономические трудности привели к сокращению социальной базы боливарианцев, усилилась поляризация общества.

Было бы неверно винить во всех неурядицах действующего президента. Ему досталось трудное наследство. Тяжелый кризис стал объективным следствием изъянов социально-экономической модели, выстроенной еще в 2000-е гг. Использование командно-административных методов, усложнение условий для ведения бизнеса (только за время правления У.Чавеса из 617 тысяч частных предприятий закрылись 170 тысяч)¹ и широкомасштабная национализация снизили эффективность хозяйственной деятельности в стране. Еще при высоких ценах на нефть и до введения санкций темпы роста ВВП снизились с 5,6% в 2012 г. до 1,3% в 2013 г.,² а инфляция в 2013 г. превысила отметку в 56%.³

Вместе с тем следует признать, что Н.Мадуро, опасаясь растратить социальную базу, откладывал проведение необходимых реформ. Не решались проблемы в ключевых отраслях экономики. Из-за технологического отставания и коррупции в государственной нефтегазовой компании "Petróleos de Venezuela" (PDVSA)⁴ и непривлекательного инвестиционного климата Венесуэле не удалось остановить падение уровня нефтедобычи.

Президент оказался неспособен консолидировать боливарианские элиты. С первого дня работы его администрации (19 апреля 2013 г.) началась борьба за влияние внутри правящего движения чавистов, за которой последовали громкие политические отставки, зачастую носившие скандальный характер. В частности, всех постов лишились обвинивший президента в отходе от политики предшественника⁵ многолетний министр планирования Х.Джиордани и ушедший в оппозицию вице-президент страны Р.Рамирес. Появилась информация о сложных отношениях главы государства со вторым по влиянию чавистом – Д.Кабелью.⁶

Наконец, слабостями власти воспользовалась крупнейшая оппозиционная коалиция «Круглый стол демократического единства» ("Mesa de la Unidad Democrática", MUD), включающая три десятка партий различного толка. Хрупкое единство базировалось на компромиссах: в программе MUD не проявлялся уклон в пользу какой-либо из составляющих оппозиционного политического спектра.⁷ Кроме того, признав ключевые элементы существующей в Венесуэле системы, в том числе конституцию 1999 г.,⁸ блок сделал ставку на парламентские методы борьбы.

В декабре 2015 г. Круглый стол демократического единства нанес ощутимое поражение правящей Единой социалистической партии Венесуэлы (Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV) на парламентских выборах. Низкий результат

сторонников Н.Мадуро был обусловлен стремительным ростом числа бедных (до 87% от всего населения),⁹ обострением дефицита товаров первой необходимости и медикаментов, разгулом преступности. Электоральный успех MUD, получившей 109 из 167 мест в Национальной ассамблее, изменил баланс сил на политической арене.

II. Двоевластие по-венесуэльски

Для Боливарианской Республики феномен «разделенной власти» стал новым явлением. Политическая система Венесуэлы, становление которой проходило в условиях острого противостояния с оппозицией, предоставляла президенту и правительству большие полномочия. Кроме того, в стране отсутствовало сопротивление со стороны значимых акторов, обладающих правом вето на принятие ключевых политических решений:¹⁰ парламент (до 2016 г.) и Верховный суд контролировались сторонниками главы государства.

Утратив монополию на принятие решений, чависты предприняли ряд мер по купированию влияния Национальной ассамблеи. Оппозиция, в свою очередь, взяла курс на досрочное прекращение полномочий действующего главы государства. Стороны конфликта зачастую применяли методы, выходящие за рамки конституционного поля. При этом действия правительства, обладавшего гораздо более значительными ресурсами, всякий раз оказывались успешнее и эффективнее. За последние три года права парламента были существенно урезаны. Он утратил возможность избирать председателя Центрального банка, утверждать государственные сделки с иностранными компаниями, принимать бюджет. Широко использовалась практика чрезвычайных экономических положений, предоставляющих президенту особые полномочия в хозяйственной деятельности. Активную роль в ограничении работы законодателей играл лояльный Н.Мадуро Верховный суд, всякий раз принимавший его сторону.

Не владея богатым арсеналом политических приемов, оппозиция зачастую прибегала к импульсивным действиям, которые не имели юридических последствий. В частности, инициирование «политического процесса» против Н.Мадуро и объявление его «оставившим свой пост» были аннулированы Верховным судом.¹¹ Попытка MUD провести референдум по досрочному прекращению полномочий главы государства была заблокирована Центральным избирательным советом, представители которого заявили о выявленных нарушениях в ходе сбора подписей.¹²

Особенно сложными для MUD стали 2017–2018 гг. Сильным ходом Н.Мадуро стал созыв Национальной конституционной ассамблеи (*Asamblea Nacional Constituyente*, ANC), призванной разработать новый проект основного закона страны. При этом 345 членов учредительного собрания избирались по территориальному принципу (один депутат от муниципалитета и два от столицы штата). Эта система давала преимущество правительству, чьи позиции были особенно сильны в небольших населенных пунктах. Еще 181 представитель был делегирован различными группами общества, среди которых у чавистов были наработаны устойчивые связи. Таким образом, по справедливому мнению известного российского латиноамериканиста З.В.Ивановского, «был нарушен гарантированный конституцией принцип политического плюрализма, так как утвержденный способ голосования исключал партийное представительство».¹³ В этих условиях оппозиция приняла решение бойкотировать выборы в ANC.¹⁴

Спустя почти два года после начала работы учредительного собрания (выборы в этот орган прошли 30 июля 2017 г.), проект основного закона страны так и не был предложен. Вместе с тем ANC обладает практически неограниченными

полномочиями: сторонники Н.Мадуро расширительно трактуют Статью 349 действующей конституции, согласно которой «учрежденные власти ни в коем случае не смогут препятствовать решениям Национальной конституционной ассамблеи». ¹⁵ Таким образом, Национальная конституционная ассамблея фактически стремится подменить собой оппозиционный парламент.

Новым ударом по оппозиции стало ее поражение на региональных выборах 15 октября 2017 г. Вопреки большинству опросов общественного мнения, прошедших накануне голосования, представители оппозиционной коалиции MUD смогли одержать победу лишь в пяти из 23 штатов. Несоответствие между данными опросов и подсчета голосов дало коалиции повод не признавать результаты выборов. ¹⁶ Широкий общественный резонанс вызвало официальное требование к избранным губернаторам присягнуть перед Национальной конституционной ассамблеей, которую Круглый стол демократического единства считает нелегитимной. Отказ от этой процедуры не позволил вступить в должность Х.П.Гуаниле, победившему в штате Сулия.

Неравные условия политической конкуренции побудили крупнейшие партии MUD «Справедливость превыше всего» (“Primer Justicia”), «Демократическое действие» (“Acción Democrática”) и «Народная воля» (“Voluntad Popular”) бойкотировать прошедшие 8 декабря 2017 г. муниципальные выборы. Оппозиция лишилась важного инструмента влияния на местах, в ней начались процессы фрагментации. Неудачи ослабили ее непрочное единство и привели к фактическому распаду коалиции.

В 2018 г. партии MUD так и не смогли выдвинуть из своих рядов единого кандидата для участия в выборах главы государства. Объявленный ими бойкот избирательной кампании стал демонстрацией деморализации оппозиционеров. При этом участвующие в президентской гонке оппоненты Н.Мадуро, основным из которых стал Энри Фалькон, губернатор штата Лара в 2008–2017 гг., не имели электоральных перспектив, однако придавали волеизъявлению легитимность. ¹⁷

Бойкот оппозиции и усталость общества от политической борьбы стали причинами рекордно низкой явки. На избирательные участки пришли лишь 46% избирателей. В этих условиях победа Н.Мадуро с результатом в 67,8% не должна вводить в заблуждение, ¹⁸ так как фактически он не смог заручиться поддержкой большинства венесуэльцев. Вместе с тем события 2017–2018 гг. показали, что власть смогла переиграть оппозицию, вытеснив ее на обочину политической жизни.

III. Острая фаза кризиса

Конфликт между ветвями власти разгорелся с новой силой после избрания в 2019 г. председателем Национальной ассамблеи 35-летнего политика Хуана Гуайдо. Молодой оппозиционер пришел в политику на волне студенческих выступлений 2007 г. против предлагавшийся У.Чавесом конституционной реформы. С тех пор он успел принять участие в протестах 2014 г. и в качестве активного члена партии «Народная воля» войти в состав парламента после выборов 2015 г.

Его появление на политической сцене было в какой-то степени случайным. Представители входящих в MUD партий поочередно занимали пост спикера. Так, в 2016 г. на этой должности находился Э.Р.Аллуп от «Демократического действия», в 2017 г. его сменил Х.Борхес от «Справедливости превыше всего», а в 2018 г. – О.Барбоса из «Нового времени». В 2019 г. настала очередь «Народной воли», однако ее неизменный руководитель Л.Лопес был осужден по обвинению в организации протестов в 2014 г. и находился под домашним арестом. Другой влиятельный функционер Ф.Гевара также подвергся судебному преследованию и

был вынужден укрыться в посольстве Чили. В этих условиях оппозиционеры остановились на кандидатуре Х.Гуайдо.

Подлинную причину сделанного выбора назвать сложно. Вероятно, в преддверии выступления оппозиции нужен был лидер, готовый рискнуть собственной свободой и безопасностью. В этом смысле новый спикер, еще со студенческих лет принимавший участие в антиправительственных акциях, обладал богатым опытом участия в протестных акциях и столкновениях с силами правопорядка.

Накануне инаугурации президента Н.Мадуро его противники провели серьезную подготовительную работу. В декабре 2018 г. (еще до своего избрания спикером) Х.Гуайдо нелегально пересек границу с Колумбией и провел переговоры с представителями США, Колумбии и Бразилии, заручившись их поддержкой.¹⁹ Кроме того, 22 января 2019 г. состоялась тайная встреча между председателем Национальной ассамблеи и влиятельными чавистами – Д.Кабелью и Ф.Берналем. Вероятно, оппозиционеры стремились сыграть на противоречиях в команде Н.Мадуро, однако результат этой беседы до сих пор не известен.²⁰

Было разработано и юридическое обоснование нелегитимности Мадуро – нарушения, допущенные в ходе выборов главы государства 2018 г. Действительно, та электоральная кампания была далека от совершенства. Она прошла в обстановке «зачищенной поляны»: наиболее известные оппозиционные лидеры были лишены избирательных прав. Не избежал этой участи и неоднократный участник президентской гонки от MUD Э.Каприлес. Волеизъявление граждан решением Национальной конституционной ассамблеи прошло раньше положенного срока. Правительство активно использовало распределение продовольствия как политический инструмент для получения голосов.²¹ Наконец, Центральный избирательный совет принял решение отказаться от услуг компании “Smartmatic”, с 2004 г. отвечающей за проведение автоматического голосования в Венесуэле. Годом ранее в ходе выборов в ANC представители этой компании заявили об искусственном завышении явки на 1 млн. человек.²² О нарушениях в ходе избирательной кампании официально заявили два конкурента Н.Мадуро – Э.Фалькон и Х.Бертуччи,²³ с критикой выборов выступили правительства США, стран-членов Европейского Союза, государств-участниц «группы Лимы»,²⁴ ряда общественных организаций.²⁵ Национальная ассамблея приняла постановление об «узурпации власти» со стороны избранного президента,²⁶ предопределившее дальнейшие действия противников правительства.

23 января 2019 г., в годовщину свержения диктаторского режима Маркоса Переса Хименеса (1952–1958 гг.), Х.Гуайдо провозгласил себя исполняющим обязанности президента республики. Его решение базировалось на том, что второй президентский мандат Н.Мадуро не легитимен. В таких случаях Статья 233 Конституции предполагала передачу полномочий главы государства спикеру парламента.²⁷ Программа действий Гуайдо предусматривала три этапа: отставку Н.Мадуро, созыв правительства национального единства с последующим восстановлением демократических институтов и проведение досрочных президентских выборов в кратчайшие сроки.²⁸

Широкая общественная поддержка действий Х.Гуайдо (23 января на улицы венесуэльских городов вышли сотни тысяч протестующих против правительства Н.Мадуро) заставили власть считаться с оппозицией. Кроме того, самопровозглашенному президенту было оказано серьезное международное содействие: его признали 54 государства мира, включая крупные страны Латинской Америки, ЕС, США и Канаду.²⁹ Речь шла не только о формальных декларациях: под управление оппозиционного лидера перешли некоторые из находящихся за границей активов Боливарианской Республики.

Стороны конфликта не проявили готовности к сближению позиций. Отказ Х.Гуайдо от диалога с властью был во многом обусловлен дискредитацией самой идеи переговоров. Предыдущие попытки таких переговоров заканчивались безрезультатно и воспринимались в качестве попытки сторонников Н.Мадуро выиграть время. Даже такие умеренные оппозиционеры, как Э.Каприлес, выступили против поиска компромисса.³⁰ Впрочем, и чависты, на словах ратуя за переговорный процесс, были не готовы к уступкам, что было необходимым условием для сближения позиций. Так, сторонники президента неоднократно заявляли о невозможности пересмотра президентских выборов 2018 г.,³¹ что являлось важнейшим требованием Национальной ассамблеи. В этих условиях политическая борьба вступила в острую фазу.

IV. Ресурсы противоборствующих сторон

В условиях острой политической борьбы, когда на кону оказалась судьба «боливарианского проекта», правительство Н.Мадуро задействовало все имеющиеся в его арсенале ресурсы. Контролируя силовой аппарат и все ветви власти за исключением законодательной, чависты обладали некоторым запасом прочности. В свою очередь, оппозиция и поддерживающие ее внешние силы предприняли ряд мер по нейтрализации возможностей венесуэльского руководства.

Важнейшим из ресурсов чавистов остаются *вооруженные силы*. Их лояльность во многом объясняется переформатированием армии за годы Боливарианской революции, когда особое внимание уделялось политико-идеологической работе,³² опасениями военных относительно возможных в случае смены власти репрессий и нежеланием генералитета утратить свое привилегированное положение. В период правления Н.Мадуро роль военных значительно возросла, увеличилось число офицеров высокого ранга. По данным главы Южного командования США К.Фоллера, на службе в Венесуэле состоят около 2000 генералов. По этому показателю латиноамериканская страна превосходит объединенные силы НАТО.³³

Выходцы из вооруженных сил задействованы на дипломатической работе и государственной службе: в 2015 г. треть министерских портфелей досталась бывшим военным, 11 отставников занимали губернаторские посты.³⁴ Армейские подразделения отвечают за распространение продуктов питания, генерал М.Кеведо возглавляет государственную нефтегазодобывающую компанию PDVSA.

Впрочем, армия, подобно всему венесуэльскому обществу, не едина. Солдаты и офицеры также сталкиваются с дефицитом продуктов первой необходимости и медикаментов, страдают от разгула преступности и перебоев электроснабжения. Вооруженные силы плохо финансируются. В 2017 г. уровень военных расходов на душу населения составлял 3772 долл. США, что соответствует показателю не самых обороноспособных африканских государств.³⁵ С тех пор экономические проблемы Каракаса усугубились, тогда как личный состав ВС возрос с 123 тысяч до 235 тысяч человек.³⁶ К этому числу можно добавить подразделения «Боливарианской милиции», насчитывающие свыше 2 млн. добровольцев.³⁷ Неудивительно, что нередки случаи дезертирства низших чинов: только в Колумбию бежало около 1000 военнослужащих.³⁸ Периодически в стране вспыхивают мятежи, организуемые представителями силовых структур.

Оппозиция стремится воспользоваться неурядицами в вооруженных силах, предлагая военным широкую амнистию в случае перехода на свою сторону.³⁹ К середине 2019 г. успехи противников правительства Н.Мадуро были достаточно скромны: количество признавших самопровозглашенного президента офицеров

исчислялось несколькими десятками. Вместе с тем переход на сторону парламента руководителя Боливарианской службы национальной разведки SEBIN (Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional) М.К.Фигера свидетельствует о глубине раскола в силовых структурах.

Правительство также все еще обладает определенной *общественной поддержкой*. Ее подлинные масштабы определить сложно: опросы общественного мнения зачастую ангажированы и не дают точной картины. На президентских выборах 2018 г. кандидатуру Мадуро поддержали 30,4% всех зарегистрированных избирателей.⁴⁰ По-видимому, этот показатель был верхней границей его рейтинга. В то же время ухудшение экономического положения в стране и начало острой фазы политического противостояния способствовали падению популярности главы государства. В январе 2019 г. известная мексиканская фирма “Mitofsky” определила уровень поддержки Мадуро в 15%,⁴¹ а весной венесуэльские агентства “Datanalisis” и “Meganalisis” оценили его, соответственно, в 12,9%⁴² и 4%.⁴³ Вместе с тем сторонники правительства представляют собой сплоченную силу и готовы отстаивать свои идеалы, тогда как оппозиционное движение находится в состоянии междуусобицы и усталости от нескончаемой борьбы.

В условиях острого кризиса для боливарианцев была критически важна *международная поддержка*, однако их традиционные латиноамериканские партнеры (Куба и Боливия) не в состоянии оказать Каракасу значительную финансовую помощь. Не дает сторонникам Н.Мадуро больших надежд и позиция Мексики и Уругвая, призвавших стороны к переговорам при участии международных посредников из Латинской Америки и Европы. На первом же заседании контактной группы было решено способствовать проведению в Венесуэле свободных выборов в кратчайшие сроки.⁴⁴

Важнейшие внерегиональные партнеры Каракаса избрали выжидательную тактику. В частности, руководство КНР официально заявило о том, что поддерживает контакты с обеими сторонами конфликта.⁴⁵ Венесуэле необходим китайский рынок для сбыта своих энергоресурсов, и в этих условиях любое руководство будет заинтересовано в продолжении сотрудничества с Китаем. Некоторую помощь Каракасу оказывает Турция, стремящаяся использовать Боливарианскую Республику в качестве плацдарма для закрепления в регионе. Так, по сведениям информационного агентства “Bloomberg”, только в 2018 г. Анкара через созданную ей компанию “Sardes” приобрела у правительства Н.Мадуро золота на сумму в 900 млн. долл.,⁴⁶ что позволило чавистам залатать несколько бюджетных дыр.

В более сложной ситуации оказалась Россия. Поддержка чавистов может осложнить отношения Кремля с ключевыми региональными игроками, занявшими враждебную позицию по отношению к правительству Н.Мадуро. С некоторыми из них РФ имеет гораздо более интенсивное торгово-экономическое сотрудничество, чем с Венесуэлой. В частности, в 2018 г. товарооборот России с Аргентиной превысил 1,2 млрд. долл., с Бразилией – 5 млрд. долл., тогда как объем двусторонней торговли РФ с Венесуэлой составил всего 85,3 млн. долл.⁴⁷

В то же время справедливо замечание посла РФ в Аргентине и Парагвае Е.М.Астахова о том, что Москве необходимо принять во внимание и репутационные издержки, возможные в случае отказа от помощи союзнику.⁴⁸ Боливарианские правительства неизменно поддерживали Россию по таким важнейшим для нее международным вопросам, как признание Южной Осетии и Абхазии, а также украинский кризис.⁴⁹ Это побуждает Кремль к взаимности.

Возможности Москвы в плане помощи Каракасу ограничены. По оценкам специалистов Международного валютного фонда, для реанимации экономики латиноамериканской страны ежегодно требуется около 30 млрд долл.,⁵⁰ на

предоставление которых Кремль едва ли решится. В этих условиях Россия избрала достаточно умеренную линию: признавая правительство Н.Мадуро и критикуя иностранное вмешательство, РФ выразила готовность оказать сторонам конфликта посреднические услуги.⁵¹ Впрочем, в условиях острой поляризации сил в Латинской Америке Россия все равно воспринимается в качестве одной из сторон конфликта. При всей искусности ее дипломатии избежать некоторых издержек вряд ли удастся.

Между тем давление, которое оказывается на чавистов как внутри страны, так и за ее пределами, нарастает. Боливарианская Республика находится в тяжелой международной изоляции,⁵² которая во многом стала следствием завершения левого политического цикла в регионе в целом.⁵³ В ряде латиноамериканских государств к власти пришли правые или правоцентристские политики, занявшие враждебные позиции по отношению к правительству Н.Мадуро. К нажиму на него присоединилось и большинство стран ЕС.

Самую непримиримую позицию по отношению к Каракасу занял Вашингтон, взявший курс на свержение Н.Мадуро. Вряд ли Венесуэле стоит опасаться военной интервенции США, сегодня такая вероятность мала. Подобная акция могла бы привести к осложнению отношений Белого дома с латиноамериканскими государствами, не готовыми смириться с американским вооруженным вмешательством. Речь, скорее, идет об экономическом, политическом, информационном давлении.

Решимость Вашингтона подчеркивают некоторые экономические издержки, на которые администрации Д.Трампа пришлось пойти при введении эмбарго на покупку венесуэльского «черного золота». Пострадали американские заводы, расположенные на побережье Мексиканского залива и специализирующиеся на переработке тяжелой нефти.⁵⁴ От закупок топлива Боливарианской Республики отказалась и Индия,⁵⁵ традиционно сотрудничавшая с чавистами в энергетической сфере.⁵⁶

Экономические санкции существенно снижают возможности правительства по латанию бюджетных дыр и поддержанию лояльности государственных институтов. Признаки их эрозии проявляются как на примере Верховного суда, члены которого проявляют все большую самостоятельность,⁵⁷ так и среди элиты Боливарианской Республики. Открыто проходят консультации между Х.Гуайдо и видными чавистами, ушедшими в оппозицию к Н.Мадуро.⁵⁸ С высокой долей вероятности подобные переговоры ведутся и с сотрудниками действующей администрации.

Белый дом поддерживает такого рода тенденции. Так, спецпредставитель США по Венесуэле Э.Абрамс заявил, что Вашингтон вел переговоры об отставке Мадуро с ключевыми фигурами в руководстве латиноамериканской страны – министром обороны В.Падрино Лопесом и председателем Верховного суда М.Мореной.⁵⁹ Подобные высказывания (даже если на поверку они окажутся блефом) порождают атмосферу недоверия в высших эшелонах чавистской элиты.

Экономические ограничения и внутреннее брожение подтачивают устойчивость режима. Эффект от санкций по-настоящему еще не проявился – потребительский рынок и без них пребывал в удручающем состоянии. Тем не менее, в скором времени могут быть затронуты интересы среднего и высшего офицерства, представителей государственного аппарата. При ухудшении ситуации со снабжением населения продуктами первой необходимости и медикаментами возрастет риск социального взрыва.

При этом сравнения с другими странами, страдающими от экономических санкций, не работают. Венесуэла – государство с устоявшимися демократическими традициями, активной и многочисленной оппозицией и частными средствами

массовой информации. В таких условиях мобилизовать общество, используя образ внешнего врага, крайне сложно.

V. Заключение

Вероятность того, что правительству Н.Мадуро удастся пережить еще один политический кризис, уменьшается. Сужающееся поле возможностей побуждает чавистов к активным действиям по преодолению разногласий в стране. При этом использование силы против оппозиции чревато социальным взрывом. Значительные жертвы среди мирного населения могут привести к расколу армии, а впоследствии и к ее частичному переходу на сторону парламента.

Принимая во внимание сложное положение правительства, нельзя исключать возможности проведения всеобщих досрочных выборов – как президентских, так и парламентских. Эта процедура, несмотря на ее юридическую спорность, остается единственным способом разрешения политических противоречий в стране. Вызывает сомнения лишь готовность к этому шагу Н.Мадуро, шансы которого на победу невелики. В этих условиях возможно появление альтернативного кандидата от Единой социалистической партии Венесуэлы. Им мог бы стать, например, 36-летний губернатор штата Миранда Эктор Родригес.⁶⁰ Он обладает репутацией умеренного политика и имеет неплохие электоральные перспективы. Впрочем, этот вариант представляется рискованным и может усилить разногласия внутри PSUV. В таком случае маловероятно, что у правительства Н.Мадуро останется достаточно ресурсов для выживания, что повышает вероятность прихода к власти в стране либо сторонников Х.Гуайдо, либо умеренного крыла Единой социалистической партии Венесуэлы, либо третьей силы. В любом из этих случаев значительно изменятся облик латиноамериканского государства, его социально-экономический курс и внешняя политика.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Моисеев А.Н. МЕРКОСУР: Чавеса приняли как родного // Сайт журнала «Международная жизнь». 13.08.2012. URL: <http://interaffairs.ru/print.php?item=8675>.

² Семенов В.Л. Финал «Боливарианского проекта»? // Латинская Америка. 2017. №1. С. 38–51.

³ Venezuela's inflation rate is 56% in 2013 // Business Insider. 30.12.2013.
URL: <https://www.businessinsider.com/venezuelas-inflation-rate-is-56-2013-12>.

⁴ Procesan a 90 funcionarios de Pdvsa por corrupción en Venezuela // TeleSUR. 02.08.2018.
URL: <https://www.telesurtv.net/news/ministerio-publico-corrupcion-venezuela-desfalco-pdvs-20180802-0038.html>.

⁵ Giordani J. Testimonio y responsabilidad ante la historia // Aporrea. 18.06.2014.
URL: <http://www.aporrea.org/ideologia/a190011.html#sdnotapie12anc>.

⁶ Otero P.G. Maduro y Cabello recrudescen su pelea por los restos del chavismo // La Voz de Galicia. 08.06.2018. URL: https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/internacional/2018/06/08/maduro-cabello-recrudescen-pelea-restos-chavismo/0003_201806G8P26991.htm.

⁷ Mesa de la Unidad Democrática Propuestas Programáticas // Unidad. 22.04.2010.
URL: <https://web.archive.org/web/20140826114740/http://www.unidadvenezuela.org/descargas/Nuestras%20Propuestas/100%20soluciones%20para%20la%20gente.pdf>.

⁸ Cannon B. As Clear as MUD: characteristics, objectives, and strategies of the opposition in Bolivarian Venezuela // Latin American Politics and Society. V. 56. № 4. 2014. P. 54–55.

-
- ⁹ ENCOVI. Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela. Febrero 2018. Fundación Bengoa para la Alimentación y Nutrición. URL: <https://www.fundacionbengoa.org/encovi/2017/ENCOVI-2017-Pobreza.pdf>.
- ¹⁰ Гельман В.Я. Венесуэла и Мексика: нефть, авторитаризм и популизм // Нефть, газ, модернизация общества / Под ред. Н.А.Добронравина и О.Л.Маргания. – СПб.: Экономическая школа ГУ-ВШЭ, 2008. С. 189.
- ¹¹ Venezuela: el Tribunal Supremo suspende la declaración de "abandono del cargo" contra Maduro decretada por la Asamblea Nacional // BBC. 12.01.2017. URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38592334>.
- ¹² Poder Electoral acata medidas cautelares ordenadas por tribunales de la República // CNE Consejo Nacional Electoral. 20.10.2016. URL: http://www.cne.gov.ve/web/sala_prensa/noticia_detalle.php?id=3483.
- ¹³ Политические конфликты в Латинской Америке: вызовы стабильности и новые возможности / Под ред. З.В.Ивановского. – М.: ИЛА РАН, 2017. С. 121.
- ¹⁴ Дабагян Э.С. Николас Мадуро остается на вершине власти // Латинская Америка. 2018. № 8. С. 26–27.
- ¹⁵ Bolivar J. La Constituyente y el oculto amparo del artículo 349 // Aporrea. 14.06.2017. URL: <https://www.aporrea.org/actualidad/a247659.html>.
- ¹⁶ Ивановский З.В. Латинская Америка на перепутье. Изменение в расстановке политических сил // Свободная мысль. 2018. № 1. С. 177–192.
- ¹⁷ Пятаков А.Н. Переизбрание президента: параллели, парадоксы, перспективы // Латинская Америка. 2018. № 8. С. 5–22.
- ¹⁸ Divulgación de Resultados Elecciones 2018. Consejo Nacional Electoral. URL: <http://www.cne.gob.ve/ResultadosElecciones2018>.
- ¹⁹ The AP learned about the secret visit of Guido in the United States before declaring himself President of Venezuela // 24-my.info. 26.01.2019. URL: <https://24-my.info/the-ap-learned-about-the-secret-visit-of-guido-in-the-united-states-before-declaring-himself-president-of-venezuela>.
- ²⁰ Ministro de Comunicación de Venezuela muestra supuesto video de Guaidó y el reto #GuaidoChallenge es tendencia // El Comercio. 26.01.2019. URL: https://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/venezuela-rodriquez-guaido-reunion-reto.html.
- ²¹ Ивановский З.В. Политическая поляризация в Латинской Америке: итоги электорального цикла // Свободная мысль. 2019. № 1. С.149–168.
- ²² Семенов В.Л. Венесуэльский кризис в контексте президентских выборов // Латинская Америка. 2018. № 12. С. 37–48.
- ²³ Moleiro A. Henri Falcón rechaza el resultado que proclama a Maduro y llama a organizar nuevas elecciones // El País. 21.05.2018.
- ²⁴ «Группа Лимы» – группа государств, 8 августа 2017 г. подписавших в столице Перу совместную декларацию о непризнании Национальной конституционной ассамблеи Боливарианской Республики. В состав группы входят 14 стран: Чили, Аргентина, Бразилия, Канада, Колумбия, Коста-Рика, Гватемала, Гондурас, Мексика, Панама, Парагвай, Перу, Гайана и Сент-Люсия.

-
- ²⁵ Olmo G. Toma de posesión de Nicolás Maduro en Venezuela: por qué es polémica y por qué lo hace ahora si las elecciones fueron en mayo // BBC. 10.01.2019. URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46805683>.
- ²⁶ El Parlamento de Venezuela, liderado por la oposición, declara a Nicolás Maduro “usurpador” de la presidencia // BBC. 16.01.2019. URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46890362>.
- ²⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. URL: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html.
- ²⁸ Manetto F. Radiografía de una transición en el horizonte // El País. 06.03.2019.
- ²⁹ Sánchez Marín J.A. La matemática maniatada: Números contra Venezuela // HispanTV. 07.04.2019. URL: <https://www.hispantv.com/noticias/opinion/425416/venezuela-onu-maduro-guaido-golpe-eeuu>.
- ³⁰ Venezuela's Capriles rejects 'national dialogue' with Maduro // Deutsche Welle. 25.02.2014.
- ³¹ Caracas propone cinco puntos para posible diálogo con oposición // HispanTV. 02.03.2019. URL: <https://www.hispantv.com/noticias/venezuela/412552/rodriguez-dialogo-oposicion-maduro-guaido-golpe>.
- ³² Пятаков А.Н. Вооруженные силы Венесуэлы: эпоха Уго Чавеса // Латинская Америка. 2019. № 6. С. 18–38.
- ³³ EEUU: Los 2.000 generales de Venezuela son “el centro de gravedad” de Maduro // El Diario de Caracas. 07.02.2019. URL: <https://diariodecaracas.com/politica/eeuu-los-2000-generales-venezuela-son-el-centro-gravedad-maduro>.
- ³⁴ Diamint R. ¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina // Nueva Sociedad. Noviembre–Diciembre 2018. URL: <http://nuso.org/articulo/quien-custodia-los-custodios-democracia-y-uso-de-la-fuerza-en-america-latina>.
- ³⁵ Алексеева Т.А., Гореславский С.С. Политика Венесуэлы по повышению обороноспособности: ВТС, нефтяной фактор и геополитические дивиденды // Вестник РУДН. Серия Международные отношения. 2018. № 3. С. 497–516.
- ³⁶ La Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Ministerio del Poder Popular para la Defensa. URL: <http://www.mindefensa.gob.ve/mindefensa/fuerza-armada>.
- ³⁷ Hamit D. Milicia Bolivariana de Venezuela tiene más de 2 millones de soldados // Anadolu Agency. 14.04.2019.
- ³⁸ Así va el proceso de acogida a militares venezolanos en Colombia // El Tiempo. 17.03.2019.
- ³⁹ ¿En qué consiste la amnistía que propone Juan Guaidó para militares y civiles? // CNN. 18.01.2019. URL: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/01/28/en-que-consiste-la-amnistia-que-propone-juan-guaido-para-militares-y-civiles>.
- ⁴⁰ Подсчитано по данным Национального избирательного совета Венесуэлы: Consejo Nacional Electoral. URL: <http://www.cne.gob.ve/ResultadosElecciones2018>.
- ⁴¹ Maduro tiene 15% de aprobación en encuesta de consultora Mitofsky en Venezuela // Sputnik. 29.01.2019.
- ⁴² Wicary S., Arrijoja J.E. Cuba says Maduro must be at negotiating table to fix Venezuela // Bloomberg. 07.05.2019.

-
- ⁴³ Wyss J. As Guaido's popularity in Venezuela begins to dwindle, what's next for the opposition? // Chicago Tribune. 06.05.2019.
- ⁴⁴ Comunicado del Grupo de Contacto sobre Venezuela // UD Portal. 07.02.2019.
URL: <https://www.udigital.uy/comunicado-grupo-contacto-internacional-venezuela-montevideo>.
- ⁴⁵ Venezuela: China asegura estar en contacto con "todas las partes" del conflicto // El Comercio. 01.02.2019. URL: https://elcomercio.pe/mundo/venezuela/venezuela-china-asegura-contacto-partes-conflicto-noticia-nndc-603347?fbclid=IwAR3zDtEuf7ihrt06BMyVQqT70_XAPjz2ac7xhzVNTNBzMEe-krzntZAclTk.
- ⁴⁶ Mysterious Turkish firm helped Maduro move \$900 million in gold // Bloomberg. 08.02.2019.
- ⁴⁷ Посчитано по: Таможенная статистика внешней торговли Федеральной таможенной службы РФ. Федеральная таможенная служба. URL: <http://stat.customs.ru/apex/f?p=201:7:4275340000502762::NO::>
- ⁴⁸ Астахов Е.М. Венесуэльский кризис: история вопроса // Международная жизнь. 2019. № 5. С. 56–63.
- ⁴⁹ Розенталь Д.М. Венесуэльский узел в латиноамериканской политике Москвы // Латинская Америка. 2018. № 10. С. 49–60.
- ⁵⁰ Оверченко М. На спасение Венесуэлы может потребоваться \$30 млрд – ежегодно // Ведомости. 16.10.2017.
- ⁵¹ Korchagin Y. La situación en Venezuela desde la óptica de Rusia // El País. 31.01.2019.
- ⁵² Rozental D.M., Jelfets V.L. Política exterior de Venezuela en el ambiente de inestabilidad // Iberoamérica. 2018. № 4. С. 53–76.
- ⁵³ Разумовский Д.В. Конец «постлиберального» регионализма в Латинской Америке? // Латинская Америка. 2018. № 1. С. 25–44.
- ⁵⁴ Жуков С.В., Резникова О.Б. Венесуэла на мировом рынке нефти // Мировая экономика и международные отношения. 2018. № 10. С. 80–87.
- ⁵⁵ Adams D. India anuncia que no le comprará más petróleo a Venezuela // Univision. 24.05.2019.
URL: <https://www.univision.com/noticias/america-latina/india-anuncia-fin-de-las-importaciones-de-petroleo-de-venezuela>.
- ⁵⁶ Воротникова Т.А. Индия – новый игрок на венесуэльском поле (к 60-летию индийско-венесуэльских дипломатических отношений) // Азия и Африка сегодня. 2019. № 4. С. 17–23.
- ⁵⁷ В декабре 2018 г. в США бежал член Верховного суда К.Серпа, заявивший о систематическом вмешательстве руководства государства в дела венесуэльской юстиции. В январе 2019 г. его коллеги М.Годой и Д.Мохики публично отказались поддержать наложенные на Х.Гуайдо ограничения на выезд из страны и использование финансовых счетов.
- ⁵⁸ Por E. Navarro: Maduro usurpa la soberanía popular // El Nacional. 06.02.2019.
URL: http://www.el-nacional.com/noticias/politica/navarro-maduro-usurpa-soberania-popular_269634.
- ⁵⁹ Meléndez J. Abrams: Padrino López y Moreno negocian desde hace días la salida de Maduro // Noticiero Digital. 30.04.2019. URL: <http://www.noticierodigital.com/2019/04/abrams-padrino-lopez-moreno-negocian-desde-dias-la-salida-maduro>.
- ⁶⁰ Такая возможность косвенно подтверждается участием Э.Родригеса в переговорах с оппозицией, состоявшихся в мае 2019 г. в Осло.

ПРОБЛЕМА СЕВЕРОИРЛАНДСКОЙ ГРАНИЦЫ: «ЯЩИК ПАНДОРЫ» ДЛЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ И ЕС

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-34-46

Аннотация В статье рассматривается процесс урегулирования североирландского пограничного вопроса в рамках переговоров по «брекзиту» между Великобританией и ЕС. Обе стороны выступают за сохранение прозрачной границы между Соединенным Королевством и Республикой Ирландия, чтобы не нарушать Белфастское соглашение 1998 г., установившее мир между католиками и протестантами после трех десятилетий этнорелигиозного конфликта в Северной Ирландии. ЕС, отстаивая интересы Республики Ирландия, стремится оставить Северную Ирландию в таможенном союзе после завершения «брекзита», тогда как британское правительство Т.Мэй опасается, что в будущем это может угрожать территориальной целостности Соединенного Королевства. В этой непростой ситуации обе стороны переговоров пытаются выработать эффективный механизм, который не допустит установления жесткого пограничного контроля, способного спровоцировать возобновление противостояния общин Северной Ирландии.

Ключевые Слова Соединенное Королевство, «брекзит», североирландская граница, Белфастское соглашение, Демократическая юнионистская партия, «Шинн Фейн», ЕС

Title The problem of Northern Ireland border: Pandora's box for Great Britain and the EU

Abstract The article traces the process of solving the Northern Ireland border issue in the framework of Brexit talks between the UK and the EU. Both sides are in favor of maintaining an open border between the United Kingdom and the Republic of Ireland, in order not to break the Belfast Agreement of 1998 that established peace between Catholics and Protestants after three decades of the ethnic and religious conflict in Northern Ireland. The EU wants to keep Northern Ireland in the Customs Union after the end of the Brexit, but Theresa May's government fears that it could threaten the future territorial integrity of the United Kingdom. In this difficult situation, both sides are trying to develop an effective mechanism to prevent establishing hard border control that could provoke rise of confrontation between Northern Ireland's communities.

Keywords United Kingdom, Brexit, Northern Ireland border, Belfast Agreement, Democratic Unionist Party, Sinn Fein, EU

I. Введение

Когда в июне 2016 г. лидер Консервативной партии и премьер-министр Великобритании Д.Кэмерон сдержал свое обещание перед избирателями и организовал в стране референдум о членстве страны в ЕС, он не предполагал, что

Охошин Олег Валерьевич – старший научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы РАН.

результаты не совпадут с его ожиданиями. Кэмерон был уверен, что большинство граждан Соединенного Королевства выразит желание остаться в Евросоюзе, однако с минимальным перевесом британцы проголосовали за выход (51,9% – «за», 48,1% – «против»).¹ Политический маневр Кэмерона, рассчитанный на расширение автономии Великобритании в составе ЕС, борьбу с консерваторами-евроскептиками и ослабление позиций Партии независимости Соединенного Королевства, обернулся крупнейшим провалом. Премьер-министру пришлось уйти в отставку, а Консервативной партии в июле 2016 г. провести выборы нового лидера, в которых победу одержала Т.Мэй. Став новым главой правительства, она поставила для себя главной задачей реализацию процедуры «брекзита» до 29 марта 2019 г. Переговоры по выходу Великобритании из ЕС (процессу, получившему название «брекзит»)² между Лондоном и Брюсселем выявили целый комплекс сложных проблем и разногласий, которые не имели однозначного решения. Ключевой проблемой стала сухопутная граница между Соединенным Королевством и Республикой Ирландия.

II. К истории вопроса

Согласно Белфастскому соглашению 1998 г., которое завершило длительный и кровопролитный этнорелигиозный конфликт между католиками и протестантами в Северной Ирландии, была избрана Североирландская Ассамблея и сформирован Исполнительный комитет из 12 министров, в состав которого вошли представители обеих конфессий.³ Обязательное условие поддержания мира в регионе заключалось также в утверждении «прозрачной» границы между Соединенным Королевством и Республикой Ирландия. Благодаря этому решению, снова стали налаживаться торгово-экономические, политические и культурные связи между двумя соседними государствами. Около 30 тысяч человек ежедневно пересекают эту границу без таможенных и паспортных проверок.⁴

Экономические отношения Великобритании и Республики Ирландия тесно переплетены и имеют хорошие перспективы роста в случае сохранения прозрачной границы. В 2017 г. Республика Ирландия была одним из четырех государств ЕС, с которыми у Великобритании было положительное сальдо торгового баланса (наряду с Люксембургом, Швецией и Данией). Экспорт Соединенного Королевства в Республику Ирландию составил 5,5% от всего экспорта страны и 12,4% от ее экспорта в ЕС.⁵ Британцы в основном поставляют ирландцам нефть, промышленные товары, автомобили, лекарственные препараты, одежду и парфюмерию, а те, в свою очередь, сельскохозяйственную и животноводческую продукцию, органические химикаты и телекоммуникационное оборудование. Экспорт товаров и услуг из Северной Ирландии в соседнюю Республику Ирландия закономерно и стабильно растет. Прозрачная граница позволяет перевозить товары и сырье без таможенных проверок. В 2017 г. экспорт в Республику Ирландия возрос до 3,9 млрд. фунтов стерлингов и составил 6% от всех продаж североирландских фирм. В торговле с соседями особенно заинтересованы мелкие и средние предприниматели, на долю которых приходится 47% экспорта.⁶

Кроме экономического аспекта североирландского пограничного вопроса существует и политический. С конца 1960-х гг. в регионе росло количество столкновений между католиками и протестантами на этнорелигиозной почве. После событий 30 января 1972 г. в г. Дерри (известных как «Кровавое воскресенье»), когда британские войска расстреляли мирную демонстрацию католиков, проигнорировавших запрет на манифестации, боевики Ирландской республиканской армии (ИРА) активизировали свою террористическую

деятельность в регионе, совершая взрывы и диверсии. Почти три десятилетия в Северной Ирландии фактически продолжалась гражданская война, в результате которой погибло 3600 человек.⁷ Конец кровопролитному конфликту положило Белфастское соглашение 1998 г. В регионе стали функционировать автономные органы власти; жители обеих частей острова получили право на двойное гражданство и смогли беспрепятственно перемещаться через границу, которая стала прозрачной. «Брекзит» может нарушить хрупкий политический мир и хозяйственные связи в регионе и привести к новой эскалации этнорелигиозного конфликта. Жители Северной Ирландии прекрасно это понимают. Именно поэтому большинство из них (55,8%) на референдуме 2016 г. проголосовало против выхода Великобритании из состава ЕС.⁸

III. Попытки решения проблемы на ранней стадии переговоров по «брекзиту»

Промах британского правительства заключался в том, что оно изначально не просчитало масштаб риска для регионов страны в случае «брекзита». Если ранее вопрос о североирландской границе находился в рамках внутренней политики Соединенного Королевства или его двухсторонних отношений с Республикой Ирландией, то после начала процедуры «брекзита» он уже вышел на общеевропейский уровень.

29 марта 2017 г. Великобритания отправила ЕС уведомление о выходе из его состава на основании статьи 50 Лиссабонского договора. Согласно плану переговоров с ЕС, который был опубликован британским правительством в «Белой Книжке», страна должна будет оставить единый европейский рынок, но начнет разрабатывать с ЕС новые таможенные правила и соглашение о свободной торговле.⁹ В документе было указано, что Великобритания сохранит исторические связи и открытую границу с соседней Республикой Ирландия.

Чтобы заручиться поддержкой большинства парламентариев перед переговорами с ЕС, Т.Мэй 18 апреля 2017 г. объявила о намерении провести досрочные выборы. Она полагалась на результаты опросов общественного мнения, которые были в пользу консерваторов. По результатам исследования международной компании «YouGov», к концу апреля рейтинг консерваторов составлял 49%, а лейбористы набирали только 26%.¹⁰ Предполагаемая Т.Мэй победа консерваторов на досрочных выборах должна была ослабить позиции лейбористов, шотландских националистов и либерал-демократов, которые могли сорвать переговоры Лондона с Брюсселем.

Тем не менее, во время предвыборной кампании обстоятельства сложились не в пользу Т.Мэй и ее партии. Избиратели негативно восприняли ее обещание реформировать систему социального обеспечения таким образом, чтобы обязать пожилых людей оплачивать государственные расходы по уходу на дому в счет своего имущества. В прессе эта инициатива получила название «налог на деменцию» и заслужила массу негативных оценок. Т.Мэй спровоцировала острую критику в свой адрес со стороны политических оппонентов еще и потому, что отказалась участвовать в предвыборных теледебатах и отправила вместо себя министра внутренних дел Э.Радд. Выказав пренебрежение к популярной форме политических дискуссий, Т.Мэй подорвала свой авторитет среди избирателей. В то же время лидер лейбористов Дж.Корбин стал наращивать свой рейтинг. Его предвыборная программа, которая включала масштабное строительство муниципального жилья, повышение минимальной зарплаты, социальных выплат и бесплатное высшее образование, нашла живой отклик у молодежи.

Итоги досрочных парламентских выборов 8 июня 2017 г. показали, что ни одна из партий не смогла получить абсолютное большинство голосов. Места в парламенте распределились следующим образом: консерваторы – 318, лейбористы – 262, либерал-демократы – 12, Шотландская национальная партия – 35, Демократическая юнионистская партия (ДЮП) – 10 мест.¹¹ В результате возник «подвешенный» парламент, и Т.Мэй пришлось пойти на соглашение с ДЮП и сформировать правительство меньшинства. Консерваторы согласились дополнительно выплатить 1 млрд. фунтов стерлингов на развитие Северной Ирландии,¹² а юнионисты обещали обеспечить им вотум доверия и проголосовали по тронной речи королевы, в которой была изложена правительственная программа на два года по вопросам выхода страны из ЕС, национальной безопасности и государственного бюджета.

Заключив соглашение с ДЮП, премьер-министр смогла удержаться у власти, но вновь допустила серьезную тактическую ошибку. Позиция юнионистов стала значительной помехой при выработке совместных решений Лондона и Брюсселя по урегулированию пограничного вопроса в Северной Ирландии. Лидер ДЮП А.Фостер неоднократно заявляла, что никаких особых экономических зон в регионе после «брекзита» она создавать не позволит. По ее мнению, Северная Ирландия должна выйти из состава ЕС на тех же условиях, что и все Соединенное Королевство.¹³ Такая позиция юнионистов является вполне предсказуемой, учитывая, что они выступают за нерушимость британских границ, не поддержали ни одного соглашения по разделу власти в Ольстере и были против Белфастского соглашения 1998 г.

Свой решительный удар по невыгодной для них сделке юнионисты нанесли в начале декабря 2017 г. накануне переговоров Т.Мэй с председателем Еврокомиссии Ж.-К.Юнкером в Брюсселе. А.Фостер провела пресс-конференцию, на которой сообщила, что ее партия не согласится с результатами переговоров, если возникнет вероятность отделения Северной Ирландии от Соединенного Королевства. Также она добавила, что просила британское правительство в течение пяти недель предоставить ей текст соглашения о статусе ирландской границы, но так и не получила его, узнав об условиях сделки лишь тогда, когда первая фаза переговоров в Брюсселе уже закончилась.¹⁴ Политический скандал с трудом удалось замять во многом благодаря помощи бывшего министра по делам Северной Ирландии Дж.Брокеншира.

По итогам переговоров Т.Мэй с Ж.-К.Юнкером был принят документ, в котором содержался принцип «согласования норм и правил» (Regulatory Alignment). Он означал, что Северная Ирландия после «брекзита» должна будет фактически остаться в правовом поле ЕС, формально уже не являясь его членом. В ЕС использовали термин «full alignment» («полное согласование»), который предусматривал, что Северная Ирландия будет следовать правилам таможенного союза и внутреннего рынка ЕС. От нее потребуется развивать торговое сотрудничество с Республикой Ирландия и соблюдать положения Соглашения Страстной Пятницы 1998 г. После споров между лидером ДЮП А.Фостер и Т.Мэй, «согласование норм и правил» по настоянию юнионистов заменили формулировкой «никаких новых административных барьеров» (“no new regulatory barriers”). Она означала, что введение в Северной Ирландии установлений, отличных от норм остальной части страны, после выхода из-под юрисдикции ЕС возможно только с согласия Стормонта (североирландского правительства).¹⁵

Тем временем в самой Северной Ирландии в начале 2017 г. работа Стормонта была приостановлена из-за громкого коррупционного скандала, в котором оказалась замешана лидер ДЮП А.Фостер, занимавшая пост Первого министра. Ее первый заместитель из партии «Шинн Фейн» М.Макгиннес ушел в

отставку, а вскоре и она сама лишилась должности. Юнионисты и националисты так и не смогли договориться о формировании нового правительства. По вопросу североирландской границы партии занимают совершенно противоположные позиции. ДЮП возражает против того, чтобы регион оставался внутри таможенного союза и единого европейского рынка после «брекзита», в то время как «Шинн Фейн» является сторонницей экономической интеграции с ЕС.

В середине декабря 2017 г. Европейский Совет официально объявил, что первая фаза «брекзита» завершена. Стороны сошлись на том, что Великобритания будет оставаться под юрисдикцией Европейского суда и обеспечивать гражданам ЕС свободу передвижения по своей территории. Решение североирландского пограничного вопроса было отодвинуто на вторую фазу переговоров, посвященных обсуждению будущих отношений Великобритании и ЕС.

IV. «Чекерский план» Т.Мэй

Премьер-министру и правительству необходимо было выработать коллективную позицию по дальнейшему этапу переговоров с ЕС. 6 июля 2018 г. в загородной резиденции «Чекерс» Т.Мэй представила кабинету министров свой план «брекзита» (получивший название «Чекерского»). Основные его положения сводились к тому, что должна быть создана зона свободной торговли и составлен перечень промышленных и сельскохозяйственных товаров, которых торговые ограничения не коснутся. Таким образом, североирландскую границу можно оставить «прозрачной», не нарушив Белфастское соглашение 1998 г., и даже создать «общую таможенную территорию» Великобритании и ЕС.¹⁶ В результате британская сторона получит право устанавливать свои тарифы на импорт и европейские тарифы на экспорт в ЕС. Великобритания должна будет выйти из-под юрисдикции Европейского суда. Согласно «Чекерскому плану», свободная миграция граждан Великобритании и ЕС прекратится, но будут выработаны новые «общие условия свободы передвижения», чтобы дать людям возможность взаимно посещать страны договаривающихся сторон. Выполнение этих условий, по мнению Т.Мэй, должно было решить пограничный вопрос, в то время как руководство ЕС предлагало его «заморозить» до выработки удобного всем компромисса в будущем.

Тяготение к «мягкому брекзиту», которое проявилось у британского премьер-министра, было связано с затягиванием переговорного процесса и ее опасениями относительно того, что «развод» с ЕС может окончательно выйти из-под контроля. В конце июля парламент должен был уйти на летние каникулы, а уже на 18 октября 2018 г. был запланирован саммит ЕС, на котором должны были одобрить соглашение с Соединенным Королевством о будущих отношениях. Фактически, Т.Мэй в ультимативной форме потребовала от своих министров подписаться под «Чекерским планом», чтобы не срывать ей переговоры с ЕС. В итоге это привело к серьезному правительственному кризису. В начале июля 2018 г. британское правительство покинули министр по делам «брекзита» Д.Дэвис и министр иностранных дел Б.Джонсон. Они оба были убеждены, что «Чекерский план» Т.Мэй приведет к целой серии уступок со стороны Великобритании и, в конечном счете, похоронит «брекзит». Д.Дэвис заявил, что британский премьер-министр поставила Соединенное королевство «в невыгодное положение на последующих переговорах с Брюсселем»,¹⁷ а Б.Джонсон добавил, что теперь Британия «станет колонией ЕС и потеряет свою экономическую самостоятельность».¹⁸

12 июля 2018 г. правительство Т.Мэй опубликовало «Белую Книгу», в которой содержался план будущих торговых отношений с ЕС. Решить проблему

таможенных проверок после «брекзита» предлагалось через схему «доверенных трейдеров» – частных фирм-поставщиков, которые будут заниматься транспортировкой товаров через североирландскую границу. Согласно этой схеме, таможенные власти Великобритании должны были бы отслеживать и заранее декларировать электронным способом поставляемые «доверенными трейдерами» товары, а трейдеры, в свою очередь, оплачивать тарифы в странах конечного назначения.¹⁹ Именно «доверенные трейдеры» должны были бы гарантировать соблюдение стандартов качества ЕС и выполнять таможенные обязательства. Фактически, эта схема копировала практику использования уполномоченных экономических операторов в странах ЕС, которые осуществляют поставки товаров по специальной лицензии. Британское правительство, таким образом, планировало оставить себе возможность заключать торговые сделки с другими странами, при этом не взимая в пользу ЕС таможенные сборы.

«Белая Книга» дополняла «Чекерский план» в сфере таможенного регулирования и должна была сгладить разногласия между Великобританией и ЕС по пограничному вопросу, но на самом деле еще больше его запутала.

Государства-члены ЕС сочли «Чекерский план» невыполнимым, потому что он нарушал единство четырех неделимых принципов Евросоюза: свободного передвижения товаров, услуг, капитала и граждан. Чтобы их соблюсти, Великобритании пришлось бы остаться в общем европейском рынке и сохранить «прозрачную» границу с Республикой Ирландия. На неформальном саммите в Зальцбурге 20 сентября 2018 г. лидеры ЕС отвергли «Чекерский план» Т.Мэй, потому что, по их мнению, Великобритания хотела таким образом переписать «под себя» европейское законодательство. Глава Европейского Совета Д.Туск заявил, что предложения Т.Мэй не устраивают страны ЕС по экономическим причинам. Британской стороне был дан месяц на формулирование новых предложений. При этом ЕС так и не выдвинул альтернативу «Чекерскому плану», что дало Т.Мэй повод обвинить европейских лидеров в «неуважении к Соединенному Королевству».²⁰

V. Проект соглашения по «брекзиту» и режим «бэкстопа»

На саммите в Брюсселе 18 октября 2018 г. никаких конкретных договоренностей сторонам достичь не удалось. Т.Мэй не смогла предложить ничего нового из того, что уже обсуждали в Зальцбурге. В результате лидеры ЕС стали обсуждать вероятность «жесткого брексита» и предполагаемые меры подготовки к нему. Они отменили внеочередной саммит, запланированный на 17-18 ноября, с тем, чтобы дать Т.Мэй время для решения внутривнутриполитических проблем. Спустя пару дней, в Лондоне прошел масштабный марш «Народное голосование» в поддержку повторного референдума по «брекзиту», в котором приняли участие сотни тысяч британцев.²¹

На специальном саммите ЕС 25 ноября 2018 г. лидеры ЕС утвердили 585-страничный проект соглашения о «брекзите» и подписали Политическую декларацию, которая должна регулировать будущие отношения между Лондоном и Брюсселем. Согласно условиям договора, Великобритания должна была заплатить Евросоюзу 39 млрд. фунтов стерлингов в счет обязательств перед европейским бюджетом. Переходный период после «брексита» должен быть продлен на 21 месяц, в течение которого Великобритания должна будет соблюдать все правила ЕС.²² Особый акцент снова был сделан на североирландском пограничном вопросе. Был разработан так называемый режим «бэкстопа», который предполагает, что до конца переходного периода Великобритания будет находиться в таможенном союзе, чтобы предотвратить установление «жесткой»

границы с Республикой Ирландия после «брекзита». Если обе стороны к концу 2020 г. так и не сумеют выработать совместное решение по этому вопросу, то Великобритания рискует остаться в ЕС навсегда.

Чтобы проект соглашения о «брекзите» вступил в силу, Т.Мэй сначала нужно было утвердить его в британском парламенте, однако это оказалось не менее трудным, чем переговоры с ЕС. Содержащиеся в документе формулировки не устраивали как «брекзитеров», так и «бремейнеров» (сторонников сохранения членства Великобритании в ЕС).²³ Первые были недовольны тем, что «переходный период» для Великобритании может затянуться на неопределенный срок, а стране придется находиться в таможенном союзе без права выйти из него в одностороннем порядке и без права голоса в руководящих органах ЕС.²⁴ Вторым не понравилось, что Великобритания будет находиться в неполноправном положении по отношению к странам ЕС, и в качестве альтернативного решения «бремейнеры» собирались провести повторный референдум о «брекзите».

На заседании Палаты общин 15 января 2019 г. большинство депутатов проголосовало против соглашения по «брекзиту»: 432 депутата выступили «против» и только 202 – «за».²⁵ В результате правительство потерпело сокрушительное поражение в парламенте с разницей в 230 голосов. На такой исход голосования в значительной степени повлияла записка генерального прокурора Англии и Уэльса Дж.Кокса, в которой было указано, что у Соединенного Королевства не будет «международно-правовых инструментов, чтобы отказаться в одностороннем порядке от своих обязательств».²⁶ Стало очевидным, что Т.Мэй придется просить у Брюсселя дополнительных гарантий по вопросу о североирландской границе.

29 января 2019 г. в Палате общин прошло голосование по семи поправкам к соглашению по «брекзиту», две из которых были приняты. Поправка К.Спелман (консерватора) и Дж.Дроми (лейбориста) была направлена против выхода Британии из ЕС «без Соглашения о выходе и Политической декларации»: подчеркивалось, что Великобритания не может покинуть ЕС без сделки. Таким образом, страна могла избежать «жесткого брекзита», который невыгоден как британскому правительству, так и лидерам ЕС, потому что создаст серьезные преграды для выстраивания будущих торгово-экономических отношений. Другую поправку, которую одобрило большинство депутатов, предложил консерватор Г.Брэйди. В ней содержалось требование убрать из соглашения понятие «бэкстоп», заменив его формулировкой «альтернативная договоренность», которая не допускает появление жесткой границы с Республикой Ирландия. Данная поправка была выгодна правительству Т.Мэй, поскольку тогда оно могло заявить лидерам ЕС, что британский парламент готов поддержать сделку, но в обмен на дополнительные гарантии по решению североирландского пограничного вопроса.

В итоге британские парламентарии снова направили Т.Мэй в Брюссель, чтобы она смогла добиться пересмотра соглашения о «брекзите». В свою очередь, представители ЕС не планировали больше вносить изменения в условия сделки; особенно по «бэкстопу», который является одним из основополагающих пунктов предлагаемого соглашения. Д.Туск выразил мнение Брюсселя бескомпромиссно: «позиция ЕС ясна и последовательна: соглашение о брекзите не подлежит пересмотру».²⁷

Очевидно, что ЕС выгодно такое положение вещей, потому что «бэкстоп» останется важным рычагом давления на Великобританию и позволит как можно дольше оттягивать ее окончательный выход. В то же время «бэкстоп» сильнее свяжет Ольстер с ЕС, поскольку соседняя Республика Ирландия активно заинтересована в сохранении «прозрачной границы» и будет делать все возможное для расширения интеграции с Северной Ирландией. В данной ситуации

существует реальная угроза территориальной целостности Соединенного Королевства, которое рискует потерять свой регион. В свою очередь североирландские партии ДЮП и «Шинн Фейн» преследуют собственные цели в этих длительных переговорах о «брекзите» и занимают диаметрально противоположные позиции.

Североирландские националисты во главе с Мэри Лу Макдональд разделяют мнение лидеров ЕС и правительства Республики Ирландия о том, что соглашение о «брекзите» между Лондоном и Брюсселем является наилучшим из всех возможных и не требует пересмотра. Чтобы противодействовать Т.Мэй в пересмотре сделки с ЕС, М.Макдональд решила объединиться с министром иностранных дел Республики Ирландия С.Ковни, который поддерживает «бэкстоп», считая его единственной гарантией сохранения прозрачной границы и соблюдения Белфастского соглашения 1998 г.

В конце декабря 2018 г. М.Макдональд призвала ирландское правительство взять на себя обязательство провести референдум об объединении Ирландии, чтобы не допустить реализации «брекзита» 29 марта 2019 г. Она ссылаясь на то, что Белфастское соглашение предполагает такую возможность.²⁸ Таким образом, «Шинн Фейн» планирует одновременно решить сразу две задачи: окончательно покончить с пограничным вопросом, сделав всех ирландцев гражданами Республики Ирландия, и ослабить позиции ДЮП. Однако С.Ковни раскритиковал позицию «Шинн Фейн» и заявил, что ее призыв к проведению подобного референдума является «крайне бесполезным вмешательством, осуществляемым по политическим соображениям самой партии».²⁹ МИД Республики Ирландия не собирается потворствовать росту сепаратистских настроений в соседней Северной Ирландии, чтобы не накалять отношения с британским правительством. Он видит своей задачей сплочение местных политических сил для сохранения прозрачной границы на острове.

В январе 2019 г. С.Ковни выступил с речью в Королевском университете в Белфасте, в которой призвал ДЮП и «Шинн Фейн» забыть о разногласиях и сесть за стол переговоров, чтобы восстановить работу Стормонта до конца года. Он уточнил, что первоочередной целью должно быть преодоление кризиса исполнительной власти в Северной Ирландии, и дебаты о «брекзите» не должны этому мешать. С.Ковни также добавил, что режим «бэкстопа» служит гарантией от установления жесткой границы, а не ступенькой к изменению конституционного статуса региона. Он отметил, что Дублин уважает результаты референдума 2016 г. о выходе Великобритании из состава ЕС и не собирается их оспаривать.³⁰

В самой Великобритании противники «брекзита» неоднократно предлагали провести повторный референдум. В случае, если большинство населения страны проголосует за членство в ЕС, пограничный вопрос будет автоматически решен. Тем не менее Т.Мэй не может пойти на это, поскольку тогда она фактически предаст принципы демократии, что способно привести страну к конституционному кризису. Значительных уступок от Брюсселя премьер-министру добиться не удалось: ей заявили, что менять формулировку «бэкстопа» на «альтернативную договоренность» не собираются. Однако в соглашение о «брекзите» было внесено дополнение, согласованное Терезой Мэй с Брюсселем и призванное снизить для Британии риски остаться членом таможенного союза ЕС на неопределенно долгое время без права одностороннего выхода из него.³¹ Таким образом, казалось, что Великобритания обезопасила себя от попадания в «ловушку» ЕС, когда страна может в течении неограниченного срока быть не в состоянии покинуть таможенный союз и единый европейский рынок. Обе стороны договорились разработать технологические средства, позволяющие контролировать перемещение товаров через североирландскую границу и сохранить ее прозрачность.

Глава Еврокомиссии Ж.-К.Юнкер заявил Т.Мэй, что более дополнительных уступок ЕС делать не намерен, и у нее есть последний шанс утвердить соглашение о «брекзите» в Палате общин. 12 марта 2019 г. состоялось повторное голосование по проекту соглашения о «брекзите», однако большинство депутатов его снова отвергло. По их мнению, предложенные ЕС гарантии по «бэкстопу» недостаточны и не вносят ясности в урегулирование пограничного вопроса в Северной Ирландии. В итоге 391 депутат отклонил соглашение, а 242 его поддержали.³² На такой исход повлияли опасения «брекзитеров» из Консервативной партии относительно того, что «бэкстоп» ограничит свободу британской торговой политики и оставит Британию под юрисдикцией Суда ЕС. Североирландские юнионисты недовольны тем, что у Великобритании не будет реальной возможности отказаться от «бэкстопа» в одностороннем порядке, а лейбористы во главе с Дж.Корбином выступают за полноценный таможенный союз с ЕС.

После подведения итогов голосования Т.Мэй выступила с заявлением, в котором указала, что глубоко сожалеет о решении депутатов, но не планирует допускать выход Великобритании из состава ЕС без сделки. Следует добавить, что большинство членов британского парламента тоже не заинтересовано в «жестком брекзите», потому что прекрасно понимают все негативные последствия для экономики страны при таком сценарии. Председатель Европейского Совета Д.Туск выразил разочарование итогами голосования, но еще раз подтвердил свои предыдущие заявления: «Со стороны ЕС мы сделали все возможное для достижения соглашения; если и есть выход из нынешнего тупика, то найти его можно только в Лондоне».³³

13 марта 2019 г. большинство депутатов Палаты общин проголосовало против «жесткого брекзита», а также утвердило поправку к правительственному законопроекту, которая должна препятствовать выходу ЕС без сделки при любом исходе переговоров в Брюсселе (что, однако, вошло в противоречие с изначальным содержанием законопроекта правительства). На следующий день парламентское большинство поддержало предложение о продлении статьи 50 Лиссабонского договора. Оба постановления, принятые Палатой общин, не являются юридическими обязывающими, но оказывают политическое давление на британское правительство.

29 марта 2019 г. проходило третье голосование по соглашению с ЕС на фоне многочисленной демонстрации у парламента, организованной уже сторонниками «брекзита». По итогам голосования соглашение было отвергнуто (в соотношении 286 «за» и 344 «против», т. е. с разрывом в 58 голосов, 34 из которых было обеспечено за счет голосов тори).

За неделю до предполагаемого «брекзита» лидеры ЕС все-таки согласились дать Т.Мэй отсрочку до 12 апреля или до 22 мая, в зависимости от того, сумеет ли она провести проект соглашения через Палату общин. Тем временем граждане Соединенного Королевства, уставшие от бесконечных разногласий британских депутатов по «брекзиту» и от «подвешенного» состояния переговоров с ЕС, подписали петицию с требованием провести повторный референдум о выходе Великобритании из состава Евросоюза. 23 марта 2019 г. в Лондоне снова прошел марш в рамках кампании «Народное голосование», в котором приняли участие сотни тысяч человек, а на сайте британского парламента появилась соответствующая петиция, собравшая свыше 6 млн. подписей.³⁴

29 марта 2019 г., – в день, когда должен был официально состояться выход Великобритании из ЕС, – депутаты Палаты общин в третий раз отвергли проект соглашения Лондона и Брюсселя о «брекзите». «Против» проголосовали 344, а «за» – 286 парламентариев.³⁵ За несколько дней до этого Т.Мэй пыталась склонить мнение депутатов из Консервативной партии на свою сторону, официально заявив,

что готова уйти в отставку, если те поддержат проект соглашения в парламенте. Однако этот политический ход не подействовал.

Представители ЕС оценили, что у британского премьер-министра практически не осталось шансов утвердить проект соглашения до 12 апреля, как это оговаривалось ранее. Поэтому Д.Туск решил созвать 10 апреля экстренный саммит ЕС, на котором был решен вопрос о новой дате «брекзита» для Великобритании. По его итогам Брюссель согласился предоставить Лондону длительную отсрочку до 31 октября 2019 г. При этом Великобритания может покинуть ЕС раньше, если Палата общин ратифицирует соглашение о «брекзите», или вообще не выходить из Евросоюза и отозвать свое уведомление о выходе Британии из состава ЕС.

VI. Заключение

Таким образом, Великобритания и ЕС снова затягивают переговорный процесс в надежде найти оптимальное решение самой сложной дилеммы «брекзита» – будущего статуса североирландской границы. С экономической и политической точек зрения, создание жесткого пограничного контроля невыгодно ни Брюсселю, ни Лондону, поскольку предполагает усиленные таможенные проверки и потребует строительства дорогостоящей материальной инфраструктуры для обеспечения перемещения товаров, ресурсов и людей через границу. Великобритания не может покинуть таможенный союз и единый европейский рынок, но при этом оставить границу открытой, ибо это будет противоречить правилам ЕС и самой Британии.

Республика Ирландия крайне заинтересована в том, чтобы действовал режим «бэкстопа». В этом случае граница на острове будет оставаться открытой, а также сохранится вероятность, что по окончании переходного периода Соединенное Королевство все же останется в таможенном союзе и едином европейском рынке. Националистическая партия «Шинн Фейн» использует пограничный вопрос в собственных политических интересах. Страх перед возвращением жесткой границы собирает вокруг партии все больше католиков, которые поддерживают идею референдума о воссоединении с Республикой Ирландия и ссылаются на Белфастское соглашение 1998 г.

Со своей стороны, партия североирландских юнионистов – ДЮП – занимает радикальную позицию относительно будущего Северной Ирландии. В соответствии с этой позицией, последняя должна экономически и политически оставаться частью Соединенного Королевства. Поэтому установление каких-либо особых таможенных правил на ее территории считается недопустимым.

Конфликт интересов региональных партий, британского правительства и лидеров ЕС делает проблему североирландской границы практически неразрешимой в ближайшем будущем. Следовательно, Лондону и Брюсселю не остается ничего другого, как переносить «брекзит» на более поздний срок. Тем не менее промедление создает почву для нарастания сепаратистских настроений в Северной Ирландии и активизации подпольных террористических групп Ирландской республиканской армии (ИРА) на фоне кризиса местной исполнительной власти. Об этом свидетельствуют теракты в Лондондерри 20 января и 18 апреля 2019 г. Гибель журналистки Л.МакКи во время беспорядков с участием «новой ИРА» подтолкнула премьер-министров Ирландии и Британии к тому, чтобы способствовать возобновлению переговоров между «Шинн Фейн» и ДЮП о формировании североирландского правительства. Однако взаимное недоверие укоренилось глубоко, и стороны не готовы идти на компромисс. Непредвзятость министра по делам Северной Ирландии Карен Брэдли также

подвергается сомнению ввиду того, что Консервативная партия зависит от поддержки ДЮП в парламенте.

Большинство жителей Северной Ирландии поддерживает «мягкий брекзит» (сохранение членства Британии в таможенном союзе и едином рынке ЕС). Более двух третей полагают, что ДЮП плохо представляет интересы Северной Ирландии в Вестминстере, а доля недовольных центральным правительством в Лондоне превысила 75%. Параллельный опрос в Республике Ирландия показал, что 49% респондентов выступают за референдум об объединении Ирландии, а 62% проголосовали бы на нем за объединение острова.³⁶

Британское правительство пока не способно вырваться из ловушки «брекзита» и что-то кардинально изменить. Неясное будущее североирландской границы постепенно размывает перспективу поддержания устойчивого мирного процесса в регионе после Белфастского соглашения 1998 г.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ EU Referendum Results // BBC. URL: https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results.

² «Брекзит» – сокр. англ. “Brexit” от сочетания слов “Britain” (Британия) и “exit” (выход).

³ The Belfast Agreement, 10 April 1998. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement>.

⁴ Morris Ch. Brexit Countdown: Why is the Northern Ireland border question so hard? // BBC News. 30.11.2017.

⁵ Ward M. Statistics on UK trade with Ireland. Briefing paper CBP 8173. – L.: House of Commons Library, 28 January 2019. P.4. URL: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8173/CBP-8173.pdf>.

⁶ EU Exit Trade Analysis Fact Sheet, 2017 // Northern Ireland Statistics and Research Agency. EU Exit Publications. URL: <https://www.nisra.gov.uk/sites/nisra.gov.uk/files/publications/EU-Exit-Trade-Analysis-Fact-Sheet.pdf>.

⁷ Harvey C. Human Rights, Equality and Democratic Renewal in Northern Ireland. – Oxford: Hart Publishing, 2001. P. 217.

⁸ EU Referendum Results. Op. cit.

⁹ The Government's Negotiating Objectives: The White Paper. Third Report of Session 2016–17. United Kingdom Parliament, House of Commons, Exiting the European Union Committee, HC 1125. 4 April 2017. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmexeu/1125/1125.pdf>.

¹⁰ YouGov Survey Results, 25th-26th April 2017. URL: https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/8nchxu7nac/TimesResults_170426_VI_Trackers_W.pdf.

¹¹ Results of the 2017 General Election // BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/election/2017/results>.

¹² Maidment J. DUP agrees £1bn deal with Conservatives to prop up Theresa May's minority Government // The Telegraph. 26.06.2017.

¹³ Empey R. Lord Empey: No excuses for Foster's failure to prevent May forging ahead with backstop // The Belfast Telegraph. 04.04.2019.

-
- ¹⁴ Asthana A., O'Carroll L., and Rankin J. Pressure grows on May as DUP reveals Brexit 'shock' // The Guardian. 06.12.2017.
- ¹⁵ Ананьева Е. Трилемма ирландской границы // Российский совет по международным делам. 30.01.2018. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/trilemma-irlandskoy-granitsy>.
- ¹⁶ Statement from HM Government. Chequers. 6 July 2018 // Gov.uk. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/723460/CHEQUERS_STATEMENT_-_FINAL.PDF.
- ¹⁷ Watts J. David Davis resigns as Brexit secretary amid deep split over EU customs arrangements // The Independent. 09.07.2018.
- ¹⁸ Boris Johnson's resignation letter and May's reply in full // BBC News. 09.07.2018.
- ¹⁹ The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union. White Paper. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, 12 July 2018. HM Government, Cm 9593. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/The_Future_Relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_120319.pdf.
- ²⁰ Tolhurst A. Theresa May savages EU for a lack of respect and warns she won't cave over Brexit after her Chequers plan was mauled in Salzburg // The Sun. 21.09.2018.
- ²¹ People's Vote march: Hundreds of thousands attend London protest // BBC News. 20.10.2018.
- ²² Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. 25 November 2018. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/withdrawal-agreement-and-political-declaration>.
- ²³ «Бремейн» – сокр. англ. “Bremain” от сочетания слов “Britain” и “remain” («остаться»).
- ²⁴ Ананьева Е.В. Брекзит в свободном падении. Комментарий на сайте журнала «Международная жизнь». 14.03.2019. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/21907>.
- ²⁵ Brexit: Theresa May's deal is voted down in historic Commons defeat // BBC News. 15.01.2019.
- ²⁶ Legal Opinion on Joint Instrument and Unilateral Declaration concerning the Withdrawal Agreement. London. 12 March 2019. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/legal-opinion-on-joint-instrument-and-unilateral-declaration-concerning-the-withdrawal-agreement>.
- ²⁷ Boffey D., Rankin J. It's up to you to sort out Brexit impasse, Donald Tusk tells Theresa May // The Guardian. 30.01.2019.
- ²⁸ Harte L. Sinn Fein playing politics with unhelpful border poll call: Coveney // The Belfast Telegraph. 31.12.2018.
- ²⁹ Ibid.
- ³⁰ Moriarty G. DUP, Sinn Féin and all others urged to break North's political deadlock // The Irish Times. 09.01.2019.
- ³¹ Instrument relating to the agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. – Brussels: European Commission, 11 March 2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/publications/instrument-relating-agreement-withdrawal-united-kingdom-great-britain-and-northern-ireland-european-union-and-european-atomic-energy-community_en.

³² Rayner G., Swinford S. Theresa May loses Brexit vote by crushing margin of 149 – and is now expected to come out against no-deal // The Telegraph. 13.03.2019.

³³ Волкова О. В ЕС заявили, что сделали все возможное для достижения соглашения по Brexit // Федеральное агентство новостей. 13.03.2019.

³⁴ Petition: Revoke Article 50 and remain in the EU // Petitions: UK Government and Parliament. URL: <https://petition.parliament.uk/petitions/241584>.

³⁵ Kuenssberg L. Brexit: MPs reject May's EU withdrawal agreement // BBC News. 30.03.2019.

³⁶ Fahy G. Northern Ireland voters want a soft Brexit: poll // Reuters. 08.03.2019.

FRANCE'S APPROACH TO THE SYRIA CONFLICT AND THE RUSSIA FACTOR

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-47-54

Abstract France's position has been marginalized in Syria, more than eight years after the beginning of the crisis in 2011. Russia's military intervention saved Syrian President Bashar al-Assad from being toppled by his contenders, some of whom have been supported by Paris. At present, whereas the military intensity of the conflict has deescalated, Russia has had the upper hand on the process of the political settlement and, in the meantime, seeks to promote the reconstruction agenda. Paris pays the cost of political choices and an uncompromising posture under the François Hollande administration. Nevertheless, the more realistic and "deideologized" approach of President Emmanuel Macron has so far been able to avoid further tensions with Moscow on the Syrian context. Having few grips on the dynamics of the Syrian crisis, France is left with very few options: to put a high political price for its support in the reconstruction phase and to bet on an eventual clash between Iran and Russia in Syria.

Keywords Russia, France, Syria, Turkey, the Kurds, the Middle East, Levant

Название статьи Подход Франции к конфликту в Сирии и российский фактор

Аннотация Спустя восемь лет после начала сирийского конфликта в 2011 г. роль Франции по сирийской проблеме сводится к сугубо второстепенной. Военная интервенция России спасла правящий режим президента Башара аль-Асада от свержения оппозиционными ему силами, часть которых пользовалась поддержкой Парижа. В настоящее время, на фоне снижения интенсивности вооруженного противостояния Россия играет ведущую роль в процессе поиска политического урегулирования и в то же время пытается продвигать повестку, связанную с постконфликтным восстановлением страны. Маргинализацией своей роли в Сирии Париж расплачивается за политический выбор, сделанный предыдущей французской администрации во главе с Франсуа Олландом, и ее нежелание идти на компромиссы по сирийскому вопросу. Президенту Эммануэлю Макрону, благодаря более реалистичному и деидеологизированному подходу, пока удалось избежать новых трений с Москвой по сирийской проблеме. Для Франции, имеющей ограниченное влияние в сирийских делах, выбор возможных вариантов действия ограничен: либо затребовать высокую политическую цену за свое участие в восстановлении Сирии, либо сделать ставку на столкновение интересов и обострение трений по Сирии между Ираном и Россией.

Ключевые слова Россия, Франция, Сирия, Турция, курды, Ближний Восток, Левант

Igor Delaoë is Deputy-Head, Analytical Center "L'Observatoire", French-Russian Chamber of Commerce, Moscow. Игорь Делануэ – заместитель директора аналитического центра «Обсерво» при Франко-русской торгово-промышленной палате, Москва.

Titre d'article Les approches de la France au conflit en Syrie et le facteur russe

Résumé La France se retrouve marginalisée sur le dossier syrien, plus de huit ans après le début du conflit en 2011. L'intervention militaire de la Russie a été un succès dans le sens où elle est parvenue à sauver Bachar el-Assad qui était en passe d'être renversé par ses opposants, dont certains étaient soutenus par Paris. Aujourd'hui, alors que l'intensité militaire du conflit a diminué, la Russie a la main haute sur le processus diplomatico-politique de règlement de la crise et cherche, parallèlement à promouvoir la phase de reconstruction du pays. La France paye le prix de choix politiques et d'une posture intransigeante adoptée sous François Hollande. L'apparente posture réaliste et désidéologisée d'Emmanuel Macron a cependant permis à la France d'aggraver le coût politique de cette approche tout en évitant d'augmenter les tensions avec les Russes. Disposant de bien peu de prises sur la crise syrienne, Paris se retrouve à court d'options; il ne lui reste plus qu'à jouer son va-tout en fixant un prix politique élevé pour son soutien à la phase de reconstruction, et à miser sur une hypothétique rupture entre la Russie et l'Iran en Syrie.

Mots clefs Russie, France, Syrie, Turquie, Kurdes, Moyen-Orient, Levant

I. Introduction

France's position has been marginalized in Syria, more than eight years after the beginning of the crisis in March 2011. Russia's military intervention saved President Bashar al-Assad from being toppled by his contenders, some of whom have been supported by Paris. Today, whereas the military intensity of the conflict has deescalated, Russia has the upper hand on the process of the political settlement and, in the meantime, seeks to promote the reconstruction agenda. Being second rank actor on both issues, France has its position been furthermore marginalized by President Donald Trump's decision to withdraw almost all U.S. troops from Syria announced in December 2018. Paris pays the cost of political choices and an uncompromising posture under the François Hollande administration. Nevertheless, deideologized and more realistic approach of Emmanuel Macron has so far been able to avoid further tensions with Moscow in the Syrian context and prevented France from a greater estrangement from the reality of the conflict. Having few grips on the dynamics of the Syrian crisis, France is left with very little options: to put a high political price for its support in the reconstruction phase and to bet on an eventual clash between Iran and Russia in Syria.

II. The roots of France's policy on the Syria crisis

From the very beginning of the Syrian crisis in early 2011, France supported the "revolutionary camp", despite early warnings coming from French veteran diplomats that Syria was not Libya and that the ruling regime would hold. Despite these warnings, Paris' posture toward some fractions of the anti-Assad camp has evolved and varied from pure sympathy to full (diplomatic, political and military) support.

France refused to take part in the extension of the U.S.-led operation "Inherent Resolve" to Syria from Iraq since September 2014. Paris found itself in a tricky position: Emmanuel Valls, the French Prime Minister at the time, justified this posture by explaining that, as Paris was seeking the removal of President Assad, striking against terrorists in Syria would indirectly contribute to help him staying in power. Instead, in September 2014, France decided to launch military operation "Chammal" that was strictly

limited to the Iraqi territory. This approach, nicknamed “neither...nor...” for “neither Assad, nor Daesh”,¹ was fiercely advocated by then Minister of Foreign Affairs Laurent Fabius, the staunchest adversary of President Assad inside the French administration.

A year later, in September 2015, President François Hollande eventually decided to extend operation “Chammal” to Syria. He based his decision on the assumption that the terrorists’ activities in Syria were on the raise. The French military involvement was as robust as 1100 troops in Iraq (officially none of them were deployed in Syria, although French Special Forces had been already dispatched there, mainly to the Kurdish region), 4 CAESAR self-propelled howitzers (belonging to the French “Wagram” taskforce in action against ISIS² in Iraq), and 10 “Rafales” aircraft deployed at airbases in Jordan (four units) and in the United Arab Emirates (six units). Occasionally, the nuclear aircraft carrier “Charles De Gaulle” was deployed in the Eastern Mediterranean (Levant) – three times between 2014 and 2016 – to reinforce the group.

For France, the overall equation on Syria was tricky and could be summed up as follows: how to fight Daesh without helping Assad. France would not acknowledge at that time its military presence in Syria for at least two reasons: first, because French Special Forces mainly worked with Kurdish militias – the *peshmerga* – to track and destroy Daesh fighters. From Paris’s perspective, it must have been done without harming France’s relations with Ankara that has been at odds with the Syrian Kurds from the Democratic Union Party (PYD), the main Kurdish party in Syria.³ Secondly, there was no legal basis for the French military intervention in Syria.

Since the beginning of the civil war in Syria to the end of François Hollande’s tenure (2012–2017), France demanded President Assad’s resignation as a precondition to start political dialogue. Hollande strongly advocated in favor of a military intervention to remove Assad from power, which could nothing but put France at odd with Russia, which had been providing political, diplomatic and logistical support to the Syrian regime even prior to its direct military intervention in the Syrian conflict in late September 2015. Therefore, when Russia’s Minister of Foreign Affairs Sergei Lavrov stroke a deal with then U.S. Secretary of State John Kerry to dismantle the Syrian chemical arsenal, helping avoid U.S.-led airstrikes on Syria in September 2013, Paris was terribly disappointed and even found itself somewhat isolated in the “hawkish camp”.

It needs to be stressed that since the beginning of the 2010s and the eruption of the “Arab Spring” events across the Middle East, France has been one of the most interventionist Western countries in Middle East developments. In 2011, Paris and London led the campaign against the regime of Muammar Ghaddafi in Libya. In 2013, France was one of the readiest countries to carry out airstrikes⁴ in Syria following the use of chemical weapons, while also adopting the toughest stance during negotiations on the Iran nuclear deal. In either dossier, the French and the Russians did not find themselves on the same page.

Paris kept a bitter taste of Washington’s *volte-face*, but held Moscow responsible for having aborted the military operation against the Syrian regime. Once Russia had successfully entered the Syrian battlefield, it became clear by the end of 2015 or early 2016 that Assad was saved and could not reasonably be toppled by military means. The divergences on the Syrian dossier were so deep (and exacerbated by the Ukraine crisis in the backstage) that even a series of deadly terrorist attacks in Paris in November 2015 were not helpful to France and Russia to find of a common ground in Syria. In late 2016, Moscow led the forces loyal to the regime to the victory in the long battle for Aleppo, in what was extensively depicted by the French media as a bloodshed perpetrated by the Russians and the Syrian regime. The French media coverage of the Aleppo battle was largely emotional, sensationalist and selective. After the Kobané siege in 2014, it was the

second war fact which benefited from a massive media coverage in France regarding the Syrian conflict. After the battle of Aleppo, the Syrian opposition backed by Paris critically lost political weight. By 2017, France was more marginalized than ever on the Syrian dossier.

III. Assad stays, so does France

The battle of Aleppo occurred in the context of the presidential election campaign in France. The Right selected its candidate after painful primaries: François Fillon openly adopted a transgressive posture toward Russia, calling for more discussions with the Kremlin on touchy issues such as Syria and Ukraine. Along with the leader of the Far Right, Marine Le Pen, and the head of the Far Left, Jean-Luc Mélançon, Fillon was quickly depicted by the press as “pro-Kremlin”, or, at best, “Kremlin compatible”. His main contender, Emmanuel Macron, adopted a more balanced stance on Russia: neither pro, neither con. On Syria, he made very few comments. This caution provided him, once elected, with greater possibilities to deal with the Kremlin.

Emmanuel Macron’s circle of closest foreign and security policy advisers has been more balanced than his predecessor’s⁵ and Macron himself has not been known to have any *idée fixe* on Russia. He received President Vladimir Putin in Versailles in May 2017 to discuss a wide range of bilateral issues. This meeting was seen as an attempt by the newly elected French president to start on sound basis his relation with his Russian counterpart. In June 2017, Macron gave an extensive interview to the European media in which he outlined a pragmatic approach for French diplomacy in the Middle East and North Africa (MENA) region.⁶ He slammed the 2011 intervention in Libya, which created chaos and a failed state. He also emphasized that Paris was no longer demanding that Syrian President Assad steps down as a precondition to starting peace talks with the opposition. This last point toward Assad can be described as a U-turn in the French policy on Syria to the extent that it meant Paris was giving up the ultimate goal of regime change in Damascus.

Trying to “deideologize” France’s posture on Syria was part of Macron’s wider attempt to reshuffle the French approach to the Middle East and to conflicts and conflict management in that region, including Libya. Paris had three main priorities in the Middle East when Macron came in office: to reassert French influence, eradicate terrorism and cope with the stream of migrants – an issue that politically had undermined not only France, but the EU as a whole. Syria, where Russia is a key military and diplomatic stakeholder, lies somehow at the intersection of all three objectives. However, regarding these three objectives, it is Libya, not Syria, that was set at the top of the French Middle Eastern agenda.

On the one hand, through the establishment of chill and restrained, but operational dialogue with Moscow, Paris was trying to reduce the diplomatic cost of its miscalculation of having called for Assad’s ouster (Hollande’s mantra “Assad must go”) while maintaining its moral posture on the Syrian dossier. On the other hand, Paris learned from the Iranian nuclear agreement inked in July 2015 that France’s tough stance during negotiations did not keep French businesses from striking promising deals with Iran afterwards. Therefore, some, around the Elysée Palace, were still tempted to play a similar “hawkish card” in Syria, even as economic opportunities there looked far less promising than in Iran.⁷ More broadly, an enhanced partnership with Moscow regarding Syria would help Paris get back into the diplomatic game while also distancing itself from Washington. Compared with the unpredictability of Donald Trump’s foreign policy, Russia’s actions in Syria looked far more predictable and consistent to Paris. Moreover,

in the recent years the White House has been reluctant to recognize any political role for France in Middle Eastern issues, especially concerning the Israeli-Palestinian conflict. From that perspective, a rapprochement with Russia could provide more room for Paris vis-a-vis Washington.

In his June 2017 interview, President Macron announced the creation of a new “contact group” on Syria, an idea that the French later tried to promote, unsuccessfully.

The issue of the use of chemical materials in the Syria conflict has remained a point of contention between Moscow and Paris. Formally, both countries repeatedly declared that any use of chemical weapons has to be firmly punished. However, in Syria, they found themselves several times in opposed camps, accusing each other of manipulation and falsification of reality. During fall 2017, while Russia was promoting its Track Two initiative of the Sochi Congress on Syria, France critically contributed to the creation of the “Group of the Five” involving France, the UK, the United States, Saudi Arabia and Jordan. This forum shared a common view on the chemical issue (by holding Damascus responsible for the alleged occasional use of chemical weapons against its adversaries) and on the mandatory political transition in Syria. The first meeting of the “Group of the Five” was held in Paris in January 2018. This meeting was well-timed to take place a few days before a new round of (unfruitful) peace talks in Vienna and less than a week ahead of the Russia-sponsored Syrian National Dialogue Congress in Sochi.⁸ The Paris meeting could be seen as a new French attempt to regain a diplomatic foothold in Syria after President Macron’s failed initiative to create a “Syria contact group” at the United Nations. Besides, France, through this initiative, sought to enhance its diplomatic posture on Syria to appear as a credible stakeholder and, potentially, as an option for Russia, in order to solve politically the Syrian crisis.

However, French-sponsored “Group of the Five” could rather be described as “diplomatic signaling,” as it embodies the limits of Paris’s diplomatic capacity on the Syrian issue and implicitly acknowledges Russia as the main arbiter of the crisis. Beyond the issue of chemical disarmament, the initiative is likely to remain short-lived, although the group – later known as the “Small Group” – was also joined by Germany and Egypt.

IV. France’s moral posture and limited convergence with Russia in Syria

After two years in office, Emmanuel Macron displayed a pragmatic and realistic stance on the Syrian issue, the chemical weapons issue being a major “red line”. However, there have also been very few achievements to build up French posture in Syria, on the one hand, and to enlarge the coordination (not to speak of cooperation) with Russia in the Syrian context, on the other. While Macron, personally, may see the value of talking with the Russians, many people in the politico-military circles in Paris, but also in Moscow, do not share the same opinion. Furthermore, the Elysée Palace remains constrained by Paris’s so-called “moral commitments” in the Syrian war. Finally, Libya stays on the top of France’s Middle Eastern – North African agenda, since this crisis is closer to the EU and involves potential critical backlashes with the key EU partners such as Italy.

The political settlement in Syria has been stalled since the Sochi Congress was held in January 2018. The Russians have been struggling to settle the Constitutional Committee the parties agreed upon in Sochi. Being very skeptical, if not mistrustful, of the Sochi forum, France was eventually forced to de facto recognize the dynamics created by Moscow around this new format. In September 2018, the Small Group recognized the need to support the creation of the Constitutional Committee, under the auspices of the UN, de facto acknowledging Russia’s role as an engine to stimulate the

political settlement of the eight-year long Syria crisis.⁹ Much like the EU and the United States, France has found itself in the position to live up with the agenda set by Moscow, Teheran and Istanbul in the framework of the Astana process. In this respect, the departure of Staffan de Mistura from his position as the UN special envoy for the settlement of the Syrian crisis in December 2018 and his replacement by the Norwegian Geir Pedersen¹⁰ have been discreetly welcomed by those in Paris who found de Mistura too complacent with Moscow and the regime in Damascus.

Russia and France see the settlement of the Syrian crisis from different perspectives. If Moscow bets on the return of the Syrian refugees to attract money and to launch the reconstruction phase even in the absence of a formal political settlement, France argues that the political process should be settled first, before any investments can be made in Syria (which also remains under the EU, U.S., UK and other foreign sanctions). However, beyond official posture, France has already acknowledged the fact that Russia scored points with Lebanon and Jordan regarding the issues of Syrian refugees. The reconstruction phase has de facto been launched, although on a limited scale. The real issues for France and French companies are twofold: to participate in the reconstruction of Syria without falling under sanctions, including U.S. unilateral and secondary sanctions, and without complying with Assad's demands. Some in Paris are also tempted to bet on an eventual clash between Russian and Iranian interests in Syria. This would allow France to capitalize upon Russian-Iranian tensions to reinvest in the political side of the Syria conflict management. The extent to which this bet is wishful thinking remains to be seen.

Nevertheless, Paris and Moscow still share a set of common goals in the Levant. Both saw a fair number of their citizens having joined terrorist groups in Syria and Iraq, both oppose the proliferation of weapons of mass destruction across the Middle East, both are willing to fight terrorism and both have supported the Syrian Kurds. However, these convergences should not be overstated, as they do not indicate that France and Russia share the same regional agenda: Paris seeks to regain its influence in the region, whereas Moscow has already achieved this goal following its military intervention in Syria.

Numerous French citizens (nearly 2000) and Russians (around 3400) have joined terrorist groups in Iraq and Syria. The numbers for the post-Soviet space are even more appalling; approximately 8700 people from the former USSR are believed to have joined terrorist groups, putting post-Soviet Eurasia as the largest region of origin of potential recruits for Daesh and other terrorist organizations in the Near East.¹¹ This reality poses a clear threat to both Paris and Moscow. Even after President Trump's December 2018 announcement of the U.S. withdrawal from Syria (which remains to be seen) and the eradication of ISIS's territorial core by winter 2019, French Special Forces – around 200 troops as of the early 2019 – are set to stay for the middle term. Their task is to contain the threat posed by French citizens who joined Daesh. In this mission, objectively, they can occasionally, on a case-by-case basis, cooperate with Russian forces, which are basically tasked with the same mission, but regarding the threat posed by Russian citizens or Russian-speakers as “foreign terrorist fighters”. Both countries are also committed to identify and, when possible, to bring back their citizens – female and minor family members of ISIS-linked militants – so that they would not be recruited later or used against the interests of their countries of origin. In Russia, one of the lead roles in this sensitive issue has been assigned by the Federal Center to the Chechen Republic and its leader, Ramzan Kadyrov, with a special commission formed to handle the process.¹² For France, the task is much more difficult in Syria than in Iraq, taking into account that there are no diplomatic relations between Paris and Damascus. Also, until

early 2019, Paris was not interested in the fate of the French jihadists and their wives and minors jailed in Iraq or held by the Kurds in Syria. However, with the U.S. withdrawal from Syria in sight, Paris took a U-turn on this issue. From early 2019, the French authorities do not exclude any longer the possibility to repatriate the children and their mothers (with their consent) in France, fearing that they could end up in the hands of other groups (or states) and be used against France's interests. As of January 2019, the Syrian Kurds alone were holding 130 French citizens.¹³

The Syrian Kurds have benefited, although to a different extent, from the support from France and Russia. The former has committed limited political support to them and has helped them to fight Daesh, whereas the latter has advocated for more Kurdish autonomy in the framework of the Syrian republic. For Paris, supporting the Kurds came with a price in its relation with Ankara. In April 2018, after Macron hosted a delegation of the PYD in Paris, Ankara disclosed French Special Forces' locations in Syria,¹⁴ including the Lafarge cement plant.¹⁵ However, this did not prevent Turkish President Recep Tayyip Erdoğan from inviting President Macron, along with Germany Chancellor Angela Merkel and Russia's President Putin, to Istanbul in October 2018 to discuss the situation in Syria's northern province of Idlib (where most remaining antigovernment militants are concentrated) and the fate of the Syrian refugees. The Istanbul meeting was the first time when France sat at a discussion table about Syria on par with Russia, and this was made possible by Turkey. In return, Paris has supported Turkey's stance on Idlib, i. e., Ankara's opposition to a major Syrian government military offensive there, and on the question of the refugees. In April 2019, President Macron met in Paris with representative of the Syrian Democratic Forces, triggering the wrath of Ankara.¹⁶ It seems that Paris is using its relations with the Syrian Kurds as a probable bargaining chip with Turkey; since the announcement of the U.S. withdrawal, the likelihood to see any relatively autonomous Kurdish territorial entity in Syria has vanished. This made any promises France could have made to the Kurds seem impossible to hold.

V. Conclusions

France's stance on Syria has changed from the sterile uncompromising approach of the Hollande administration to a more flexible and realistic posture adopted by Emmanuel Macron. Yet, the results of this evolution remain to be seen. Macron remains constrained by France's moral commitments, on the one hand, and diplomatic and defense officials and establishment remain reluctant to make any compromises with Russia, let alone with Damascus. However, it is safe to say that divergences on the Syrian dossier have not prevented the French and the Russian military to maintain a fairly good and workable atmosphere with regard to the so-called deconfliction, in and above Syria.

At the same time, beyond the fight against ISIS and some limited convergences on the Kurds (which, however, have not yet been able to produce any cooperation), France and Russia have little in common in the Syrian context. Paris has a limited grip on the dynamic of the dossier. Furthermore, it makes little sense to expect French-Russian cooperation in Syria to gain more traction. The obstacles have more to do with mutual perceptions: Paris thinks Moscow punches above its weight in Syria while Russia only sees France as a useful, but second-rank partner in this crisis. Moreover, from a French perspective, in the broader MENA region, Libya remains far more important than Syria. Yet, France seeks to build up its diplomatic stance on Syria. It is from that perspective that Paris's efforts to maintain the "Small Group" should be viewed. They show France's ability to bring together the Europeans (Germany, the UK), the United States, and some

Gulf States (Saudi Arabia). With Russia encountering difficulties to deliver results on the Constitutional Committee, Paris wants to be ready to be possibly considered as a valuable diplomatic alternative.

ENDNOTES

¹ “Daesh” is the Arabic abbreviation of Islamic State in Iraq and Levant.

² ISIS – abbreviation for “Islamic State in Iraq and Syria” or “Islamic State in Iraq and ash-Sham” (“ash-Sham” is the Arabic for “Levant”).

³ Turkey considers the PYD as an offshoot of the PKK (Kurdistan Workers' Party).

⁴ The UK Parliament had made known that it was not ready to give a “green light” to airstrikes on Syria as early as August 2013.

⁵ French President Emmanuel Macron is believed to have occasionally consulted Dominique de Villepin and Hubert Vedrine, two former foreign affairs ministers known for their Charles de Gaulle-inspired, pragmatic vision of France’s foreign policy.

⁶ Emmanuel Macron au “Soir”: “L’Europe n’est pas un supermarché!” // Le Soir. 21 June 2017.

⁷ This was especially true following U.S. President Trump’s decision to ditch the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA, also known as the Iran nuclear deal) in May 2018.

⁸ The Congress was held on 29–30 January 2018.

⁹ Joint Statement by the Foreign Ministers of the Small Group on Syria, German Federal Foreign Office. Berlin, 27 September 2018. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/joint-statement-syria-small-group/2141612>.

¹⁰ On 31 October 2018, Geir Pedersen, a veteran Norwegian diplomat, was appointed to the post of the UN Secretary General’s Special Envoy for Syria.

¹¹ Barrett R. Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees. The Soufan Center Report, October 2017. P. 10–11.

¹² As of April 2019, nearly 50 children of Russian jihadists have returned to Russia and have been resettled in North Caucasia. В руках у антитеррористической коалиции – тысячи женщин и детей боевиков из России // Независимая Газета. 16 апреля 2019.

¹³ 50 adults and tenth of children. La France pourrait rapatrier les djihadistes français détenus en Syrie // RTS. 30 January 2019.

¹⁴ La Turquie dévoile les implantations des forces spéciales françaises en Syrie // L’Opinion. 3 April 2018.

¹⁵ Exclusive: France asked U.S. not to bomb Lafarge factory in Syria in 2014 – emails // Reuters. 25 April 2018.

¹⁶ Турция рассердилась на Макрона // Взгляд. 20 апреля 2019 г.

*Международно-правовые аспекты безопасности
государства, человека и общества*

П.А.Гудев

**КОНВЕНЦИЯ ООН ПО МОРСКОМУ ПРАВУ 1982 г.:
СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РИСКИ И ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РОССИИ**

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-55-73

Аннотация: Важность участия России в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (КООНМП) не вызывает сомнений. Однако созданный КООНМП режим не статичен, он видоизменяется по мере усиления конкуренции за использование пространств и ресурсов Мирового океана. Кроме того, Конвенция 1982 г. является лишь одним из источников международного морского права, наряду с нормами обычного права, решениями международных судов и доктриной права. Неучастие целого ряда государств, прежде всего США, в КООНМП ставит страны-члены Конвенции в заведомо менее выгодное положение. Это, в частности, касается правового режима Арктики и разработки глубоководных ресурсов Мирового океана за пределами зон национальной юрисдикции. В этой связи Российской Федерации вновь предстоит проанализировать сильные и слабые стороны этого международного соглашения и разработать легитимные варианты ответа на новые риски и угрозы в области обеспечения национальной безопасности.

Ключевые слова Конвенция ООН по морскому праву, Комиссия по границам континентального шельфа, Арктика, Международный район морского дна, Международный орган по морскому дну, «Общее наследие человечества», глубоководная добыча ресурсов, свобода судоходства, Россия, США

Title The 1982 UN Law of the Sea Convention: strategic risks and opportunities for Russia

Abstract: The importance of Russia's participation in the 1982 UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) is not to be called into question. However, the regime established by the UNCLOS is not static. It is subject to changes, as competition for the exploitation of spaces and resources of the World Ocean intensifies. Also, the UNCLOS is just one of the sources for international Law of the Sea, along with other legal sources, such as customary law, decisions of international courts, and the law doctrine. Non-participation of a number of states, especially the United States, in the UNCLOS places participating countries in a less advantageous position. This is especially true for the Arctic legal regime and for the problem of development of the World Ocean's deep-sea resources in areas beyond of national jurisdiction. In this regard, the Russian Federation has to review the strengths and weaknesses of this international agreement once again and to develop legitimate responses to new risks and threats to its national security.

Keywords: UN Convention on the Law of the Sea (1982), Commission on the Limits of the Continental Shelf, Arctic, International Seabed Area, International Seabed Authority, Common Heritage of Mankind, deep seabed mining, freedom of navigation, Russia, United States

Гудев Павел Андреевич – ведущий научный сотрудник Сектора международных организаций и глобального политического регулирования ИМЭМО РАН.

I. Введение

СССР был активным участником процесса разработки Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (КООНМП), подписав ее в том же году. После вступления Конвенции в силу в 1994 г. уже Российская Федерация ратифицировала соглашение в 1997 г.

По данным на 2018 г., участниками КООНМП являются 168 государств из 193 стран-членов ООН.¹ Среди стран, не подписавших или не ратифицировавших Конвенцию, можно условно выделить несколько групп.

Первая группа включает развитые страны мира (США, Израиль, Лихтенштейн, ОАЭ, Сан-Марино). Вторая состоит из таких быстро развивающихся стран, как Колумбия и Турция. Третья группа – это «проблемные» или погруженные в конфликты государства, в разные годы отнесенные США к странам-изгоям (Афганистан, Венесуэла, Иран, КНДР, Ливия, Сирия). В четвертую входят бывшие республики Советского Союза (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан). Пятая группа состоит из беднейших государств Азии, Африки и Латинской Америки (Андорры, Бурунди, Бутана, Камбоджи, Перу, Руанды, Сальвадора, Судана, ЦАР, Эритреи, Эфиопии).

Участие Российской Федерации в Конвенции как в наиболее фундаментальном международном соглашении по управлению пространствами и ресурсами Мирового океана, является, безусловно, оправданным. Необходимо учитывать, что значительная часть норм КООНМП – это кодифицированные в ее тексте нормы международного обычного права, так называемый международный обычай.² Такие нормы, в отличие от норм договорных, являются обязательными для исполнения абсолютно всеми участниками международного сообщества, в т. ч. не участвующими в самой Конвенции.

Россия крайне заинтересована в универсальном исполнении конвенционных норм всеми государствами. Это обусловлено не только военно-стратегическими интересами российского военно-морского флота, которые включают реализацию права мирного прохода через территориальные моря прибрежных стран, осуществление свободы судоходства и полетов в пределах 200-мильной исключительной экономической зоны (ИЭЗ) и реализацию прав транзитного прохода через международные проливы и прохода через воды архипелагов. Свою роль также играют и сугубо экономические интересы РФ.

Россия обладает торговым флотом, нуждающимся в беспрепятственном пересечении тех или иных акваторий, которые находятся под суверенитетом или юрисдикцией прибрежных государств. Рыбопромысловый флот РФ осуществляет вылов как в открытом море, в конвенционных районах Мирового океана (в рамках деятельности Комиссии по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана³ и других механизмов), так и в пределах ИЭЗ зарубежных государств. Реализация проектов подводных трубопроводов (например, «Северного потока-2») также основана на безусловном исполнении конвенционных норм, в частности, свободы прокладки подводных кабелей и трубопроводов в пределах как открытого моря, так и 200-мильных ИЭЗ прибрежных государств. Наконец, заложенный Конвенцией механизм защиты морской среды и ее биоразнообразия также отвечает интересам РФ.

II. Конвенция и иные источники права

Вне сомнений, участие России в КООНМП должно быть продолжено. Однако необходимо учитывать, что Конвенция не является единственным правовым регулятором управления и использования пространств и ресурсов Мирового океана. Помимо разнообразных международных договоров и соглашений в этой области, в т. ч. заключенных под эгидой Конвенции, к источникам международного права относят нормы обычного международного права – так называемый международный обычай. Данное положение закреплено в Статье 38 Статута Международного Суда ООН.⁴

При этом между договорными и обычными источниками права не может быть выстроена никакая иерархия. Несмотря на то, что международное право в целом идет по пути развития договорных норм, обычные нормы продолжают играть направляющую роль в его развитии.⁵ Кроме того, к вспомогательным источникам права относят решения международных судов по тем или иным вопросам, а также доктрину права, т. е. работы наиболее авторитетных экспертов в области международного права.

В этой связи необходимо учитывать, что правовой режим Арктики сложился задолго до принятия Конвенции преимущественно на основе норм обычного права, а также национальных законодательств арктических государств, прежде всего, России и Канады как стран, обладающих самой протяженной береговой линией в регионе. Проблемы Арктики не рассматривались в ходе проведения III Конференции ООН по морскому праву (1973–1982 гг.), а применение положений КООНМП к этому морскому региону было инициировано другими заинтересованными странами в тот период, когда Россия не располагала политическими, экономическими и военно-стратегическими возможностями для того, чтобы предотвратить этот процесс или поставить его в определенные рамки.⁶

Приоритет норм и положений КООНМП над национальным законодательством закреплен де-юре в Статье 15(4) Конституции РФ, предполагающей приведение национального законодательства страны в соответствии с нормами и положениями международных договоров, участницей которых она является. В статье, в частности, указано: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».⁷

Представляется, что данная конституционная норма нуждается в корректировке, ибо в современных условиях она не отвечает национальным интересам Российской Федерации. Следует учитывать, что многие государства (например, КНР) не имеют подобного рода формулировок в тексте основного закона, другие же (например, США) признают возможность приоритета национальных норм, в т. ч. решений национальных судов, над любыми видами международных соглашений. Данный случай также является проявлением различий в международном праве двух систем, или традиций: романо-германской, ставящей положения Основного закона выше всего (такой путь выбрала и Россия в 1993 г.), и англо-саксонской, предполагающей возможность корректировки его положений на основе судебных решений.⁸

III. Права и полномочия Комиссии по границам континентального шельфа

Безапелляционное применение норм и положений КООНМП к арктическому региону привело к тому, что Конвенция стала рассматриваться в качестве единственного правового регулятора для решения возникающих вопросов, а роль и значение созданных в ее рамках международных институтов часто сильно преувеличивается.

Речь, прежде всего, идет о деятельности Комиссии по границам континентального шельфа (КГКШ), которая на данном этапе рассматривает доработанную российскую заявку (представление) по определению внешних границ континентального шельфа нашей страны в Арктике. Эту комиссию ошибочно называть «комиссией ООН». Она представляет собой сугубо технический орган в составе 20 экспертов в области геологии, гидрографии и т. д.⁹, который формируется из числа представителей 168 стран-участниц Конвенции, а не всех 193 государств-членов ООН. КГКШ не принимает каких-либо обязательных решений, а лишь наделена правом давать рекомендации, с которыми прибрежное государство вправе согласиться или не согласиться. В последнем случае, среди прочего, возможна подача таким государством новой или доработанной заявки на расширение континентального шельфа в «разумный срок».

США, как и другие страны, не принимающие участие в КООНМП, не имеют права делегировать своих экспертов и подавать заявку на расширение своего континентального шельфа в соответствии с конвенционными критериями и ограничениями. Однако процедура предусматривает, что все государства-члены ООН могут ознакомиться с текстом поданной в КГКШ заявки любого государства и высказать свои замечания по ней. В данном случае необходимо признать, что это положение в большей степени отвечает интересам США, нежели России, ставя последнюю в заведомо более невыгодные условия.¹⁰

Начавшиеся в 1997 г. подготовка и оформление российской заявки в КГКШ потребовали значительных финансовых и научных усилий. Однако судьба данной заявки вплоть до сегодняшнего дня остается не проясненной. Возможны любые сценарии, в том числе крайне негативные. В то же время отзыв российской заявки, безусловно, привел бы к серьезным репутационным издержкам для России, вплоть до обвинений ее в нарушении международного права.

В этих условиях представляется целесообразным попытаться путем политико-дипломатических переговоров убедить другие арктические страны (в данном случае Данию и Канаду) провести разграничение континентального шельфа в Арктике на двухсторонней основе без привлечения КГКШ. Такой вариант возможен в силу того, что правопритязания Дании на шельф, отраженные в поданной ею в Комиссию заявке, затрагивают ту часть подводной окраины материка, на которую претендует Россия. Потенциальная заявка Канады в КГКШ с большой вероятностью будет представлять аналогичную проблему.

Принимая во внимание тот факт, что КГКШ не наделена полномочиями по урегулированию противоречий между странами в данной области, имеет смысл произвести *разграничение* континентального шельфа в Арктике между Россией, Канадой и Данией и отказаться от процедуры *отграничения* шельфа от международного района морского дна (МРМД), чем де-факто занимается КГКШ.¹¹ Конвенция 1982 г. не наделяет КГКШ правом участвовать в разграничении континентального шельфа между государствами с противоположащими или смежными побережьями. В Конвенции, помимо Статьи 76 об определении внешних

границ континентального шельфа, содержится Статья 83, предусматривающая разграничение шельфа между странами без участия КГКШ. Теоретически такой вариант позволил бы не создавать в Арктике международный район морского дна за счет односторонних уступок со стороны Российской Федерации.

IV. Позиция США в отношении Конвенции

Вплоть до сегодняшнего дня ни Статья 76 КООНМП (использование которой в свое время инициировала Россия), ни концепция Общего наследия человечества (ОНЧ), применимая к ресурсам дна и недр за пределами зон национальной юрисдикции, не являются общепризнанными нормами обычного права. Это связано с тем, что механизм определения внешних границ континентального шельфа и концепция ОНЧ стали «новеллами» в международном морском праве, закрепленными в рамках Конвенции. До тех пор, пока не сложилась универсальная практики государств по имплементации этих положений Конвенции, в т. ч. со стороны не участвующих в ней государств (например, США), преждевременно говорить об их трансформации в обязательные для исполнения всеми государствами нормы обычного права.¹²

США, со своей стороны, традиционно заявляют о том, что КООНМП является документом, кодифицирующим обязательные для исполнения всеми государствами нормы обычного права.¹³ С американской точки зрения, абсолютно все новые для международного морского права положения – право транзитного и архипелажного проходов, положения Статьи 76 Конвенции, сама концепция ОНЧ и другие – уже являются устоявшимися нормами обычного права. Данные утверждения полностью отвечают военно-стратегическим интересам США и направлены на то, чтобы заставить все, в т. ч. не участвующие в Конвенции, государства единообразно придерживаться норм и положений КООНМП. В частности, для США весьма выгодно, чтобы применительно к Арктике государства этого региона использовали Статью 76, и весь процесс регулировался посредством привлечения КГКШ. США также крайне заинтересованы в том, чтобы все припроливные государства (прежде всего, прилегающие к Ормузскому проливу Иран и Оман, выходящие к Баб-эль-Мандебскому проливу Йемен и Джибути, и прилегающие к арктическим проливам Россия и Канада) не ограничивали право транзитного прохода. В противном случае, т. е. если эти нормы не рассматриваются в качестве норм обычного права, прибрежные государства могут не признавать правомерность использования Соединенными Штатами закрепленных в КООНМП преимуществ до тех пор, пока США не станут полноценным участником данной Конвенции.

Несмотря на поддержку ратификации КООНМП со стороны большей части политической, военной и деловой американских элит, вероятность этого шага со стороны официального Вашингтона в кратко- и среднесрочной перспективах теоретически возможна, но сомнительна. С одной стороны, Конвенция 1982 г. действительно предоставляет для США право участия в созданных ею структурах – КГКШ и Международном органе по морскому дну (МОМД). Однако, с другой стороны, она ставит США под юрисдикцию созданных Конвенцией международных судебных инстанций (в частности, Международного трибунала по морскому праву) и предусматривает целый ряд других ограничений в сфере осуществления различных видов морехозяйственной деятельности.

Уже сейчас США заявили о том, что в случае возможного присоединения к КООНМП они воспользуются закрепленным в Статье 298 правом вывести из-под

юрисдикции предусмотренных Конвенцией международных судебных инстанций (Международного Суда ООН, Международного трибунала по морскому праву, Арбитража и Специального арбитража) все споры, касающиеся делимитации морских пространств, исторических заливов, правовых оснований военной деятельности и деятельности по обеспечению соблюдения законов в отношении осуществления суверенных прав или юрисдикции.¹⁴ Более того, можно прогнозировать, что возможное присоединение США к Конвенции будет сопровождаться целым рядом других исключений, направленных на приоритетный учет американских национальных интересов – даже несмотря на то, что такие исключения прямо запрещены самой КООНМП.

Для США вообще характерно расширительное толкование определенных норм и положений Конвенции в угоду своим военно-стратегическим интересам. В частности, США настаивают на том, что никто кроме Совета Безопасности (СБ) ООН не обладает правом по инициации иска против них, который касался бы американской военной деятельности, нарушающей нормы и положения КООНМП. Такое право, безусловно, будет предоставлено Соединенным Штатам в случае их присоединения к Конвенции (в рамках Статьи 298).

Однако США особо подчеркивают, что любые виды разведывательной деятельности тоже попадают под категорию «военной», а значит также исключаются из-под юрисдикции международных судебных инстанций.¹⁵ Кроме того, американские эксперты настаивают, что проход подводных лодок через территориальное море прибрежного государства с целью реализации конвенционного права мирного прохода может быть осуществлен и в подводном положении,¹⁶ хотя Статья 19 КООНМП прямо предусматривает лишь надводный проход с поднятым флагом. Наконец, США принципиально разводят понятия «морские научные исследования» и «военные научные исследования». Вашингтон настаивает на том, что конвенционное требование о получении разрешения со стороны прибрежного государства на проведение научных исследований в пределах ИЭЗ или на континентальном шельфе не затрагивает «военные научные исследования» и что Соединенные Штаты могут осуществлять подобные исследования без соответствующего разрешения.¹⁷

V. Россия и международные судебные инстанции

При ратификации Конвенции Россия воспользовалась правом сослаться на положения Статьи 298 с целью исключить все виды споров (перечисленные выше применительно к США) из-под юрисдикции предусмотренных Конвенцией международных судебных инстанций.¹⁸ Эта статья является важным компромиссом, согласующим требования Конвенции с правом государств защищать свои национальные интересы.¹⁹ Однако в последние годы на уровне международной доктрины права идет процесс размывания положений этой статьи. Оно выражается в том, что международные судебные инстанции все чаще под тем или иным предлогом и в той или иной степени игнорируют ее положения.

В частности, Постоянная Палата третейского суда (ППТС) в Гааге не приняла во внимание апелляцию России на положения данной статьи в споре вокруг судна «Arctic Sunrise», инициированном голландской стороной как «государством флага».²⁰ В иске Филиппин против Китая ППТС также посчитала, что положения Статьи 298 не являются основанием для отказа в рассмотрении дела по существу.²¹

В иске касательно нарушения Россией прописанных в КООНМП прав Украины в акваториях вокруг Крыма, поданном Киевом в Международный Трибунал по морскому праву и перенаправленном в ППТС, Российская Федерация также будет с большой долей вероятности апеллировать в т. ч. к положениям Статьи 298 в части, касающейся «деятельности по обеспечению соблюдения законов в отношении осуществления суверенных прав или юрисдикции».²²

Кроме того, международные судебные инстанции, рассматривающие иски по нарушениям норм и положений КООНМП, не должны иметь юрисдикции по рассмотрению таких исков в случаях, когда затрагивается вопрос о суверенитете. Однако в последние годы наблюдается тенденция, когда являющийся главенствующим вопрос о суверенитете переводится в категорию второстепенного, что позволяет выносить вердикт по иску.²³ Эта тенденция представляет определенные риски для Российской Федерации.

VI. Конвенционные ограничения в отношении континентального шельфа и позиция США

Несмотря на то, что США заявляют о своем признании Статьи 76 в качестве нормы обычного права, избрание ими такого же пути, какой предпочла для себя Россия, обратившись в 1997 г. в КГКШ по вопросу определения внешних границ континентального шельфа, представляется возможным, но маловероятным. Можно лишь предположить, что если это и будет сделано, то без присоединения к КООНМП.²⁴

Не присоединившись к Конвенции, США, однако, подписали и ратифицировали другое международное соглашение, касающееся континентального шельфа – Конвенцию о континентальном шельфе 1958 г. В отличие от КООНМП, предусматривающей определенные геологические и пространственные лимиты континентального шельфа, Конвенция 1958 г. допускает разработку ресурсов шельфа до тех глубин, для освоения которых государство обладает необходимыми технологиями.²⁵

На практике это означает, что, в отличие от России, США могут апеллировать к этому положению для того, чтобы избежать признания ограничений протяженности своего континентального шельфа как в Арктике, так и в других акваториях. Следует учитывать, что США имеют детально разработанное национальное законодательство (в частности, Закон о внешнем континентальном шельфе 1953 г.),²⁶ принятое задолго до вступления в силу КООНМП в 1994 г. и продолжающее действовать. Данное законодательство регулирует разработку внешнего континентального шельфа.

Кроме того, США крайне негативно оценивают те положения КООНМП, которые касаются разработки ресурсов континентального шельфа за пределами 200-мильной зоны (Статья 82). Речь, в частности, идет о том, что государство-разработчик должно производить отчисления или взносы натурой, однако развивающиеся страны от таких отчислений освобождаются. Отчисления должны производиться через Международный орган по морскому дну (МОМД), который распределяет их между государствами-участниками Конвенции, принимая во внимание интересы и потребности развивающихся государств, особенно наименее развитых стран и государств, не имеющих выхода к морю. Отчисления и взносы производятся ежегодно со всей продукции по истечении первых пяти лет добычи. Размер отчислений или взноса за шестой год составляет 1% стоимости или

объема продукции. Эта доля увеличивается на 1% каждый последующий год до истечения двенадцатого года и затем сохраняется на уровне 7%.²⁷

Кроме того, процесс обращения в КГКШ предусматривает, что до момента вынесения ею рекомендаций до их принятия прибрежным государством та часть шельфа, на которую оно претендует, открыта для научных изысканий и разведки ресурсов всеми заинтересованными странами. Так, КНР осуществляла несколько проектов по разведке ресурсов на той части континентального шельфа в Арктике, на которую сейчас претендует Россия. Когда процесс рассмотрения заявки в рамках КГКШ закончен, прибрежное государство-заявитель обязано в течение определенного времени обозначить те участки континентального шельфа, которые оно рассматривает для себя в качестве перспективных для разработки. Это требует проведения дорогостоящих изыскательных работ по разведке тех или иных месторождений.

Все перечисленные выше «ограничения», критикуемые США, в равной степени затрагивают национальные интересы России, которая ожидает одобрения своей заявки в КГКШ по Арктике и уже получила одобрение КГКШ по заявке на центральную часть Охотского моря.

VII. Правовой статус Охотского моря

Одобрение заявки России по континентальному шельфу центральной части Охотского моря не следует рассматривать как прецедент, который де-факто будет способствовать положительному решению по российской заявке в отношении дна Северного Ледовитого океана.

Охотское море полностью, за исключением центральной его части (являющейся анклавом открытого моря), перекрыто водами, находящимися под суверенитетом и юрисдикцией РФ. Здесь не было никакой конкурентной борьбы за контроль над континентальным шельфом за пределами 200-мильной зоны от исходных линий. Все претензии Японии сводились к тому, чтобы российская заявка не была основана на отсчете протяженности континентального шельфа от спорных островов.²⁸ В ходе консультаций с японской стороной данная проблема была решена по обоюдному согласию: было четко показано, что «спорные острова» – Кунашир, Шикотан, Итуруп и Хабомаи (Малая Курильская гряда) – не использовались Россией для отсчета ее континентального шельфа в центральной части Охотского моря.²⁹

Однако избранный Россией путь по обращению в КГКШ привел к тому, что правовой статус этой акватории был существенно снижен. В рамках советской правовой доктрины Охотское море всегда рассматривалось как находящееся под полным государственным суверенитетом внутренние исторические воды, где осуществление любых видов морехозяйственной деятельности со стороны других государств носило разрешительный характер.³⁰ Этот статус Охотского моря практически никто не оспаривал, оно традиционно считалось районом национальных интересов нашей страны.³¹ К настоящему же моменту Россия добилась признания того, что разработка дна центральной части Охотского моря – продолжения ее континентального шельфа, т. е. подводной окраины материка – будет обременена существенными финансовыми обязательствами (см. выше).

Тем не менее акватория центральной части Охотского моря не стала российской: в рамках избранного подхода по применению норм и положений Конвенции 1982 г. она продолжает оставаться анклавом открытого моря со всеми вытекающими отсюда шестью свободами. Соответственно, абсолютно все государства имеют право пользоваться данными свободами, включая свободу судоходства и рыболовства. Последняя имеет особенно негативные последствия для нашей страны, так как рыбопромысловые суда зарубежных государств фактически продолжают в этой акватории нерегулируемый промысел, влияющий на объем запасов водных биологических ресурсов в водах, находящихся уже под российской юрисдикцией.

Это еще один пример того, как поспешное применение Конвенции 1982 г. к стратегически важным акваториям де-юре ведет к ущемлению прав Российской Федерации, которые ранее не оспаривались и базировались на исторических правооснованиях.

VIII. Международный район морского дна и концепция Общего наследия человечества

В рамках КООНМП был создан механизм по разведке и разработке минеральных ресурсов глубоководных районов Мирового океана, находящихся за пределами зон национальной юрисдикции прибрежных государств. Это зоны либо за рамками 200-мильного лимита континентального шельфа, либо (в случае предъявления прав на так называемый расширенный континентальный шельф) за пределами внешних границ континентального шельфа. Такие районы именуются международными районами морского дна (МРМД). Ресурсы дна и недр МРМД в рамках Конвенции получили статус «Общего наследия человечества» (ОНЧ), их разведка и разработка контролируется МОМД.

Среди ряда стран, особенно азиатских партнеров РФ, распространено опасное заблуждение в том, что статус ОНЧ, помимо ресурсов дна и недр МРМД, якобы применяется еще и к поверхлежащим акваториям. На самом деле, в соответствии с Конвенцией, воды, лежащие над МРМД, а также над «расширенным» континентальным шельфом за пределами 200-мильной зоны от исходных линий, всегда остаются водами открытого моря. Это означает, что концепция ОНЧ не может быть применима к этим акваториям, а ее сфера применения – это исключительно ресурсы дна и недр МРМД.

Следует также иметь в виду, что, за исключением ОНЧ, в международном, в т. ч. морском, праве не существует никаких подобных концепций, предусматривающих полную или частичную интернационализацию тех или иных морских пространств и/или ресурсов. Поэтому все предложения рассматривать, например, Арктику как общее достояние человечества, зону всемирного наследия и т. п.³² не только нелегитимны, но и носят явно выраженный спекулятивный характер.

Наконец, если избранный Российской Федерацией в 1997 г. подход по определению внешних границ континентального шельфа в Арктике посредством подачи соответствующей заявки в КГКШ не будет принципиально изменен, в этом регионе будет сформирован, как минимум, один МРМД, причем именно Россией (географически – это северо-западная часть бывшего советского арктического сектора).

Однако, пока процесс рассмотрения российской заявки не завершен, говорить о существовании МРМД в соответствующей зоне преждевременно. К сожалению, некоторые страны, например КНР,³³ на уровне официальных документов концептуального и стратегического характера допускают подобного рода «оплошности», явно стремясь выдать желаемое за действительное. Фактически, тем самым утверждается безальтернативность избранного Россией подхода, что не соответствует истине.

Кстати, позиция КНР по отношению к деятельности МОМД вообще выглядит провокационной. В частности, китайские эксперты призывают расширить полномочия МОМД за счет включения в его деятельность проблематики, касающейся вопросов определения внешних границ континентального шельфа (несмотря на то, что этим, в соответствии с Конвенцией 1982 г., занимается КГКШ). Пекин считает, что существующий подход является несправедливым, поскольку один орган (КГКШ) фактически решает вопрос о том, где будут проходить внешние границы континентального шельфа прибрежного государства. Тем самым КГКШ непосредственно влияет на площадь МРМД, ресурсы которого имеют статус ОНЧ. Китайские эксперты призывают МОМД играть более активную роль в определении границ МРМД. Более того, они подчеркивают, что интересы всех стран, имеющих потенциальную возможность разработки ресурсов МРМД, должны ставиться выше интересов прибрежных государств по расширению площади своего континентального шельфа. Китайские эксперты на заседаниях МОМД уже давно бьют «тревогу» по этому поводу, утверждая, что принцип ОНЧ повсеместно ущемляется прибрежными государствами.³⁴

IX. Перспективы разработки глубоководных ресурсов

Международный орган по морскому дну призван контролировать и выдавать лицензии: на первом этапе на разведку (на 15 лет с правом продления на определенных условиях), а на последующем – на разработку твердых полезных ископаемых МРМД. МОМД утвердил Правила поиска и разведки полиметаллических железомарганцевых конкреций (ЖМК), глубоководных полиметаллических сульфидов (ГПС) и кобальтоносных железомарганцевых корок (КМК). К 2020 г. ожидается принятие правил по добыче данных видов ресурсов, означающее начало официального старта их промышленной эксплуатации.³⁵

Россия является одним из пионеров разведки глубоководных ресурсов, что обеспечивает ей определенные преференции. Важно, что только две страны – Россия и Китай – занимаются разведкой всех трех видов полезных ископаемых (ЖМК, ГПС, КМК). При этом работы ведутся и в восточной части Тихого океана (разведка КМК в районе Магеллановых гор), и в его западной части (разведка ЖМК на поле Кларион-Клиппертон), а также в пределах срединного хребта Атлантического океана (разведка ГПС).³⁶

В 2016 г. МОМД продлил контракт с федеральным государственным предприятием «Южморгеология» по доразведке ЖМК в зоне Кларион-Клиппертон на пять лет до 2021 г. В районе Магеллановых гор контракт на КМК действует до 2030 г., а на ГПС в Атлантике – до 2027 г.³⁷

Считается, что на сегодняшний день ни одно государство не готово на практике перейти от разведки к осуществлению полноценной добычи глубоководных полезных ископаемых. Оптимальный вариант продвижения по этому пути – наращивание опыта по добыче в глубоководных районах в пределах собственной ИЭЗ.³⁸ В частности, канадская компания “Nautilus Minerals”,³⁹ 17% акций которой контролирует частично российский «Металлоинвест» (налоговый резидент Кипра, на 48% принадлежащий Алишеру Усманову)⁴⁰, планирует приступить в добыче в пределах ИЭЗ Папуа-Новой Гвинеи, а также Того, Фиджи, Соломоновых о-вов, Вануату и Новой Зеландии. Россия также может развивать технологии по разведке и добычи в районе Курильских и Командорских островов, предположительно богатыми залежами сульфидных руд.⁴¹

Если в плане разведки позиции России пока достаточно прочны, то в области готовности к добыче ее опережают такие страны, как Бельгия, Канада, Япония и КНР. Последняя, наряду с рядом других стран (Великобританией, Чехией, Бельгией и др.) в 2016 г. приняла закон о глубоководной добыче (Deep-Seabed Mining Law),⁴² который призван регулировать данный вид деятельности на государственном уровне, а также открыла профильный научный Институт глубоководной науки и инженерии.

В этой связи России, со стратегической точки зрения, остро не хватает государственной программы по изучению полезных ископаемых глубоководных районов Мирового океана, которая предусматривала бы не только проведение научно-исследовательских работ, строительство судов и производство необходимого оборудования, но и подготовку специалистов по указанному профилю.

Х. Экологические аспекты деятельности Международного органа по морскому дну

Одна из основных проблем, связанных с разработкой ресурсов МРМД, касается неуклонной экологизации деятельности МОМД.

С одной стороны, Статья 145 КООНМП наделила МОМД целым рядом обязанностей по обеспечению эффективной защиты морской среды, «экологического равновесия», а также флоры и фауны от вредных для нее последствий, которые могут возникнуть в результате деятельности в МРМД. В Соглашении 1994 г. МОМД были представлены полномочия по введению особых правил и процедур с целью оценки влияния тех или иных работ в МРМД на морскую среду. В частности, любая заявка от подрядчика должна сопровождаться оценкой потенциального экологического воздействия предлагаемой деятельности.⁴³ В целях реализации этих требований МОМД предполагает использовать так называемые рабочие и заповедные «эталонные полигоны». Термин «рабочие эталонные полигоны» означает участки, используемые для оценки последствий деятельности каждого подрядчика в МРМД для морской среды и обладающие типичными для МРМД экологическими характеристиками. Термин «заповедные эталонные полигоны» означает участки, в которых добыча не производится с тем, чтобы обеспечить типичность и ненарушенность биоты морского дна для целей оценки любых изменений флоры и фауны морской среды.⁴⁴

С другой стороны, подобная практика фактически означает существенное ограничение деятельности в МРМД в угоду сохранения его биоразнообразия, а

также формирование «защищенных областей», что весьма условно соотносится с нормами Конвенции.

Несмотря на то, что определенная степень защиты экосистем глубоководных районов морского дна необходима, ограничение доступа, например, к генетическим ресурсам этих районов будет контрпродуктивным для развития научного прогресса, промышленных и медицинских технологий.⁴⁵

США, со своей стороны, отстаивают позицию, согласно которой генетические ресурсы рассматриваемого района являются «открытыми ресурсами», а Статья 87 КООНМП, где приведен список свобод открытого моря, не носит исчерпывающего характера.⁴⁶

В противовес позиции США многие развивающиеся страны выступают за распространение концепции ОНЧ на генетические ресурсы МРМД с целью получения финансовой выгоды от их разработки развитыми государствами.⁴⁷

МОМД стремится играть более значимую роль в проведении и координации морских научных исследований. Однако руководство МОМД рассматривает такие исследования как вид деятельности, который наносит непоправимый урон состоянию гидротермальных источников, являющихся проводниками поступающей от ядра Земли химической энергии, используемой генетическими ресурсами для своего роста. Перед МОМД поставлена задача принципиальным образом скоординировать проведение любых научных исследований, в т. ч. направленных на изучение ресурсного потенциала в МРМД. Предполагается, что со временем МОМД станет играть еще более значительную роль в проведении и координации морских научных исследований, хотя до сих пор не совсем понятно, какие институциональные и правовые механизмы для этого будут использоваться.

Руководство МОМД также проявляет особую озабоченность в отношении рыболовства. Это связано с тем, что рыболовство (в особенности с использованием тралового метода) может негативно сказываться на состоянии генетических ресурсов глубоководных районов. Несмотря на то, что, согласно КООНМП, МОМД не имеет полномочий по регулированию рыболовства в покрывающих МРМД водах, усиление его компетенции в этой области представляется вполне вероятным.

XI. США и глубоководные ресурсы

США занимают особую позицию в отношении как континентального шельфа и его внешних границ, так и ресурсов глубоководных районов Мирового океана.

С одной стороны, США подписали Соглашение 1994 г., видоизменившее первоначальный режим разработки глубоководных ресурсов в пользу развитых государств. Формально американские политические и бизнес-элиты выступают за режим разработки данных ресурсов в рамках МОМД. Международная позиция также заключается в том, что разведка и разработка ресурсов МРМД невозможна вне рамок Конвенции 1982 г.⁴⁸

С другой стороны, оставаясь вне рамок Конвенции, США имеют в своем распоряжении хорошо разработанное национальное законодательство в области регулирования ресурсной деятельности в глубоководных районах морского дна. Еще в 1980 г. Конгресс США одобрил Закон о твердых полезных ископаемых глубоководных районов морского дна (Deep Seabed Hard Mineral Resources Act – DSHMRA),⁴⁹ направленный на регулирование добычи минеральных ресурсов. В его рамках разработка соответствующих ресурсов рассматривается как одна из свобод открытого моря.

Кроме того, в 1984 г. восемь государств (Бельгия, Франция, ФРГ, Великобритания, Италия, Япония, Голландия и США) заключили между собой соглашение о разработке глубоководных ресурсов дна Мирового океана.⁵⁰ Целью этого так называемого *mini-regime* было разрешить национальным государствам заниматься разработкой таких ресурсов вне рамок КООНМП. Некоторые американские эксперты продолжают считать Соглашение 1984 г. и последующие договоренности с другими странами, в т. ч. участниками МОМД, действующими и не утратившими силу.⁵¹

При этом США имели и имеют двусторонние соглашения (в частности, меморандумы о взаимопонимании) практически со всеми членами МОМД, которые ведут разведку глубоководных ресурсов, включая СССР⁵² (1987 г.) и КНР (1991 г.), но за исключением Науру, Кирибати, Южной Кореи и Тонга. Эти соглашения касаются механизмов урегулирования противоречий в случае взаимных претензий на те или иные участки глубоководного района морского дна.

Как уже отмечалось, режим разработки ресурсов МРМД (Соглашение 1994 г. об осуществлении Части XI Конвенции 1982 г., подписанное, но не ратифицированное США) и сама концепция ОНЧ пока не приобрели силу императивной нормы (*jus cogens*) международного права. Это предполагает возможность для тех стран, которые не присоединились к Конвенции 1982 г., и прежде всего США, не соблюдать эти нормы. Позиция США предполагает, что право любого государства свободно заниматься ресурсной деятельностью в районе является устоявшейся нормой обычного международного права.

В зоне Кларион-Клиппертон США первоначально закрепили за собой четыре участка ("USA-1", "USA-2", "USA-3" и "USA-4"), которые в т. ч. граничат с российскими участками.⁵³ Лицензиями на участки "USA-1" и "USA-4" владеет компания "OMCO", на 100% принадлежащая "Lockheed Martin Corporation". Участок "USA-2" остается нетронутым, а участок "USA-3" в 2012 г. был передан американо-бельгийско-итальянским консорциумом "OMA" МОМД в пользу бельгийской компании "G-TEC Sea Mineral resources NV".⁵⁴ При этом МОМД выражает молчаливое согласие с тем, что претензии США на два участка являются легитимными.⁵⁵ Более того, США могут вновь заявить свои права на участок "USA-2" площадью 112500 км², остающийся свободным.

XII. Конвенция 1982 г. и военно-стратегические интересы США

Не лишним будет еще раз обратить внимание на уникальную позицию США в отношении Конвенции 1982 г. Вашингтон, с одной стороны, не подписал и не ратифицировал КООНМП: в 1994 г. было лишь подписано Соглашение об исполнении Части XI Конвенции 1982 г., касающееся разработки глубоководных ресурсов МРМД. С другой стороны, США являются единственной страной, которая активно оспаривает нарушения норм и положений Конвенции и борется с ее расширительными трактовками другими странами в рамках инициированной в 1979 г. программы "Freedom of Navigation" (FON), которую курируют Госдепартамент и Пентагон. Программа "FON" предполагает не только направление нот дипломатического протеста, но и такие мероприятия, как демонстрация флага и проведение военно-морских учений и маневров.⁵⁶

Показательно, что оспаривание тех или иных правоприязаний осуществляется не только в отношении стран, с которыми у США довольно напряженные отношения (КНР, КНДР, Сирии, Ливии), но и в отношении ближайших союзников Вашингтона (Японии, Южной Кореи и др.).⁵⁷

Принципиально важно то, что американское понимание защиты принципа свободы судоходства не ограничено борьбой с нарушением именно этой свободы открытого моря, а включает в себя оспаривание абсолютно всех правоприязнаний. Среди них ограничение права мирного прохода и прав архипелажного и транзитного проходов, расширение прав в области обеспечения безопасности в прилегающей зоне, ограничение военно-морской деятельности в пределах ИЭЗ и некорректно установленных прямых исходных линий, распространение статуса внутренних (в т. ч. исторических) вод на те или иные акватории.

Мотивация США здесь предельно ясна: Вашингтон старается не допустить того, чтобы постоянная и неоспариваемая практика тех или иных государств в конечном счете привела к формированию норм обычного права (международного обычая), который стал бы обязательным для исполнения всеми государствами-участниками международного сообщества.⁵⁸

Однако де-факто такой курс направлен, прежде всего, на поддержание американского доминирования в Мировом океане и защиту экономических (свободы торговли) и военно-стратегических (возможность беспрепятственной переброски вооруженных сил) интересов США.

Для России проблема заключается в том, что пока теоретически, но в перспективе и практически, американская программа "FON" может быть использована и для того, чтобы оспорить правовой статус Северного морского пути (СМП).⁵⁹ Разговоры об этом уже ведутся на уровне руководства военно-морских сил (ВМС) США.⁶⁰ Россия рассматривает СМП в качестве национальной транспортной артерии, находящейся под ее полным контролем. В отношении СМП действует разрешительный порядок прохода гражданских судов и планируется ввести уведомительный порядок прохода военных кораблей зарубежных государств.⁶¹

Крайне негативным сценарием развития ситуации будет также активизация мероприятий в рамках "FON" в акваториях вокруг российского Крымского полуострова, государственная принадлежность которого не признана и может быть оспорена другими заинтересованными странами, включая США. Первый тревожный сигнал прозвучал уже в декабре 2018 г., когда США направили свой эсминец в российский залив Петра Великого⁶² для того, чтобы в очередной раз (начиная с 1987 г.) оспорить положения советского национального законодательства 1957 г., в соответствии с которыми вся его акватория была объявлена внутренними (историческими) водами, находящимися под полным государственным суверенитетом РФ.

XIII. Заключение

В настоящее время Российская Федерация находится в сложной ситуации. С одной стороны, она вынуждена исполнять нормы и положения Конвенции 1982 г. как ключевого международного соглашения в области управления и использования пространствами и ресурсами Мирового океана. С другой стороны, нельзя не учитывать, что беспрекословное соблюдение этих норм может нести угрозу ее собственным интересам, прежде всего в области обеспечения национальной безопасности, включая ее военный, ресурсный, экологический и другие аспекты.

Безусловно, необходимость самого участия России в Конвенции 1982 г. не подлежит сомнению. В противном случае, Россия понесла бы существенные репутационные издержки. Тем не менее не стоит преувеличивать значение Конвенции, в т. ч. по отношению к нормам обычного международного права и

национальной правовой доктрине. Эти нормы крайне важны применительно к Арктическому региону. Даже в случае с определением внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане следует помнить, что избранный Россией в 1997–2001 гг. путь, связанный с обращением в Комиссию по границам континентального шельфа, не является безальтернативным, в т. ч. в рамках самой Конвенции.

К сожалению, пока целый ряд прибрежных государств не присоединился к Конвенции. Это прежде всего относится к крупнейшей морской и военно-морской державе – США. По отношению к США, Россия и другие страны-участницы Конвенции находятся в неравных условиях. Американский тезис о том, что США беспрекословно чтут нормы и положения КООНПМ, является не более чем политической спекуляцией. США вряд ли откажутся как от расширительных трактовок ее ключевых положений, так и от приоритета своего национального законодательства над конвенционными нормами.

Принуждая другие страны беспрекословно соблюдать нормы и положения Конвенции посредством программы “Freedom of Navigation”, США действуют исключительно в собственных экономических и военно-стратегических интересах: им крайне выгодно, чтобы все остальные государства действовали в Мировом океане максимально единообразно. При этом сами США видят в процессе присоединения к Конвенции целый ряд негативных последствий для себя, одновременно стремясь воспользоваться всеми предоставляемыми ею преимуществами. Это вызывает, по крайней мере, два важных вопроса. Будут ли США действовать так же, как и Россия, в определении внешних границ своего континентального шельфа или нет? Будет ли этот процесс сопровождаться ратификацией Конвенции или же пройдет вне ее рамок?

В рамках Конвенции был принят режим разведки и разработки глубоководных ресурсов Мирового океана за пределами зон национальной юрисдикции. Эти ресурсы по праву можно считать своеобразным стратегическим запасом всего человечества. Наряду с рядом других развитых стран, СССР был пионером в их исследовании. Хотя сегодня позиции России с этой сфере еще достаточно прочны, намечается существенное отставание ее от других государств: в РФ нет ни профильных научно-исследовательских институтов, ни технического оборудования, ни соответствующего законодательного обеспечения в данной области. Китай довольно значительно опережает РФ в этой сфере. Остающиеся в стороне от Конвенции США также вносят определенный диссонанс в существующий режим разработки данных ресурсов, оставляя открытым вопрос о том, будут ли они принимать на себя предписанные Конвенцией обязательства по их эксплуатации или же предпочтут действовать исключительно в своих национальных интересах.

Российское участие в Конвенции не должно быть пассивным. Оно должно предполагать активную позицию по интерпретации ее норм и положений. Защита национальных интересов РФ в области освоения и использования пространств и ресурсов Мирового океана предполагает состязательность государственных позиций и их отстаивание в рамках различного рода международных организаций и институтов. Необходимо формирование пула экспертов, которые могли бы представлять российские интересы на международном уровне. Только в таком случае можно рассчитывать, что существующие конвенционные рамки не будут ограничивать возможности России в данной области.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements. United Nations Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea. Last updated 08.04.2019. URL: http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm.

² Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Международный обычай как основной источник международного права // Государство и право. 2012. № 6. С. 81–83.

³ North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC). URL: <https://www.neafc.org>.

⁴ Статут Международного Суда ООН. URL: <http://www.un.org/ru/ijc/statut.shtml#chap2>.

⁵ Вылегжанин А.Н. Становление глобального правового пространства в XXI веке // Международные процессы. 2010. Т. 8. № 2(23). 2010. С. 15–29.

⁶ Жудро И.С. Эволюция международно-правового режима Северного Ледовитого океана и национальные интересы России // Московский журнал международного права. 2016. № 2. С. 63–80.

⁷ Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>.

⁸ Марченко М.Н. Правовые системы современного мира. Уч. пособие. – М.: ИКД Зеркало-М, 2009.

⁹ Members of the Commission on the Limits of the Continental Shelf 2017–2022. UN Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea. Last updated 25.09.2018. URL: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_members.htm#Members.

¹⁰ Носиков А.Н. Современные тенденции развития правового режима Международного района морского дна. Автореферат дис. на соиск. уч. ст. канд. юр. наук. – М.: МГИМО(У) МИД РФ, 2010; Носиков А.Н. Конвенция по морскому праву и Международный орган по морскому дну: взгляд США // Московский журнал международного права. 2010. № 2. С. 93–108.

¹¹ Жудро И.С. К толкованию норм международного права о Комиссии по границам континентального шельфа в контексте национальных интересов России и других приарктических государств // Московский журнал международного права. 2017. № 1. С. 50–63.

¹² Harrison J. Making the Law of the Sea: A Study in the Development of International Law. – N.Y.: Cambridge University Press, 2011. P. 51–59; Lodge W.M. The Common Heritage of Mankind // The Law of the Sea Convention at 30: Success, Challenges and New Agendas / Ed.by D.Freestone. – Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. P. 60; Tanaka Y. The International Law of the Sea. – N.Y.: Cambridge University Press, 2012. P. 140–141; Международное право. Уч. для бакалавров / под ред. А.Н.Вылегжанина. 2-е изд. – М.: Юрайт, 2012. С. 199, 202.

¹³ 17 ноября 1987 г. Межведомственная группа по морскому праву и океанической политике США в своем Меморандуме отметила, что «условия определения границ ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года являются международным обычным правом и Соединенные Штаты будут использовать эти правила как для определения границ своего континентального шельфа, так и для оценки претензий других государств в отношении континентального шельфа». См.: Roach J.A., Smith W.R. Excessive maritime claims. 3^d ed. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012. P.187–188.

¹⁴ Senate Executive Report. 108th Congress, 2nd Session. Exec. Rpt. 108-10. 11 March 2004. P. 89, 93. URL: <http://www.gc.noaa.gov/documents/SEExecRept-108-10.pdf>; Senate Executive Report. 110th Congress, 1st Session. Exec. Rpt. 110-9. 19 December 2007. P. 19. URL: <http://www.gc.noaa.gov/documents/UNCLOS-Sen-Exec-Rpt-110-9.pdf>.

¹⁵ Senate Executive Report. 110th Congress, 1st Session. Exec. Rpt. 110-9. Op. cit. P. 11.

-
- ¹⁶ Ibid. P. 12–13, 26–27.
- ¹⁷ Wilson B., Kraska J. American security and Law of the Sea // Ocean Development & International Law. V. 40. 2009. P. 284.
- ¹⁸ Declarations and statements: Russian Federation. UN Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea. Last updated 30.04.2019. URL: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#Russian%20Federation%20Upon%20signature.
- ¹⁹ Zou K., Ye Q. Interpretation and application of Article 298 of the Law of the Sea Convention in Recent Annex VII arbitrations: an appraisal // Ocean development and International Law. V. 48. № 3-4. 2017. P. 331–344.
- ²⁰ The Arctic Sunrise arbitration (Netherlands v. Russia). Permanent Court of Arbitration. URL: <https://pca-cpa.org/en/cases/21>.
- ²¹ The South China Sea arbitration (The Republic of the Philippines v. the People's Republic of China). Permanent Court of Arbitration. URL: <https://pcacases.com/web/sendAttach/1801>.
- ²² Dispute concerning coastal state rights in the Black Sea, Sea of Azov, and Kerch Strait (Ukraine v. the Russian Federation). Permanent Court of Arbitration. URL: <https://pca-cpa.org/en/cases/149>.
- ²³ Statement given to the informal meeting of Legal Advisers of Ministries of Foreign Affairs. New York, 23 October 2006. URL: <https://www.itlos.org/press-media/statements-of-the-president/statements-of-president-wolfrum>.
- ²⁴ Baumert K.A. The outer limits of the continental shelf under customary international Law // The American Journal of International Law. V. 111. № 4. 2017. P. 827–872.
- ²⁵ Статья 1 относит к шельфу поверхность и недра морского дна в районах, примыкающих к берегу континента или острова, но находящихся вне зоны территориальных вод до глубины 200 м или же за этим пределом до того места, *до которого глубина позволяет разработку*. Конвенция о континентальном шельфе. Женева, 29 апреля 1958 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/conts.pdf.
- ²⁶ Outer Continental Shelf Lands Act. URL: <https://www.boem.gov/Outer-Continental-Shelf-Lands-Act>.
- ²⁷ Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим: Основные проблемы. – М.: Статут, 2007. С. 112; 286–292.
- ²⁸ Japan: Notification regarding the submission made by the Russian Federation to the Commission on the Limits of the Continental Shelf. 14 March 2002. URL: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/CLCS_01_2001_LOS_JPNtext.pdf.
- ²⁹ Пересмотренное частичное представление Российской Федерации в Комиссию по границам континентального шельфа в отношении континентального шельфа в Охотском море. Ч. 1: Резюме. МИД РФ. 2013. URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev13/part_1_Rezume_MID.pdf.
- ³⁰ Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод: теория и практика государств / под ред. А.Н.Вылегжанина. – М.: МГИМО, 2012.
- ³¹ Мелков Г.М. К вопросу о статусе Печорского и Охотского морей // Московский журнал международного права. 2014. № 4. С. 40–55.
- ³² The European Union's Strategy of Sustainable Management for the Arctic. Tromso, Norway, 19 January 2009. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-9_en.htm?locale=en.

-
- ³³ China's Arctic Policy. The State Council Information Office of the People's Republic of China. January 2018. URL: http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm.
- ³⁴ Franckx E. The International Seabed Authority and the Common Heritage of Mankind: The Need for States to Establish the Outer Limits of their Continental Shelf // *The International Journal of Marine and Coastal Law*. V. 25. 2010. P. 543–567.
- ³⁵ The Mining Code. Kingston (Jamaica): International Seabed Authority. URL: <https://www.isa.org.jm/mining-code/Regulations>.
- ³⁶ Deep Seabed Minerals Contractors. URL: <https://www.isa.org.jm/deep-seabed-minerals-contractors>.
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ Андрианов А. Кто первый за кладом // *Российская газета*. 4 декабря 2018; Он же. О чем молчит великий океан? // *Научная Россия*. 22 декабря 2018.
- ³⁹ Nautilus Minerals: Overview. URL: <http://www.nautilusminerals.com/irm/content/overview.aspx?RID=252&RedirectCount=1>.
- ⁴⁰ Page R. An Overview of Chinese Policy, Activity and Strategic Interests Relating to Deep Sea Mining in the Pacific Region. Deep Sea Mining Campaign Report. Project of the Ocean Foundation. – Washington D.C.: The Ocean Foundation, 2018. URL: http://www.deepseaminingoutofourdepth.org/wp-content/uploads/China-Report_FINAL.pdf.
- ⁴¹ Добровидова О. Мы даже не понимаем степени изученности наших близлежащих дальневосточных морей! // *Чердак: наука, технологии, будущее*. 05.07.2018. URL: <https://chrdrk.ru/sci/adrianov-interview>.
- ⁴² Zhang G., Zheng P. A New step forward: review of China's 2016 legislation on International Seabed Area exploration and exploitation // *Marine Policy*. № 6. 2016. P. 244-255.
- ⁴³ Статсья 7(1) Приложения к Соглашению 1994 г. об осуществлении Части XI Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agreement_impl_lawsea.shtml.
- ⁴⁴ Правило 31(7). См. Правила поиска и разведки полиметаллических конкреций в Районе. Приняты 13 июля 2000 года (ISBA/6/A/18, приложение, от 4 октября 2000 г.), с поправками, внесенными в 2013 г. (ISBA/19/C/17, приложение, от 22 июля 2013 г.), и с поправками, внесенными в 2014 г. (ISBA/20/A/9, приложение, от 24 июля 2014 г.). URL: <http://www.isa.org.jm/files/documents/RU/Regs/MiningCode.pdf>.
- ⁴⁵ Tanaka Y. A Dual Approach to Ocean Governance: The Cases of Zonal and Integrated Management in International Law of the Sea. The Ashgate International Law Series. – Bodmin: Ashgate, 2008. P. 137–149, 205.
- ⁴⁶ Lodge W.M. Op. cit. P. 67.
- ⁴⁷ Шувалова Т. Морское биоразнообразие в поле зрения ООН: в ожидании новых ответов. Комментарий. Российский совет по международным делам. 01.04.2019. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/morskoe-bioraznoobrazie-v-pole-zreniya-oon-v-ozhidanii-novykh-otvetov-na-starye-voprosy/?sphrase_id=26277670.
- ⁴⁸ Lodge W.M. Op. cit. P. 733–742.
- ⁴⁹ Deep Seabed Hard Mineral Resources Act. 28 June 1980. URL: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Deep%20Seabed%20Hard%20Mineral%20Resources%20Act.pdf>.

⁵⁰ Belgium-France-Federal Republic of Germany-Italy-Japan-Netherlands-United Kingdom-United States: Provisional Understanding Regarding Deep Seabed Mining // *International Legal Materials* (American Society of International Law). № 6. 1984. P. 1354–1365.

⁵¹ Groves S. The U.S. Can Mine the Deep Seabed Without Joining the U.N. Convention on the Law of the Sea. The Heritage Foundation Backgrounder № 2746. – Washington D.C.: The Heritage Foundation, 2012. URL: <http://www.heritage.org/research/reports/2012/12/the-us-can-mine-the-deep-seabed-without-joining-the-un-convention-on-the-law-of-the-sea>.

⁵² Belgium-Canada-Italy-Netherlands-Union of Soviet Socialist Republics: Agreement on the Resolution of Practical Problems with respect to Deep Seabed Mining Areas, and Exchange of Notes Between the United States and the Parties to the Agreement // *International Legal Materials* (American Society of International Law). № 6. 1987. P. 1502–1515.

⁵³ Deep Seabed Mining. A Report to Congress. U.S. Department of Commerce. National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). – Washington D.C.: NOAA, 1995. URL: https://www.gc.noaa.gov/documents/gcil_dsm_1995_report.pdf.

⁵⁴ Map 1: US Claims in the Clarion-Clipperton Zone // Groves S. Op. cit. URL: <https://www.heritage.org/report/the-us-can-mine-the-deep-seabed-without-joining-the-un-convention-the-law-the-sea>.

⁵⁵ Zalik A. Mining the seabed, enclosing the Area: proprietary knowledge and the geopolitics of the extractive frontier beyond national jurisdiction // *International Social Science Journal*. November 2018. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/issj.12159>.

⁵⁶ Этот подход вполне закономерно получил название «перо и молот». См.: Kuok L. The US FON program in the South China Sea. The Brookings Institute East Asia Policy Paper № 9. – Washington D.C.: Brookings, 2016. URL: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-US-FON-Program-in-the-South-China-Sea.pdf>.

⁵⁷ DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports. Undersecretary of Defense for Policy. U.S. Department of Defense (DoD). URL: <http://policy.defense.gov/OUSSDP-Offices/FON>.

⁵⁸ Stephens D. The legal efficacy of freedom of navigation assertions // *International Law Studies*. V. 80. 2006. P. 243. URL: <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.ru/&httpsredir=1&article=1274&context=ils>.

⁵⁹ Тодоров А.А. Куда ведет Северный морской путь? Комментарий. Российский совет по международным делам. 18.04.2019. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kuda-vedet-severnoy-morskoy-put/?sphrase_id=26275265.

⁶⁰ “Challenging” Russia in the Arctic: Political posturing or a war in the making // *Russia Today*. 23.02.2019. URL: <https://www.rt.com/news/452228-us-uk-arctic-freedom>.

⁶¹ Пояснительная записка к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в правила плавания и пребывания иностранных военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях, в территориальном море, во внутренних морских водах, на военно-морских базах, в пунктах базирования военных кораблей и морских портах Российской Федерации». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=89000>.

⁶² Panda A. US Navy conducts first post-Cold War FONOP in Peter the Great Bay, off Russian coast: The operation challenges what the United States sees as excessive Russian maritime claims // *The Diplomat*. 06.12.2018. URL: <https://thediplomat.com/2018/12/us-navy-conducts-first-post-cold-war-phonop-in-peter-the-great-bay-off-russian-coast>.

**ЗАЩИТА ВЫНУЖДЕННЫХ МИГРАНТОВ
В УСЛОВИЯХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ:
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-74-82

Аннотация Международно-правовые основы защиты вынужденных мигрантов изучаются в контексте системных подходов к приему этих лиц в условиях их массового перемещения по причине вооруженных конфликтов. Особенности правового статуса беженцев и лиц, получивших убежище, рассмотрены в рамках защиты, предоставляемой отдельным категориям покровительствуемых лиц в условиях военных действий. Проанализированы основные международно-правовые элементы, составляющие институт временного убежища.

Ключевые слова международно-правовая защита вынужденных мигрантов, беженцы, лица, ищущие убежище, гарантии временной защиты, право на свободу передвижения, покровительствуемые лица, международное гуманитарное право, миграционный кризис в ЕС

Title Protecting forced migrants in armed conflicts: international legal aspects

Abstract International legal grounds for protection of forced migrants are examined through analysis of systemic approaches to admission of such persons in the conditions of mass influx caused by armed conflicts. The specifics of the legal status of refugees and individuals who have been granted asylum are considered within the framework of special protection provided to select categories of protected persons in situation of hostilities. Key international legal elements that constitute the institute of temporary asylum are also analyzed.

Keywords international legal protection of forced migrants, refugees, asylum-seekers, guarantees of temporary protection, right to freedom of movement, protected persons, International Humanitarian Law, the EU migration crisis

На современном этапе причины вынужденной миграции индивидов из государств их происхождения все чаще связаны с международными и внутригосударственными вооруженными конфликтами, которые предопределяют массовый и нередко неорганизованный выезд людей. Термином «вынужденные мигранты» в статье обозначены лица, которые выезжают с территории государства гражданства или обычного местожительства в другие страны по объективно не зависящим от них причинам. Этот термин распространяется на (1) беженцев; (2) лиц, ищущих убежище; (3) лиц, пользующихся временным убежищем либо временной защитой; (4) бенефициаров международной защиты (в праве ЕС); а также на другие категории, установленные национальным законодательством принимающих стран.

Международное сообщество и организации должны учитывать обстоятельства массового исхода населения при приеме потенциальных беженцев

Ястребова Алла Юрьевна – профессор кафедры международного права Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации.

и лиц, ищущих убежище, а также других категорий вынужденных мигрантов, покинувших территорию тех государств, где происходят вооруженные конфликты. Эти обстоятельства должны быть учтены и при защите таких людей от последствий военных действий.

I. Проблема вынужденных мигрантов в международном праве

Общий перечень прав и свобод иностранных граждан, который содержится в «Декларации ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают» (1985 г.),¹ частично применяется государствами и при регламентации правового статуса вынужденных мигрантов. К таким правам, в частности, относятся права на жизнь и личную неприкосновенность, семью, свободу мысли, выражения мнения, совести и вероисповедания, сохранения родного языка, культуры и традиций, владения имуществом и выезда из страны пребывания (статья 5 Декларации 1985 г.).² Основой реализации таких прав и свобод является суверенитет государства пребывания и его международно-правовые обязательства по отношению к иностранным гражданам и апатридам. Принцип свободы передвижения, обозначенный в частях 2–3 статьи 12 «Международного пакта о гражданских и политических правах» 1966 г.,³ отражает право индивида свободно покинуть любую страну, включая свою собственную. Он также устанавливает запрет ограничений такого права иначе, как по соображениям национальной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения, соблюдения прав и свобод других лиц.

Право лица на свободу передвижения и право государства устанавливать порядок въезда и пребывания иностранных граждан и апатридов на своей территории связаны и находятся во взаимодействии. Т.А.Прудникова указывает на связь системы регулирования государствами миграционных процессов с гарантиями прав человека и отдельно рассматривает генезис свободы передвижения в структуре такого регулирования.⁴ А.А.Тебряев, изучающий реализацию общепризнанных стандартов прав человека принимающими государствами, отмечает, что «мигранты, наделенные определенным набором субъективных прав и обязанностей, должны их в основном сохранять и при перемещении в другую страну».⁵

Тем не менее право индивида на убежище, относящееся к группе специальных прав *вынужденных мигрантов*, отдельно закреплено соответствующими международно-правовыми актами. Именно право на убежище является системообразующим элементом правового статуса вынужденных мигрантов.⁶ В данной статье под термином «убежище» понимается предоставление принимающим государством на своей территории защиты иностранному гражданину или лицу без гражданства. Такая защита состоит в гарантиях невыдачи и невысылки, возможности постоянного или временного пребывания и обеспечении основных прав и свобод человека. Принцип “Non-Refoulement” («невыдворение») вытекает из обязательства государств-участников Конвенции ООН о статусе беженцев от 1951 г.,⁷ закрепленного в статье 33, которая запрещает высылку или принудительное возвращение этих лиц в государство происхождения, где их жизни и личной неприкосновенности угрожает опасность. Запрет высылки не может нарушаться иначе как по соображениям государственной безопасности или ввиду того, что те или иные беженцы представляют общественную угрозу для принимающей страны.

Содержащиеся в докладе «Права человека мигрантов», озвученном на 68-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (2013 г.),⁸ общие принципы регулирования

миграции включают недискриминацию, невыдворение, соблюдение интересов ребенка и единство семьи (п. 28). Позиция Международной организации по миграции (МОМ) состоит в том, что государства приема обязаны оценить реальные опасения лица в контексте общей ситуации с правами человека в государстве выезда и конкретных, индивидуальных обстоятельств бегства. При этом принцип невыдачи и невысылки должен применяться ко всем вынужденным мигрантам, независимо от приобретения ими статуса беженца.⁹ Глобальный договор ООН о безопасной, упорядоченной и легальной миграции 2018 г.¹⁰ содержит такие руководящие и основополагающие принципы, как ориентированность на интересы людей, международное сотрудничество, национальный суверенитет, верховенство права и соблюдение правовых процедур, устойчивое развитие, права человека, учет гендерных аспектов и интересов детей, вовлечение всех государственных структур и общества (п. 15). Данный международно-правовой акт является рекомендательным рамочным документом, имеющим целью обеспечить координацию и взаимодействие государств по вопросам миграции.

Таким образом, правовой статус вынужденных мигрантов определяется как совокупность прав, свобод, обязанностей и гарантий, общих и специальных принципов и стандартов обращения, которые международное сообщество предусматривает для приема и пребывания таких лиц на территории принимающих государств.

II. Реакция ЕС на миграционный кризис

Противоречия в соотношении универсального и регионального международно-правового регулирования вынужденной миграции стали особенно заметны в условиях связанного с Европейским Союзом так называемого «миграционного кризиса». Государства-члены ЕС в своем большинстве придерживаются ограничительных подходов к въезду и интеграции граждан стран Ближнего Востока и Северной Африки. Страны ЕС одновременно используют и вышеприведенное определение беженцев, установленное универсальной Конвенцией о статусе беженцев 1951 г., и Дублинскую систему рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища на территории государств-членов.¹¹ Государства-члены ЕС толкуют закрепленный в статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. принцип свободы передвижения достаточно узко – в контексте применения института временной защиты. Это требует определения страны первого въезда, либо государства, добровольно согласившегося принять мигрантов. Использование указанного института противоречит обеспечению процедуры признания постоянного правового статуса вынужденных мигрантов и возможности самостоятельного выбора ими принимающего государства в пределах ЕС.

С учетом того, что большинство так называемых иррегулярных вынужденных мигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки (прежде всего, из Сирии, Йемена и Ливии) выехало из государств происхождения в чрезвычайных условиях – по причине продолжительных военных действий и отсутствия личной безопасности, приобретение ими правового статуса беженцев как лиц, имеющих опасения преследования согласно критериям Конвенции 1951 г., невозможно. Кроме того, предложения Европейской Комиссии по распределению лиц, ищущих убежище, в соответствии с реальными возможностями государств-членов ЕС были отвергнуты рядом государств-членов (Испанией, Португалией, Венгрией, Польшей, Чехией, Словакией, странами Балтии).¹² Подобное распределение соответствовало бы заложенному в преамбуле Конвенции о статусе беженцев 1951 г. принципу разделения бремени приема (“Burden-sharing”).

Тем не менее обязательные квоты приема вынужденных мигрантов не стали правовым инструментом иммиграционной политики ЕС. Итогами саммита государств-членов ЕС, состоявшегося 28–29 июня 2018 г. и преимущественно посвященного вопросам миграции, стали договоренности о добровольной организации приема вынужденных мигрантов, создании фильтрационных центров «высадки» мигрантов вне территории ЕС, продолжении финансирования Европейского трастового фонда для Африки, сотрудничества с Турцией по обустройству сирийских граждан, а также ограничению передвижения лиц, ищущих убежище, в пределах ЕС.¹³

На прошедшем в Зальцбурге (Австрия) в сентябре 2018 г. саммите государств-членов ЕС были продолжены дебаты по вопросам укрепления внешних границ ЕС и сотрудничества с третьими государствами по приему мигрантов. Также была выдвинута инициатива по организации совещания совместно с Лигой арабских государств, на котором можно было бы рассмотреть вопросы межрегионального взаимодействия в этой области. Итогом саммита двух региональных организаций, состоявшегося 24–25 февраля 2019 г. в Шарм-эль-Шейхе (Египет), стало принятие Декларации «Вклад в стабильность».¹⁴ Основной акцент в ней был сделан на консолидации по таким глобальным международно-правовым вопросам, как защита и поддержка беженцев, укрепление стандартов прав человека, а также предупреждение незаконной миграции, перевозки мигрантов и торговли людьми (п. 3).

Таким образом, государства-члены ЕС продолжают формирование общей иммиграционной политики. Речь, в том числе, идет об учреждении центров приема вынужденных мигрантов вне собственной территории с тем, чтобы сократить число лиц, обращающихся с целью предоставления временного убежища или статуса беженцев непосредственно в государствах-членах ЕС.

III. Актуальность и эволюция международного гуманитарного права в сфере защиты вынужденных мигрантов

В условиях вооруженных конфликтов положение вынужденных мигрантов значительно усложняется – и как лиц, которые, как и остальное гражданское население, страдают от общих опасностей военных действий и их тяжелых гуманитарных последствий, и как лиц, обладающих специальным международно-правовым статусом.

Основные международные договоры по защите беженцев были приняты в рамках Лиги Наций уже после установления нацистского режима в Германии и военной оккупации ею соседних стран накануне событий Второй мировой войны.¹⁵ Эти события привели к массовому исходу населения оккупированных государств и части немецких граждан в другие европейские и в заокеанские страны.

IV Женевская Конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г.¹⁶ предусматривает определенные механизмы защиты вынужденных мигрантов. Статья 4 Конвенции включает в число покровительствуемых лиц тех индивидов, которые в обстоятельствах конфликта или оккупации находятся во власти воюющей стороны или оккупационной державы, гражданами которой они не являются. Под покровительствуемыми лицами понимаются отдельные категории гражданских лиц, которым предоставляются особые права, ввиду их большей незащищенности по время вооруженных конфликтов, по сравнению с другими индивидами.¹⁷ Требование статьи 13 Конвенции к государствам-участникам связано с распространением защиты на все население находящихся в конфликте сторон без какой-либо дискриминации по признакам расы, национальности, религии или политических убеждений.

Согласно части 4 статьи 45 IV Женевской Конвенции 1949 г., «Покровительствуемое лицо ни в коем случае не может быть передано в страну, в которой оно могло бы опасаться преследований в связи со своими политическими или религиозными убеждениями». Часть 2 статьи 70 Конвенции гарантирует защиту граждан оккупирующей державы, которые до войны нашли убежище на оккупированной территории, от депортации за ее пределы. Депортация может быть предпринята только за правонарушения, совершенные до начала военных действий, за которые, по законодательству государства пребывания, лицо подлежало бы выдаче и в мирное время. В данном случае применение основ права беженцев и принципа невыдворения обусловлено сохранением специального международно-правового статуса таких лиц и существующими обязательствами государств-участников универсальной Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

Воюющие стороны обязаны руководствоваться общим принципом гуманности в отношении мигрантов как некомбатантов. В то же время государства по своему усмотрению вправе выбирать любые способы контроля мигрантов, находящихся под их властью, включая интернирование (временное принудительное поселение иностранных граждан в специально предназначенном для этого безопасном месте).

Статья 44 IV Женевской конвенции 1949 г. предусматривает особенности применения мер контроля воюющей стороной в отношении беженцев как лиц, не пользующихся покровительством ни одного правительства. Запрещается обращаться с беженцами враждебно только в силу того факта, что они являются гражданами государства-противника.¹⁸ Гуманитарный подход применительно к условиям пребывания беженцев в принимающих государствах в условиях вооруженных конфликтов означает и то, что воюющие стороны не имеют права произвольно лишить статуса беженца лиц, уже обладающих им. Тем не менее, на взгляд автора, в международном гуманитарном праве должно быть дополнительно обозначено, что формальная принадлежность лица к гражданству какой-либо из воюющих сторон не означает прекращение действия его правового статуса беженца.

Статья 73 I Дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., касающегося защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов,¹⁹ определяет, что лица, которые до начала войны рассматривались как апатриды или беженцы, согласно соответствующим международным актам или национальному законодательству, пользуются защитой IV Женевской конвенции 1949 г., «при всех обстоятельствах и без какого-либо неблагоприятного различия».

Во время военных действий реальная забота о беженцах и лицах, получивших убежище, может быть поручена державе-покровительнице или Международному комитету Красного Креста (МККК). Гуманитарные функции МККК, предусмотренные статьей 10 и частью 5 статьи 143 IV Женевской конвенции, позволяют его персоналу осуществлять защиту вынужденных мигрантов. Если же эти лица являются выходцами из третьей страны, не являющейся стороной вооруженного конфликта, то здесь вполне применимо обращение воюющих государств к державе-покровительнице. Это позволяет исключить предвзятый подход к защите беженцев и лиц, ищущих убежище, и указывает на необходимость обеспечить покровительство вынужденным мигрантам в условиях вооруженных конфликтов при любых условиях и на территории любой страны.

Указанные защитные нормы и принципы дополняются отдельными заключениями Управления Верховного комиссара ООН по беженцам (УВКБ ООН), так или иначе затрагивающими вопросы защиты вынужденных мигрантов в условиях вооруженных конфликтов.

В этом контексте особо актуально заключение Исполнительного комитета Управления Верховного Комиссара ООН по беженцам (УВКБ ООН) № 22 (XXXII) «Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока» от 1981 г.²⁰ Оно предусматривает защиту лиц без установленного правового статуса и гарантии государствами их допуска на свою территорию. Предоставление принимающими государствами убежища таким лицам на временной основе выступает, по существу, правовой альтернативой приобретению постоянного статуса беженцев и упрощает процедуры признания.

Не менее актуально и заключение № 48 (XXXVIII) «Военные или вооруженные нападения на лагеря и поселения беженцев» от 1987 г.,²¹ в котором такие нападения определены как противоречащие международному праву в целом и международному гуманитарному праву, в частности. В Заключении указано, что лагеря и поселения беженцев носят исключительно гражданский и гуманитарный характер и являются гражданскими объектами, нападение на которые воюющим сторонам воспрещено. В то же время устанавливаются обязанности администрации лагерей и поселений беженцев подчиняться требованиям общественного порядка страны нахождения и воздерживаться от деятельности, нарушающей их гражданский и гуманитарный характер (п. 4а).

Применение приведенных международно-правовых основ защиты необходимо учитывать также при создании так называемых безопасных местностей (“safe havens”) для временного размещения вынужденных мигрантов, которые подверглись перемещению внутри своей страны, т. е. внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). Такие места временного размещения ВПЛ были организованы в условиях вооруженного конфликта на территории Сирии. Сирийские власти и представители российских вооруженных сил многократно указывали на необходимость принятия мер по обеспечению личной безопасности находившихся там граждан.

Заключение Исполкома УВКБ ООН № 100 (LV) «Международное сотрудничество и распределение ответственности в ситуациях массового притока беженцев» от 2004 г.²² рекомендует международному сообществу оказывать принимающим государствам поддержку и помощь в сохранении гражданского и гуманитарного характера убежища, в т. ч. путем разоружения вооруженных элементов и выявления, отделения от остальных перемещенных лиц и интернирования военнослужащих, а также установления критериев и форм гуманитарного вывоза или эвакуации этих лиц в другие страны (п. j).

Заключение Исполкома УВКБ ООН № 12 (XXIX) «Экстерриториальное действие определения статуса беженца» от 1978 г.²³ рекомендует государствам-участникам Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. признать сохранение и непрерывное действие статуса беженца во всех государствах, если такие лица не попадают под прекращающие или исключающие положения. Это вполне согласуется с содержанием упомянутой выше статьи 73 I Дополнительного протокола 1977 г., согласно которой признание кого-либо беженцем или апатридом до начала войны дает право и на признание покровительствуемым лицом и в условиях вооруженного конфликта.

Заключение Исполкома УВКБ ООН № 80 (XLVII) «Всеобъемлющий и региональные подходы внутри системы защиты» от 1996 г.²⁴ призывает государства и международные организации создавать средства предупреждения или снижения возможности возникновения конфликтов как одной из причин вынужденного перемещения населения и принимать меры по примирению сторон, особенно на постконфликтном этапе, для повышения прочности решений (п. e/ix)). Представляется, что данные рекомендации по мирному урегулированию должны

быть системно интегрированы в международно-правовую регламентацию защиты вынужденных мигрантов в условиях вооруженных конфликтов.

Вынужденная миграция в условиях военных действий представляет собой сложную гуманитарную проблему. Одним из важнейших приоритетов международного сотрудничества в этой сфере является обеспечение своевременности и эффективности использования международно-правовых основ статуса вынужденных мигрантов и защиты покровительствуемых лиц при вооруженных конфликтах. Наиболее перспективным направлением международно-правовой регламентации института убежища с учетом национального законодательства принимающих стран является сочетание выработки конкретных ситуационных подходов к кризисам, связанным с массовым вынужденным перемещением людей в результате того или иного вооруженного конфликта, с максимально возможным выполнением требований безопасного и законного пребывания вынужденных мигрантов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/144 от 13 декабря 1985 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/not_nationals_rights.shtml.

² Подробнее о международно-правовом статусе неграждан см.: Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учеб. пособие. – М.: Статут, 2013; Ганюшкина Е.Б. Насколько свободны государства в регулировании процесса въезда на суверенную территорию физических лиц, не являющихся их гражданами // Международный правовой курьер. 2018. № 5 (29). С. 17–28.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

⁴ Прудникова Т.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов: современность и перспективы: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 7–44.

⁵ Тебряев А.А. Некоторые вопросы трудовой миграции в контексте отношений правопреимства в ЕАЭС // Евразийский юридический журнал. 2017. № 2 (105). С. 124.

⁶ Иванов Д.В. Соотношение статуса беженцев и лиц, ищущих убежище, в международном праве // Международный правовой курьер. 2018. № 5 (29). С. 12.

⁷ «Беженцем признается лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, национальной принадлежности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своего гражданства или обычного местожительства, и не может либо не желает пользоваться защитой этой страны и возвращаться в нее вследствие таких опасений» (ч. А 2 ст. 1 Конвенции о статусе беженцев 1951 г.). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml.

⁸ Права человека мигрантов. Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов. Документ A/68/283. 68-я сессия Генеральной ассамблеи ООН, 7 августа 2013 г. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/68/283>.

⁹ The Principle of Non-Refoulement. International Migration Law Information Note. International Organization for Migration, International Migration Law Unit. April 2014. P. 3.
URL: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IML-Information-Note-on-the-Principle-of-non-refoulement.pdf>.

¹⁰ Глобальный договор о миграции стал первым соглашением, достигнутым в результате межправительственных переговоров, и заключенным под эгидой ООН, которое охватило все аспекты международной миграции и носит всесторонний и всеобъемлющий характер. См. Межправительственная конференция для принятия глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции Марракеш, Марокко, 10 и 11 декабря 2018 г. Генеральная Ассамблея ООН. Док. ООН A/CONF.231/3. Приложение: Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. URL: <https://undocs.org/ru/A/CONF.231/3>;
URL: <https://refugeesmigrants.un.org/ru/migration-compact>.

¹¹ Regulation (EU) № 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person // Official Journal of the European Union. V. 56. № L180. 29 June 2013. P. 31–59. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2013:180:TOC>. Подробнее о содержании и особенностях Дублинской системы см.: Войников В.В. Реформа законодательства Европейского Союза об убежище как ответ на миграционный кризис в Европе // Труды института государства и права РАН. 2017. Т. 12. № 5. С. 150–166; Guilt E., Costello C., Garlick M., Moreno-Lax V. Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin. Centre for European Policy Studies (CEPS) Paper in Liberty and Security in Europe. 2015. № 83. – Brussels: CEPS, 2015. URL: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/enhancing-common-european-asylum-system-and-alternatives-dublin>.

¹² Vimont P. Migration in Europe: Bridging the Solidarity Gap. – Brussels: Carnegie Europe, 2016. P. 13–14.

¹³ European Council, 28-29/06/2018. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/06/28-29>.

¹⁴ Sharm El-Sheikh Summit Declaration: Investing in Stability. Council of the European Union. 25.02.2019. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/02/25/sharm-el-sheikh-summit-declaration>.

¹⁵ Подробнее см.: Convention relating to the Status of Refugees: Its History, Contents and Interpretation: a Commentary of Nehemiah Robinson. – UNHCR, 1997; Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве. – М.: Международные отношения, 2006; Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации: монография. – М.: ВАКО, 2014.

¹⁶ Женевская конвенция от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны. URL: Доступ: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/geneva_civilian.shtml.

¹⁷ Подробнее о международно-правовой защите гражданских лиц при военных действиях см.: Алешин В.В. Международное право вооруженных конфликтов. – М.: Юрлитинформ, 2007; Сассоли М., Бувье А. Правовая защита во время войны: в 4 т. Т. 1: Ч. 1: Международное гуманитарное право: краткий очерк. Ч. 2: Варианты учебных курсов. – М.: МККК, 2008.

¹⁸ Подробнее см.: Pictet J.S. The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary. V. IV: Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. – Geneva: ICRC, 1958.

¹⁹ Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные Протоколы к ним. – М.: МККК, 1997. С. 212–295.

²⁰ Conclusion № 22 (XXXII) Protection of asylum-seekers in situations of large-scale influx // Conclusions on the International Protection of Refugees, Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme. – Geneva: UNHCR, 1990. P. 48–52.

²¹ Conclusion № 48 (XXXVIII). Military or armed attacks on refugee camps and settlements, 1987 // Conclusions on the International Protection of Refugees, Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme. – Geneva: UNHCR, 1990. P. 109–111.

²² Заключение № 100 (LV) – 2004 год: Международное сотрудничество и распределение ответственности в ситуациях массового притока беженцев // Refworld. 08.10.2004.
URL: <https://www.refworld.org.ru/type,EXCONC,UNHCR,,523fea894,0.html>.

²³ Conclusion № 12 (XXIX). Extraterritorial effect of the determination of refugee status, 1978 // Conclusions on the International Protection of Refugees, Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme. – Geneva: UNHCR, 1990. P. 24–25.

²⁴ Заключение № 100 (LV). Ук. соч.

ПРОБЛЕМА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕЖГОСУДАРСТВЕННОМ ДИАЛОГЕ

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-83-95

Аннотация: Принятие большого числа международных документов, регламентирующих гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права человека (ПЧ), привело к тому, что ПЧ стали отдельной отраслью права, а также привлекли внимание исследователей в рамках ряда других дисциплин, включая социологию, конфликтологию, мировую политику и международные отношения. Наряду с общим признанием того, что защита ПЧ играет ключевую роль в становлении демократической формы правления, как российские, так и зарубежные специалисты указывают на высокую степень политизированности вопросов, входящих в повестку прав и свобод человека и гражданина, особенно когда речь идет о критике нарушений прав человека в странах, не являющихся либеральными демократиями. В последние десятилетия сфера защиты ПЧ также все чаще ассоциируется с гуманитарной интервенцией и нарушением государственного суверенитета. В этих условиях проблематика ПЧ остается предметом расхождения позиций многих стран, а ряд государств пытаются продвигать и навязывать другим собственные стандарты в этой сфере.

Ключевые слова права человека, Совет Безопасности ООН, гуманитарная интервенция, США, Югославия, Ливия, ЕС, Европейский суд по правам человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Арабская хартия прав человека, Россия

Title Human rights issues in dialogue among states

Abstract: The adoption of a large number of international documents regulating civil, political, social, economic, and cultural human rights has led to the emergence of development of human rights law as a separate branch of international law. Human rights issues have also increasingly attracted the attention of researchers working in the fields of sociology, conflict management, world politics and international relations. While recognizing that human rights protection plays a key role in the democratic governance, both Russian and foreign experts point at a high degree of politicization of human rights agenda, especially when it comes to criticizing violations of human rights in countries other than liberal democracies. In recent decades, protection of human rights has also been increasingly associated with humanitarian intervention and violation of sovereignty. Human rights agenda remains a point of divergence for national governments, some of which are trying to advance and impose their own standards on other nations.

Keywords: human rights, UN Security Council, humanitarian intervention, United States, Yugoslavia, Libya, EU, European Court of Human Rights, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Arab Charter on Human Rights, Russia

I. Введение

О соотношении свободы личности и общественно-государственного порядка человечество задумывалось с самого момента возникновения государств. Вопросы относительно соразмерности насилия со стороны государственной машины и права человека на свободу совершения тех или иных действий возникали еще до появления трудов Платона (V в. до н. э.) и Аристотеля (IV в. до н. э.). Однако качественные скачки в развитии и реализации прав человека (ПЧ) всегда были связаны со знаковыми трансформациями в сфере политики. Утверждение прав человека в качестве законодательной нормы началось в связи с борьбой высших сословий против всевластия монарха. В частности, представители английского дворянства инициировали принятие в 1215 г. первого документа, заложившего основы прав и свобод человека – Великой хартии вольностей. Политические события после Второй мировой войны и антиколониальная борьба ознаменовали утверждение прав человека на мир и самоопределение, а также культурных и социальных прав. Они были закреплены в таких документах, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Принятие большого количества регулирующих эту сферу документов привело к тому, что сфера ПЧ стала отдельной отраслью права.

В то же время проблема защиты ПЧ привлекала к себе внимание специалистов самых разных направлений из разных областей исследований. В рамках политических наук сложились целые школы, рассматривающие ПЧ с точки зрения либерализма, реализма, конструктивизма и марксизма. При этом каждое изучающее ПЧ теоретическое направление предлагает свою трактовку связанных с данным понятием политических, социальных, экономических и культурных аспектов. В фокусе данной статьи находятся политические аспекты защиты ПЧ.

II. Международно-правовой контекст концепции по защите прав человека

Во второй половине XX в. многие государства мира не только подписали международные соглашения о защите прав человека, но и включили положения об их защите в основополагающие национальные документы. Положение о том, что права человека должны уважаться всеми государствами, было закреплено в Уставе ООН. Принцип защиты прав человека вошел в число десяти принципов мирного сосуществования, ставших основой взаимоотношений участников Движения неприсоединения и 29 стран Азии и Африки, инициировавших проведение в 1995 г. Бандунгской конференции в Индонезии. Таким образом, принцип защиты прав человека стал одной из императивных норм международного права.

Однако на практике категория прав человека не столь универсальна, чтобы восприниматься как некий общий знаменатель, к которому все государства в мире должны стремиться. Во-первых, их толкование зависит от того, какой международно-правовой контекст применяется в том или ином случае.

Степень нарушения прав человека может быть различной. Незначительные факты нарушения вызывают международное осуждение, в то время как серьезные правонарушения, совершаемые, как правило, во время внутренних вооруженных конфликтов, попадают в прямое поле зрения Совета Безопасности (СБ) ООН –

главного международного органа в этой сфере с наднациональными полномочиями. Серьезные правонарушения в сфере прав человека влекут за собой международно-правовую ответственность и принуждение к их соблюдению. К подобным нарушениям относятся, например, такие преступления против человечности, как геноцид, апартеид, убийства и преследования по политическим, религиозным и расовым мотивам.

Однако квалификация нарушений, определение ответственной стороны и соответствующего наказания неизменно являются предметом острых споров как в рамках самой ООН, так и в межгосударственных отношениях в целом. На теоретическом уровне постоянно идут дискуссии о том, являются ли конкретные случаи нарушений преступлениями против человечности и в каких случаях их нарушение перестает быть внутренним делом одного государства и наступает международно-правовая ответственность. В этой связи особое внимание заслуживает возникновение связанных с массовыми случаями нарушений прав человека концепций «гуманитарная интервенция» и «ответственность по защите» (“Responsibility to Protect”, или R2P).

Впервые о том, что демократические государства не только имеют право, но и обязаны для защиты прав человека вмешиваться в дела иностранных государств, невзирая на суверенитет последних, заявил Бернар Кушнер, опубликовав в 1987 г. книгу “Le Devoir d’Ingerence” («Обязанность вмешаться»). На основе его идеи появилась масса публикаций, обсуждавших вопрос о возможности подобного вмешательства. Затем теоретическая конструкция стала применяться в практической политике, и мировое сообщество столкнулось с последствиями ее реализации.

На практике страной, которая стала наиболее активно реализовывать концепцию гуманитарной интервенции, стали США. Соединенные Штаты провели две военные кампании, которые ставили своей целью, среди прочего, защиту прав и демократических ценностей, однако в результате поставили под сомнение обоснованность вооруженного вмешательства ради защиты ПЧ и объективность самой концепции по их защите.

Первой и самой масштабной операцией, которая укладывалась в концепцию гуманитарной интервенции ради защиты ПЧ, стала осуществленная в 1999 г. под руководством США бомбардировка Югославии силами натовской коалиции. В этой стране тогда шел внутренний вооруженный конфликт, практически все стороны которого были замешаны в серьезных нарушениях ПЧ. Несмотря на то, что СБ ООН не санкционировал проведение боевых операций против югославской армии, ограничившись принятием осуждающей резолюции, НАТО во главе с США провело серию бомбардировок территории Югославии, в результате которых, по оценкам властей Сербии, погибли порядка 2500 человек, а около 12500 человек получили ранения. Авторитетная международная правозащитная организация “Human Rights Watch” подтвердила 90 инцидентов, в ходе которых погибло гражданское население.¹

Однако вмешательство стран Запада в процесс распада Югославии с самого его начала в начале 1990-х гг. вплоть до «гуманитарной интервенции» со стороны США и НАТО 1999 г., реальной целью которой было установление демократического режима, имело и более серьезные и долгосрочные последствия. Поддержка, поощрение и усугубление раскола некогда федеративного государства на ряд новых государств, часть которых – и в особенности самовольно провозгласившего свою независимость Косова – имела отсталую и нестабильную экономику, привели к значительному ухудшению ситуации в области защите

социальных прав человека в них, по сравнению с тем уровнем, который был достигнут при социалистической модели (социалистическая Югославия относилась к числу богатейших экономик социалистического лагеря). Кроме того, межэтнический конфликт в Косово не был окончательно разрешен, и в разных формах продолжается и по сей день. Признание в дальнейшем независимости Косово странами-членами НАТО не помогло краю разрешить конфликт и стать по-настоящему дееспособным государством. В настоящее время Косово остается одним из беднейших регионов в Европе с высоким уровнем безработицы и организованной преступности, где систематически происходят случаи нарушения прав человека: от права на жизнь и охрану здоровья до права на труд и социальное обеспечение.

В первые десятилетия XXI в. США применили концепцию «гуманитарной интервенции» в Ираке, Афганистане, Ливии. При этом, кейс Ливии представляется одним из самых показательных примеров того, к каким негативным последствиям приводит вмешательство во внутренние дела суверенного государства под предлогом защиты прав человека. В 2011 г., в условиях антиправительственных демонстраций «арабской весны», авторитарный режим М.Каддафи применил силу для того, чтобы подавить антиправительственные выступления в Бенгази. По данным «Human Rights Watch», в результате столкновений демонстрантов с ливийскими силами безопасности тогда погибли около 300 человек.² СБ ООН призвал правительство Ливии считаться с требованиями своего народа и не применять против него грубую силу. Обосновывая свои действия защитой жителей Ливии от преступлений режима М.Каддафи, союзнические войска НАТО вторглись на территорию Ливии, исказив смысл резолюции СБ ООН 1973 от 17 марта 2011 г., запрещавшей любые полеты военно-воздушных сил над территорией страны, но не санкционировавшей военное вмешательство. С марта по ноябрь 2011 г. воздушные силы НАТО осуществляли бомбардировки ливийской территории и обеспечивали поддержку повстанцев, которые вели вооруженную борьбу с ливийскими правительственными силами.

Военная операция НАТО закончилась, когда при содействии западных специальных подразделений президент Каддафи был пойман и убит без суда и следствия, а к власти пришел Переходный национальный совет. Результатом вмешательства западной коалиции снова стало значительное по сравнению с прежним уровнем ухудшение ситуации с правами человека в Ливии. Страна погрузилась в хаос, распространенными явлениями стали исчезновение людей, пытки, насилие над иностранцами гражданами, преследование правозащитных организаций.³

Непрекращающаяся внутренняя вооруженная борьба оппозиционных группировок и неспособность правительства обеспечить нормальное функционирование государственной машины вынуждает людей массово мигрировать в соседние и европейские страны. Это вносит свой вклад в глобальный миграционный кризис, что вызывает дополнительные проблемы с соблюдением прав человека также и в странах транзита и приема беженцев и мигрантов. По данным ООН, только за период с мая по ноябрь 2014 г. из-за боев на территории Ливии вынужденными внутренне перемещенными лицами оказались порядка 400 тысяч человек, а еще около 130 тысяч человек бежали в Италию нелегальными морскими путями, причем как минимум три тысячи из них погибли.⁴

Транслировавшиеся по всем крупным мировым новостным каналам шокирующие кадры убийства ливийского президента и сама западная военная

операция, проведенная без санкции СБ ООН, спровоцировали новую волну негативного отношения к практике «гуманитарной интервенции» ради защиты прав человека. Ряд глав ведущих государств мира публично заявили о том, что защита прав человека была лишь предлогом для военной интервенции в Ливии, а истинные цели западной коалиции состояли в том, чтобы вернуть контроль над нефтяными ресурсами этой страны. Об этом, в частности, открыто заявили президент Боливии Э.Моралес, президент ЮАР Д.Зума, премьер-министр Болгарии Б.Борисов, президент Уганды Й.К.Мусевени.

Обнародованная затем ресурсом «WikiLeaks» дипломатическая переписка официальных лиц стран западной коалиции подтвердила, что до начала интервенции Запад поддерживал М.Каддафи, и только его политика национализации добычи нефти изменила ситуацию. В 2007–2008 гг. президент Ливии угрожал западным нефтяным компаниям национализировать отрасль, если те не пересмотрят размер взносов от добычи нефти на территории страны. Такие крупные компании, как «Total» (Франция), «ENI» (Италия), «ExxonMobil» и «Occidental» (США), «Petro-Canada» (Канада) и «Repsol» (Испания), были вынуждены подписать новые соглашения с Национальной нефтяной компанией Ливии «NOC» на значительно менее выгодных условиях, чем ранее.⁵

Подобно внутреннему конфликту в Ливии, гражданская война в Сирии разгорелась в результате событий «арабской весны» и противостояния правительственных сил с оппозицией. К процессу урегулирования ситуации в Сирии активно подключились страны, воздерживавшиеся ранее от участия в подобных операциях с тем, чтобы минимизировать самовольные действия западной коалиции. Наряду с этим, все больше внимания стало уделяться вопросам о том, насколько те или иные нормы защиты ПЧ соотносятся с цивилизационными особенностями той или иной страны, и о том, кто имеет определяющий голос при трактовке потенциальных нарушений и иных ситуаций, связанных с ПЧ.

III. Культурные и цивилизационные аспекты концепции по защите прав человека

Большинство исследователей, оперирующих категорией ПЧ именно в «западном» понимании, утверждают, тем не менее, что в их основе лежат универсальные общечеловеческие ценности. На этом основании постулируется «глобализация ПЧ», которые распространяются на все государства мира. Ряд западных исследователей, напротив, полагают, что категория ПЧ, скорее, отражает те реалии, которые сложились в глобальной политико-экономической системе,⁶ и что доминирование западного дискурса ПЧ связано с экономическим и политическим господством западной модели. В то же время каждое государство мира проходит свой исторический путь развития, и многие страны как в своем социально-экономическом и социально-политическом развитии, так и по уровню признания прав человека, только подходят к тому этапу, который страны Запада прошли много лет назад.

Необходимость адаптации норм права прав человека к цивилизационным особенностям тех или иных народов, регионов и культур очевидна, особенно на примере формирования и имплементации норм ПЧ в цивилизациях Востока. В мусульманских странах существенным образом различается понимание принципиальных основ сферы прав человека, в том числе и права на жизнь. Вопросы равноправия полов и защиты от дискриминации по религиозному и иным

признакам рассматриваются в тесной увязке с религиозными убеждениями. Обосновывая отличия в понимании базовых прав и свобод человека и гражданина, мусульманские юристы указывают на то, что, если на Западе центральное место отводится именно правам, то в тесно связанной с нормами шариата мусульманской правовой системе основное место занимают обязанности гражданина перед государством и обществом.⁷ При этом именно интенсификация социальных, экономических и культурных отношений с западными странами и активизация западного влияния способствуют процессу постепенного перехода к западным стандартам.

Так, в последние годы в странах исламского мира женщины все более активно принимают участие в управленческой деятельности, активизировалась их борьба за достижение политического, экономического и социального равноправия с мужчинами. Часть мусульманских стран уже подписала и ратифицировала такие основополагающие документы по защите ПЧ, как «Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод» и «Всеобщая декларация прав человека». Наметились тенденции разработки теологической базы, позволяющей вписать защиту прав человека в реалии мусульманской жизни. Однако некоторые вопросы ПЧ – например, такие, как защита прав сексуальных меньшинств, – остаются дискуссионными. В то время, как на Западе их защите уделяется значительное внимание, в ряде исламских стран (например, в Саудовской Аравии, ОАЭ и Иране) половые связи с лицами одного пола караются смертной казнью.

Следствием такого противоречия стала попытка разработки международных документов, регламентирующих данную сферу и отражающих цивилизационный подход мусульманских стран. В 2004 г. группа стран, входящих в Лигу арабских государств (ЛАГ), разработала Арабскую хартию прав человека, а в 2014 г. – статут Арабского суда по правам человека. На данный момент документы прошли процедуру ратификации в большинстве стран-участниц ЛАГ и, несмотря на жесткую критику со стороны западных правозащитных организаций и Верховного комиссара ООН по правам человека, стали основой для защиты права на учет исламских норм при осуществлении ПЧ.

Другое противоречие, связанное с концепцией ПЧ, касается двойных стандартов в сфере ее имплементации. Ежегодно разного рода западные неправительственные и правительственные структуры публикуют доклады о состоянии прав человека в тех или иных странах, а против нарушителей (как государств, так и конкретных лиц) вводятся санкции. При этом в самих западных странах далеко не все проблемы с ПЧ находят удовлетворительное разрешение.

Например, в странах ЕС, где, по признанию многих авторитетных международных неправительственных организаций соответствующего профиля, уровень защиты ПЧ в целом высок, накопившиеся в последние годы проблемы по-новому поставили вопрос о соблюдении прав национальных меньшинств и о двойных стандартах в области ПЧ.

Так, с одной стороны, несмотря на то, что европейские страны инициировали Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, а также в большинстве своем ратифицировали Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств 1995 г., во время референдума о независимости Каталонии 1 октября 2017 г. ЕС проигнорировал жалобы каталонцев на чрезмерно жесткие действия правоохранителей. Невзирая на то, что от действий гвардейцев в Каталонии пострадали примерно 1000 человек, официальный Брюссель не только не осудил действия Испании, но и признал сам референдум незаконным, в

то время как независимые международные наблюдатели отметили, что данный референдум прошел в соответствии с испанским законодательством.

С другой стороны, во время острого внутривластного кризиса на Украине в конце 2013 г. – начале 2014 г. официальный Брюссель постоянно заявлял украинским властям во главе с В.Януковичем о неприемлемости жестких действий в отношении своего населения. Во время попытки государственного переворота в Турции в 2016 г. правительство Р.Т.Эрдогана предприняло жесткие меры по подавлению демонстрантов и предприняло меры, направленные на укрепление авторитарного режима, что вызывало бурную критику и противодействие по дипломатическим каналам со стороны официального Брюсселя.

В США, которые тоже формально относятся к числу стран с высоким уровнем обеспечения прав и свобод, примерами систематического нарушения прав человека остаются дискриминация прав коренного населения страны, а также случаи расовой дискриминации. В настоящее время около 5 миллионов индейцев остаются в индейских резервациях, где их право на образование, трудовую деятельность, здравоохранение ущемляются ввиду территориальной и социальной изоляции. Среди других примеров – тот факт, что в стране до сих пор сохраняется положение о смертной казни, которая довольно часто применяется на практике. Еще один пример – разразившийся в 2013 г. скандал в связи с публикацией данных о том, что Агентство национальной безопасности США собирало персональные данные миллионов граждан США, а также иностранцев, нарушая все нормы о защите прав человека на частную жизнь и неприкосновенность переписки.

На этом фоне Государственный департамент США ежегодно выпускает доклады, где резко критикует ситуацию с защитой прав человека во всех странах мира. В последние годы ряд стран предпринял контрмеры в ответ на критику США. Так, в ответ на доклад Госдепартамента, в котором Китай обвиняется в преследовании политической оппозиции и ограничении свободы СМИ, КНР с 1990-х гг. стала публиковать собственный доклад о нарушениях ПЧ уже в США, открыто заявляя, что ПЧ защищаются США избирательно и используются как предлог для вмешательства во внутренние дела других стран.

Говоря о том, что концепция защиты ПЧ находится в системном кризисе, британский исследователь и автор труда “Endtimes of Human Rights”⁸ Стивен Хопгуд приводит в пример государства БРИКС. Он утверждает, что эти государства все активнее стремятся принимать участие в формировании глобальных норм и правил и в определении того, кто эти правила, в т.ч. в сфере защиты ПЧ, устанавливает. Сложно говорить о том, насколько объединение БРИКС, состоящее из стран, относящихся к разным культурно-цивилизационным моделям, способно разработать некую общую модель защиты ПЧ. Однако страны БРИКС роднит понимание накопившихся в сфере защиты ПЧ проблем, а также неприятие западного диктата в этом вопросе.

Такие объединения, как БРИКС, открыто поднимают проблему применения двойных стандартов в области прав человека западными державами и заявляют о том, что таким образом дискредитируется сама идея защиты ПЧ. Другие интеграционные объединения, также участвующие в обсуждении проблем защиты ПЧ, например АСЕАН, пусть и не столь жестко, но настойчиво подчеркивают, а главное, реализуют на практике тезис о том, что соблюдение ПЧ может быть ограничено «справедливыми требованиями национальной безопасности, правопорядка, общественного здравоохранения, общественной безопасности, равно как и общего благосостояния народов в демократическом обществе».⁹

IV. Защита прав человека в России

Россия пережила период симпатии к Западу и попыток копировать западные стандарты в различных сферах от экономики до правовой системы. В 1990-е гг., в период становления новой системы государственного устройства, Россия переняла стандарты в области защиты ПЧ из западной модели. Права человека были закреплены во второй главе Конституции РФ; Россия присоединилась к регулирующим эту сферу ключевым документам. В 1997–1998 гг. Россия ратифицировала большинство протоколов Европейской конвенции по правам человека. Не ратифицировав Протокол № 6 об отмене смертной казни, Россия, тем не менее, наложила мораторий на ее осуществление. В дальнейшем были приняты законодательные процедуры, которые даже после истечения срока моратория делают применение смертной казни невозможным.¹⁰ Были созданы институты, исключительной обязанностью которых является защита прав человека: в частности, институт Уполномоченного по правам человека, а с 2009 г. – должность Уполномоченного по правам ребенка.

Несмотря на усилия России по институционализации защиты ПЧ и на существенные достижения по обеспечению трудовых, социальных, культурных и иных прав, критика со стороны западных стран только усиливалась. Согласно мнению “Human Rights Watch”, политика России в области прав человека стала более реакционной, чем в советские времена.¹¹

Самые резонансные дела, вызвавшие шквал критических публикаций об РФ во всех ведущих зарубежных СМИ, касаются свободы слова, свободы религии, эффективной судебной защиты. Одним из таких громких судебных дел, которое долгие годы было поводом для критики российской власти, стало задержание в 2003 г. крупного бизнесмена и общественного деятеля М.Ходорковского. На Западе его называли узником совести и обвинили политическое руководство страны в том, что таким образом власть избавляется от конкурентов. Немецкие правозащитники присудили ему медаль Райнера Хильдебрандта и объявили, что он является жертвой политического процесса, аргументируя свое решение тем, что Ходорковский намеревался участвовать в президентских выборах, и что именно его политическая деятельность стала поводом для заключения. Европейский суд по правам человека, куда было направлено дело после прохождения всех инстанций в российских судах, подтверждений политической мотивации в его аресте не нашел, хотя и сделал вывод о нарушении прав Ходорковского в части условий его содержания в заключении. Крупная правозащитная организация “Amnesty International”, занимающаяся вопросами соблюдения прав человека в отношении заключенных, до 2013 г. также отказывалась признавать его узником совести.

Тем не менее ведущие правозащитные организации в течение длительного периода времени следили за «делом Ходорковского». Запад напрямую называл освобождение бизнесмена условием сближения с Россией. В 2008 г. видные западные политики, правозащитники и деятели культуры опубликовали открытое письмо президенту Д.Медведеву, подчеркивая, что освобождение М.Ходорковского должно стать шагом на пути к модернизации и реформированию России. После того, как Ходорковский был амнистирован в конце 2013 г., сходную позицию Запад занял в отношении А.Навального, которому были предъявлены обвинения в хищении по делу «Кировлеса»: уголовное преследование Навального

связывалось с критикой им действующей политической власти и с его стремлением участвовать в выборах президента России.

Еще одним резонансным делом стало убийство в 2006 г. известной журналистки и борца за права человека А.Политковской, занимавшейся расследованием случаев коррупции и военных преступлений во время чеченских войн на Кавказе. Ее убийство стало поводом для принятия международными межправительственными организациями резолюций, осуждающих российские власти за бездействие в установлении заказчиков преступления. Отдельным пунктом необходимость раскрытия преступления упоминается в докладе Парламентской ассамблеи Совета Европы «Угрозы жизни и свободе выражения мнения журналистов», а также в резолюциях Европарламента. 10 лет спустя, в октябре 2016 г. представитель Госдепартамента США Джон Кирби вновь напомнил российским властям, что заказчик убийства А.Политковской до сих пор не найден.¹²

Еще одним инцидентом, вызвавшим резонанс в западных СМИ, стало дело группы «Pussy Riot». В феврале 2012 г. участницы группы совершили хулиганские действия в здании Храма Христа Спасителя в Москве. По результатам следственных действий они были задержаны и осуждены на несколько лет лишения свободы по статье 213 Уголовного Кодекса РФ «Хулиганство». По данным информационного ресурса «Голос Америки», об инциденте написали 86% ведущих западных изданий, поместив материалы о нем на передовые полосы.¹³ Ряд внешнеполитических лидеров критически отозвались о реакции российских властей. Например, канцлер ФРГ А.Меркель на заседании форума «Петербургский диалог» назвала приговор за хулиганскую выходку слишком суровым и отметила, что он вряд ли мог быть вынесен в ее стране. В ответ на это президент В.Путин напомнил канцлеру о прошлых антисемитских акциях участниц группы. В Германии, согласно 130 статье немецкого уголовного кодекса, участники подобных акций могли бы получить до пяти лет лишения свободы, в то время как в России они тогда не понесли никакого наказания.

Руководство РФ признает наличие определенных проблем с защитой ПЧ и, в отдельных случаях, демонстрирует готовность пойти на уступки. В 2013 г. был помилован М.Ходорковский. В 2016 г. на Украину вернулась Н.Савченко, которая обвинялась в расстреле мирных жителей Донбасса и дело которой также вызвало шквал критики со стороны международных гуманитарных организаций. На необходимости защиты ПЧ стал делаться акцент в ключевых российских документах по внутри- и внешнеполитическим стратегическим вопросам. Пункт о защите ПЧ был включен в Концепцию внешней политики 2008 г. и во все ее последующие редакции. В 2014 г. омбудсменом по правам человека была назначена известная деятельница по содействию развитию гражданского общества Э.Памфилова. В июне 2016 г. был отстранен от должности уполномоченный при президенте Российской Федерации по правам ребенка П.Астахов, что произошло в результате острой общественной критики его поведения после гибели детей во время шторма на Сямозере (Карелия).

Крупные международные события, происходившие в течение последних десятилетий, побуждают Россию корректировать свой политический курс в отношении защиты ПЧ. Среди подобных событий можно назвать «гуманитарные интервенции» в Югославии и Ливии. После того как Россия поддержала резолюцию СБ ООН № 1973 по Ливии и тем самым фактически допустила ее использование в качестве предлога для начала вооруженных действий, российская позиция в отношении принятия любых предложений западной коалиции по урегулированию ситуации в Сирии стала отличаться особой осторожностью. Не

отказываясь от цели прекращения кровопролития, Россия на этот раз жестко выступила против использования повестки ПЧ как предлога для смены сирийского правительства, прямо заявляя, что ливийская интервенция стала для нее уроком.¹⁴ Дальнейшее усиление критики в отношении соблюдения ПЧ в России в Москве стали увязывать с нежеланием Запада учитывать российскую национальную, в т. ч. культурную, специфику, применением двойных стандартов и попытками повлиять на развитие внутривосточной ситуации в стране.

Специфика России состоит, например, в том, что ей как многонациональной стране приходится учитывать, что часть ее населения – коренные мусульманские общины – живет как бы под двумя правовыми системами. То, что, в принципе, позволительно с точки зрения общероссийской правовой системы, для многих мусульман представляется невозможным в силу религиозных причин.

Однако не только та часть населения, которая проживает в республиках с мусульманским населением, отвергает некоторые аспекты западной традиции ПЧ. С культурно-цивилизационной точки зрения, Россия в целом совмещает в себе и западные, и восточные традиции.

В России постепенно стали вводиться определенные защитные механизмы, призванные на законодательном уровне закрепить основы национального понимания того, что входит в ПЧ и что выходит за рамки этого понятия. В частности, принятие закона о запрете гей-пропаганды в 2013 г. было призвано разграничить право на свободу выражения мнения и правонарушения, связанные с темой растления малолетних, а также защитить духовные ценности российского народа, включая традиции семьи и брака.

Одним из своих решений Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) признал российский закон о запрете пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних нарушающим право на свободу самовыражения и содержащим дискриминацию. Вопрос о том, почему свобода самовыражения взрослых людей должна ставиться выше частной жизни ребенка, поставил только представитель ЕСПЧ от России в особом мнении о решении суда.¹⁵ Такое решение ЕСПЧ создало перспективу для подачи исков к Российской Федерации со стороны граждан России, которые привлекаются по статье о нарушении прав детей по их защите от навязывания гомосексуальных жизненных установок.

Действия ЕСПЧ и правозащитных структур по оказанию давления на Россию привели к тому, что стали звучать голоса в пользу выхода из-под его юрисдикции. В июле 2017 г. Уполномоченная по правам человека в России Т.Москалькова заявила, что «Европейский суд сегодня не отвечает нашим представлениям о справедливости».¹⁶ В октябре 2017 г. сходную позицию выразила председатель Совета Федерации В.Матвиенко, добавив, что часто западные страны используют для вмешательства во внутренние дела других государств различные некоммерческие организации (НКО), которые находятся на территории страны пребывания. Выделяя деньги под определенные проекты и определенные сферы, западные страны, таким образом, влияют на формирование повестки дня, задают тон дискуссии, пытаются влиять на электоральные предпочтения населения.

С принятием закона об иностранных агентах в 2012 г. (№ 121-ФЗ) российские власти попытались юридически определить круг тех НКО, которые получают финансовые средства от зарубежных государств. Закон обязывает организации отчитываться о цели и объеме израсходованных денежных средств и использовании иного имущества, полученного из иностранных источников.¹⁷ При этом многие эксперты отмечают, что при отсутствии механизмов замены

зарубежного финансирования государственной и иной поддержкой, наряду с остро политизированными и вовлеченными в политическую деятельность организациями, могут серьезно пострадать и НКО, действительно занимающимся защитой прав человека в широком смысле слова.

Между тем, в РФ действительно имеются серьезные проблемы с обеспечением ПЧ, особенно в отношении определенных групп и категорий граждан. Речь идет, например, о праве на достойное обращение в местах лишения свободы, а также о праве заключенных на доступ к здравоохранению и образованию. В 2014 г. Россия заняла первое место среди представленных в Совете Европы стран по уровню смертности заключенных (в 2013 г. смертность составила 61,6 человек на 10 тысяч заключенных, тогда как в среднем по представленным в Совете Европы странам этот показатель был 28 на 10 тысяч человек), а также по числу самоубийств среди заключенных (461 случай).¹⁸

Согласно опросам общественного мнения, среди всех прав россияне оценивают выше всего социальные права, право на жизнь и достойное существование, прежде всего, на бесплатное образование и здравоохранение.¹⁹

Большое внимание в СМИ, издающихся на русском языке, стало уделяться публикации материалов о нарушении прав человека в зарубежных странах. В сентябре 2015 г., выступая с заявлением на заседании Совета ООН по правам человека, российский представитель отметил, что в области ПЧ в государствах так называемой «зрелой демократии» наблюдается откат: в США до сих пор остается незакрытой тюрьма Гуантанамо, во многих европейских странах нарушается право граждан на защиту частной жизни, а в прибалтийских странах притесняются национальные меньшинства, прежде всего, русскоговорящая часть населения.²⁰ В 2011 г. Россия по примеру Китая впервые опубликовала доклад «О ситуации с правами человека в ряде государств мира». Когда в Парламентской ассамблее Совета Европы было принято решение об исключении России из всех руководящих органов и лишении ее права голоса за присоединение Крыма, Россия прекратила участвовать в работе этого органа до тех пор, пока ее не восстановят в правах, а также отказалась выплачивать взносы в Совет Европы. При этом Россия была отстранена от возможности выбора судей Европейского суда по правам человека. Самой большой проблемой с точки зрения защиты ПЧ стало бы то, что выход РФ из организации лишил бы миллионы российских граждан возможности рассмотрения их дел в Европейском суде по правам человека. По этой причине в Совете Европы активизировались усилия по поиску компромиссов и возвращению России в структуры организации. В мае 2019 г. такие компромиссные решения были найдены.

Как бы парадоксально это ни звучало, но обратный эффект западных санкций, введенных против России в последние годы, состоит и в том, что они, скорее, препятствуют проведению государственной политики по усовершенствованию системы защиты ПЧ в России. Внешнеэкономическое давление приводит к тому, что урезаются отчисления на защиту прав уязвимых групп населения. Вмешательство извне во внутренние дела посредством критики ПЧ вызывают ответную реакцию в виде выработки защитных механизмов, призванных на законодательном уровне закрепить право на определение государственной политики в данной сфере. Среди прочего, это приводит к мерам, нацеленным на максимальное сокращение финансирования правозащитных программ из-за рубежа, что негативно влияет на развитие системы защиты ПЧ в России.

V. Заключение

В целом, проблема защиты прав человека, являясь во многом философским вопросом о том, где заканчивается свобода личности и начинается узурпация прав большинства меньшинством, становится одним из ключевых вопросов глобального миропорядка. Постепенное закрепление ПЧ на законодательном уровне привело к тому, что их соблюдение стало императивной нормой международного права. Защита ПЧ перестала быть сферой исключительной внутренней компетенции государств. Систематическое несоблюдение и грубые нарушения ПЧ могут повлечь за собой не только моральную, но и международно-правовую ответственность. Однако множатся и проблемы в сфере защиты ПЧ.

Во-первых, в мейнстримной международной трактовке ПЧ пока преобладает понимание этой категории только западными странами. В исполнении либеральных демократий такая трактовка приобретает характер инструмента «законной дискриминации». С одной стороны, нарушения ПЧ государством порою являются вопиющими преступлениями против человечества и не могут быть оставлены без внимания, но, с другой стороны, проблематика ПЧ часто используются как предлог для необоснованного политического и экономического давления на те или иные страны и даже прямого вооруженного вмешательства. Негативные последствия подобных «гуманитарных интервенций», как правило, многократно превосходят те проблемы, которые существовали до них, что ведет в дальнейшем к росту недоверия в межгосударственных отношениях, в т. ч. по вопросам защиты ПЧ.

Во вторых, не умаляя достижений ЕС, США и других государств развитого мира в деле гуманизации сферы государственного контроля в отношении своего населения, многие другие страны, в число которых входит и Россия, отмечают, что страны Запада сами часто не столько защищают ПЧ, сколько своей критикой пытаются оказать политическое давление на оппонентов и повлиять на внутривнутриполитическую ситуацию в соответствующих странах. Это приводит к тому, что от безоговорочного принятия международно-правовых норм по защите ПЧ часть государств, включая Россию, перешла к гораздо более осторожному подходу к принятию на себя дальнейших обязательств, связанных с их соблюдением, а также к выработке собственных нормативно-правовых норм, учитывающих национальное видение данного вопроса.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Операция НАТО против Союзной Республики Югославии 1999 года // РИА Новости. 24.03.2014.

² Ливия: в Триполи уличные бои, в Бенгази армия перешла на сторону оппозиции // Newscom.ru. 21.02.2011. URL: <http://classic.newsru.com/world/21feb2011/libia.html>.

³ Доклад ООН: в Ливии правозащитников преследуют, похищают и убивают // Новости ООН. 25.03.2015. URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=23424#.WcUtF1PP5SM>.

⁴ Доклад ООН: ситуация с правами человека в Ливии продолжает ухудшаться // РИА Новости. 10.02.2015.

-
- ⁵ Morgan R. WikiLeaks documents shed light on US-backed intervention in Libya // World Socialist Web Site. Published by the International Committee of the Fourth International (ICFI). 27.07.2011. URL: <http://www.wsws.org/en/articles/2011/07/wiki-j27.html>.
- ⁶ Regilme S.S. The global politics of human rights: from human rights to human dignity? // International Political Science Review. V. 10. № 3. 2012. P. 420.
- ⁷ Сюкияйнен Л.П. Ислам и права человека в диалоге культур и религий. – М.: «Садра», 2014.
- ⁸ Hopgood S. The Endtimes of Human Rights. – Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2013.
- ⁹ Idem. The end of human rights // Washington Post. 3 January 2014.
- ¹⁰ Банев В., Македонов Л. Смертная казнь не переживет моратория // Газета.ру. 19.11.2009. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2009/11/19_a_3288863.shtml.
- ¹¹ Russia // Human Rights Watch web-site. URL: <https://www.hrw.org/europe/central-asia/russia>.
- ¹² Десять лет с убийства Анны Политковской: США снова призвали найти заказчика преступления // Newscom.ru. 07.10.2016. URL: <http://www.newsru.com/russia/07oct2016/politkovskaya.html>.
- ¹³ Ли У. О Pussy Riot и Путине говорили 86% мировых средств массовой информации // Голос Америки. 18.08.2012. URL: <https://www.golos-ameriki.ru/a/media-on-pussy-riot/1490739.html>.
- ¹⁴ Медведев: Запад не должен действовать в Сирии по ливийскому сценарию // Официальный сайт партии «Единая Россия». 09.09.2011. URL: <http://er.ru/news/60025>.
- ¹⁵ ЕСПЧ признал дискриминационным российский закон о гей-пропаганде // Росбизнесконсалтинг (РБК). 20.06.2017.
- ¹⁶ Москалькова: ЕСПЧ уже не отвечает нашим представлениям о справедливости // Новая газета. 26.06.2017. URL: <https://www.novayagazeta.ru/news/2017/07/26/133861-moskalkova-espch-uzhe-ne-otvechaet-nashim-predstavleniyam-o-spravedlivosti>.
- ¹⁷ Федеральный закон 121 «Об иностранных агентах» // РИА Новости. 16.06.2014. URL: <https://ria.ru/spravka/20140616/1011656413.html>.
- ¹⁸ Россия стала лидером среди европейских стран по смертности заключенных // РБК. 08.03.2016.
- ¹⁹ Хвыля-Олинтер Н.А. Проблема прав человека в России // Центр Сулакшина (Центр научной политической мысли и идеологии). Официальный веб-сайт. 03.02.2014. URL: http://rusrand.ru/events/problema-prav-cheloveka-v-rossii#_ftnref1.
- ²⁰ Россия подвергла критике в ООН нарушения прав человека в Евросоюзе и США // ТАСС. 21.09.2015.

**НОВЫЕ КОНТУРЫ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ
КОНТРОЛЯ НАД СТРАТЕГИЧЕСКИМИ ВООРУЖЕНИЯМИ**

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-96-121

Аннотация Статья посвящена проблемам обеспечения стратегической стабильности в условиях значительного ухудшения международной обстановки, особенно взаимоотношений России и США. Анализируются основные факторы этого обострения. Среди прочего, такое обострение делает невозможным переход к безъядерному миру в обозримой перспективе. Ставится задача выработки новых основ стратегической стабильности и оценки ее глобальных параметров. Новая концепция стратегической стабильности уже не может быть сфокусирована лишь на приоритетности недопущения ядерного конфликта между крупнейшими ядерными державами, но также должна учитывать всю совокупность факторов, определяющих парадигмы безопасности в реалиях современного миропорядка. Рассматриваются текущие программы модернизации стратегических сил России с точки зрения поддержания стратегической стабильности и защиты национальных интересов страны.

Ключевые слова стратегическая стабильность, Россия, США, военная доктрина, Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ), противоракетная оборона (ПРО), гонка вооружений, стратегический баланс, ядерное сдерживание, глобальная безопасность

Title New tenets for strategic stability and prospects for strategic arms control

Abstract The article explores the problems of strategic stability in the context of a significant deterioration of the international situation, especially the U.S.-Russia relations. The main drivers and factors of this deterioration are analyzed. Among other things, they make the transition to a nuclear-free world impossible in any foreseeable future. Against this backdrop, the author formulates the imperative for developing new foundations of strategic stability and assessing its new global parameters. It is argued that the new concept of strategic stability can no longer be reduced to its narrow interpretation as prevention of nuclear confrontation among major nuclear powers. Instead, it should consider the entire, wide range of factors that determine security paradigms in realities of the contemporary world order. The article also examines current programs for modernization of Russian strategic forces in view of strategic stability maintenance and protection of Russia's national interests.

Keywords strategic stability, Russia, United States, military doctrine, Strategic Arms Reduction Treaty (START), missile defense, arms race, strategic balance, nuclear deterrence, global security

I. Введение: к новому пониманию «стратегической стабильности»

В последние годы уже стало банальным утверждение, согласно которому процесс контроля над вооружениями, оставаясь важнейшим фактором укрепления международной безопасности, находится в глубоком кризисе. У ведущих экспертов в этой области растет убежденность в том, что налицо чуть ли не коллапс всей многолетней системы международно-правовых режимов и договоренностей, особенно после фактического выхода Вашингтона из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) 2 февраля 2019 г. и последующей зеркальной реакции Москвы. При этом реалистичные рецепты исправления ситуации отсутствуют. В мире нарастает растерянность и неуверенность в завтрашнем дне, вновь стали расхожими заявления о близости ядерной войны.

Усилившееся противостояние Запада и России, прежде всего США и РФ, по целому ряду ключевых мировых проблем, доходящее до так называемой гибридной войны и информационного «спарринга-троллинга», не могло не сказаться и на вопросах контроля над вооружениями. В отличие от времен исторической «холодной войны», этот важнейший для поддержания национальной безопасности ведущих держав и для глобальной стратегической стабильности в целом блок проблем не обладает «иммунитетом» от воздействия общего состояния отношений между Россией и Западом. На современном этапе эта проблематика крайне политизирована и стала важнейшей частью внутривнутриполитической повестки. Несмотря на наличие уже готовых технических решений, данный фактор не позволяет их реализовывать на практике и продвигаться к заключению новых взаимовыгодных и равноправных договоренностей во имя укрепления глобальной стабильности, снижения международной напряженности и уровня военной угрозы.

Не оправдались и надежды на то, что итоги президентских выборов в США 2016 г. и выборов в европейских государствах помогут добиться позитивных сдвигов на этом направлении. Сегодня ничто не свидетельствует в пользу того, что с администрацией Д.Трампа или руководством блока НАТО удастся договориться о приемлемых для России решениях в области снижения ядерной угрозы. Однако это не означает, что Москва должна воздерживаться от выдвижения новых инициатив, ибо, кроме нее, этого не сделает никто. Застой в данной сфере грозит новыми неожиданными кризисами, нестабильностью и общей непредсказуемостью.

Если же, несмотря на понятное разочарование и на неприятие западной точки зрения, России все же удастся сформировать и предложить пакет новых идей в области контроля над вооружениями, то это не только дополнительно укрепит ее престиж как ведущей и уважаемой (а не порицаемой «ревизионистской») мировой державы, но и будет способствовать стабилизации обстановки в Европе и мире в целом. Успех, как минимум, добавит России сторонников на Западе, на Востоке и в «третьем мире», а как максимум – поможет вывести процессы контроля над вооружениями из нынешнего глухого тупика. Поэтому России, параллельно укреплению собственной безопасности, следует целеустремленно формировать свою позитивную повестку в области контроля над стратегическими вооружениями и продвигать ее во взаимоотношениях с партнерами с тем, чтобы попытаться, в конечном счете, преодолеть нынешний кризис и системный разлад во всей инфраструктуре международной безопасности. В самой России также необходимо восстанавливать и развивать частично утраченный потенциал и уже накопленный интеллектуальный задел в сфере решения вопросов контроля над вооружениями,

растить достойную смену заинтересованных, знающих и патриотически настроенных молодых специалистов.

Если тематика контроля над стратегическими наступательными вооружениями (СНВ) после краха ДРСМД пока представляется проблематичной, то ряд перспективных направлений все же остается. Речь идет, например, о мерах укрепления доверия в Европе и в регионах предотвращения опасной военной активности и инцидентов; вопросах нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ) и предотвращения международного терроризма, в т. ч. с применением таких видов оружия; работе в формате «пятерки» Совета Безопасности (СБ) ООН; ядерных программах КНДР и Ирана; проблематике кибероружия и кибепреступности; возможности нейтрализации тактики пресловутых «гибридных войн». Активность на этих направлениях поможет переломить нынешнюю опасную и тупиковую ситуацию, обеспечить бóльшую предсказуемость и стабильность. Ведущие российские эксперты должны сформулировать соответствующие предложения для руководства страны.

Одновременно, пока еще не поздно, следовало бы вплотную заняться анализом новых контуров стратегической стабильности, вызовов и угроз в области безопасности, влияния на нее новых видов вооружений (гиперзвуковых, лучевых, космических, сетевых и т. п.), а также характера войн и конфликтов в современных условиях. Это, прежде всего, потребует глубинного пересмотра всей концепции стратегической стабильности, которая служит теоретической основой военной политики и параметров российской позиции по контролю над вооружениями. Без этого невозможна разработка новых подходов в области контроля над вооружениями, к которому, несмотря на нынешний обструкционизм со стороны США, рано или поздно придется вернуться.

После окончания Второй мировой войны «стратегическая стабильность» трактовалась как такое состояние советско-американских отношений и отношений между Организацией Варшавского договора (ОВД) и НАТО, при котором, в случае гипотетической угрозы ядерного конфликта, обе стороны будут иметь возможность постоянно наносить неприемлемый ущерб противнику и практически уничтожить друг друга (а заодно и весь остальной мир). Стремясь обогнать противника в гонке ядерных вооружений, каждая сторона одновременно воздерживалась от крайних, опрометчивых шагов по всему спектру противостояния, дабы не спровоцировать противника на наступательные действия и не привести к непоправимой эскалации конфликта. Таким образом, были выработаны парадигмы кризисной стабильности, или стабильности гонки вооружений.

Однако сегодня разработка расширенной концепции стратегической стабильности предполагает принципиально новый методологический подход к этому понятию с учетом особенностей современной ситуации и множественности ядерных субъектов, а также новых видов вооружений (например кибероружия, боевых дронов, искусственного интеллекта). Все это требует поиска инновационных подходов к соглашениям по сокращению ядерных вооружений и по тематике ПРО. Соответственно, стратегическая стабильность должна охватывать не только спектр ядерных вооружений, но и сферу новых стратегических инструментов силы – космических и высокоточных обычных вооружений, информационного оружия и кибероружия и даже, с учетом недавних событий, область так называемых гибридных войн.

Главная цель стратегического сдерживания состоит в предотвращении перерастания конфликта из латентной фазы в «демонстрационную» и, прежде всего, в военную, а в случае невозможности недопущения военной фазы – в ее

купировании на самых нижних ступенях эскалации. Соответственно, задача России состоит в удержании конфликта в ходе его возможной эскалации на самых нижних ее «ступенях» – то есть в деэскалации. Хотя российские военные и отрицают возможность деэскалации ядерного конфликта, в 2003 г. в официальных документах РФ появились планы «деэскалации агрессии... угрозой нанесения или непосредственно осуществлением ударов различного масштаба с использованием обычных и/или ядерных средств поражения». При этом предполагалась возможность «дозированного боевого применения отдельных компонентов Стратегических сил сдерживания»¹.

Впоследствии этот тезис публично не выдвигался. Сегодня реальная ядерная доктрина России остается закрытой. Можно только предполагать возможность ограниченного первого ядерного удара, призванного не ожесточить, а «отрезвить» агрессора, заставить его прекратить атаку и перейти к переговорам. При его сопротивлении возможно и использование ядерного оружия с нарастающей массированностью как в количественном отношении, так и по мощности боезарядов. Понятно, что ответ на любое ядерное нападение будет мгновенным и со всеми вытекающими последствиями. Однако было бы ошибочным полагать, что он будет основан на использовании всей мощи стратегических наступательных вооружений, хотя перспектива такого ответа и является важным элементом сдерживания. При этом обеспечение кризисной стабильности означает отсутствие у потенциальных противников мотивов для нанесения упреждающего контрсилового удара еще на «демонстрационной» фазе конфликта.

Концептуальные положения ядерного сдерживания с его логической цепочкой «устрашение – угроза неминуемого возмездия – последующий неприемлемый ущерб» практически не изменились. Именно «неприемлемый ущерб» (критерии которого видоизменялись после окончания «холодной войны») остается главным фактором убеждения потенциальных противников в высоком риске агрессии и, таким образом, поддерживает стратегическую стабильность. Эти факторы также определяют требования к оптимальному составу и размерам стратегического арсенала сдерживания как особого способа недопущения угрожающей РФ военно-политической ситуации.

В российских и зарубежных исследованиях в области политики безопасности понятие стратегической стабильности сегодня зачастую сводится к более узкому его пониманию как «ядерной стабильности» и как проблематики исключительно ядерного сдерживания. В то же время, в соответствии с новой редакцией Военной доктрины РФ, принятой 25 декабря 2014 г., одна из основных задач заключается в «поддержании глобальной и региональной стабильности и потенциала ядерного сдерживания на достаточном уровне»,² а одна из ключевых угроз – в попытке подорвать эту стабильность. Стратегическая стабильность также упоминается в качестве одного из «стратегических национальных приоритетов»³ в «Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.». Можно вспомнить и «классическое» определение из «Совместного заявления США и СССР относительно будущих переговоров по ядерным и космическим вооружениям и дальнейшему укреплению стратегической стабильности»⁴ от 1 июля 1990 г. В силу ключевой роли ядерных вооружений в сфере безопасности стратегическая стабильность и поныне остается приоритетным вопросом российско-американского взаимодействия, независимо от колебаний в двусторонних отношениях.

В настоящее время от российских и западных военных и экспертов требуется разработка новой «философии войны», актуальной редакции «нового мышления во внешней политике», учитывающей нынешнюю фазу мирового развития и

реагирующей на появление новых средств ведения войны, новые среды и методы противостояния (например, на появление новых видов оружия массового уничтожения, «сетевые угрозы», вызовы, связанные с информационным оружием и «кибервойнами», и т. п.).⁵ На современном этапе концепция стратегической стабильности отличается от «классической» трактовки периода «холодной войны», когда стабильность определялась как устойчивость системы взаимных сдержек и противовесов в области центрального ядерного баланса между двумя антагонистическими военно-политическими блоками и противоборствующими военно-стратегическими потенциалами. Такая система не допускала стимулов к первому удару, а также непредсказуемого развития в случае кризисов или обострения гонки вооружения в области ядерных арсеналов.

Сегодня стратегическая стабильность уже не привязана и не сводится исключительно к концепциям ядерного противостояния. Ее понимание не ограничивается узкой интерпретацией, согласно которой суть стратегической стабильности состоит в отсутствии стимулов к нанесению первого удара в ситуации сохраняющегося ядерного противостояния (пусть и с учетом новых стратегических факторов), появления новых ядерных держав и угрозы распространения ОМУ. Многополярный мир ставит более сложные вопросы: как реагировать на разноплановые угрозы и вызовы национальной безопасности государства и его союзников, как купировать уязвимость страны к попыткам ущемить жизненные интересы и, наконец, каким образом приводить систему международных отношений в состояние некоего динамического равновесия, смягчая ее разбалансировку в результате кризисов и конфликтов.

Сегодня поддержание стратегической стабильности – это выстраивание такой системы миропорядка, которая способна уберечь отдельные регионы (в частности, Россию и Евразию), а также мир в целом от крупных вооруженных конфликтов и стратегических вызовов, угрожающих интересам всех стран при возникновении политического кризиса.⁶ Таким образом, стратегическая стабильность в широком смысле сводится к понятию международной безопасности. Ее «практический» вариант основан на системе критериев наличия или отсутствия стимулов к нанесению первого удара и параметрах обеспечения национальной безопасности.

Для России стратегическая стабильность означает некое желаемое и прогнозируемое состояние в системе взаимодействий основных участников международных отношений в любых крупных международных конфликтах, которое не позволяло бы им выходить на уровень крупного военного конфликта. Соответственно, стратегическая стабильность должна охватывать не только спектр ядерных вооружений, но и сферу новых стратегических инструментов силы – космические и высокоточные обычные вооружения, потенциалы всех крупных держав, ресурсы информационного оружия и кибероружия.

Если стратегическая стабильность в условиях фиксированного противостояния двух антагонистических блоков описывалась простыми математическими инструментами (например, с использованием методов теории игр), то для отображения нынешней хаотической ситуации наличия многих ядерных держав, сложного состава коалиций и высокого уровня военно-политической неопределенности необходима уже принципиально иная, гораздо более сложная и комплексная модель, которую еще только предстоит продумать и создать. Все это требует прорывных комплексных мультидисциплинарных исследований с участием представителей научной и политической экспертизы и выработки новых алгоритмов стратегической стабильности с учетом не только военных, но и политических и геостратегических факторов мировых процессов. Без такого

анализа невозможно адекватное понимание и проблематики контроля над вооружениями.

II. Прекращение контроля над вооружениями после «приостановления» ДРСМД?

Итоги прошедшей 16 июля 2018 г. в Хельсинки встречи президентов России и США и последующие консультации экспертов внушали осторожный оптимизм. Судьба ДРСМД тогда полностью зависела от политической воли и устремлений администрации США. Однако желаемых сдвигов в ее подходе до конца 2018 г. не произошло, несмотря на конфиденциальные контакты с российской стороной. Соответствующее заявление о судьбе договора сделал президент Д.Траммп, а до сведения российской стороны американскую позицию довел приезжавший в октябре 2018 г. в Москву советник Трампа по национальной безопасности Дж.Болтон. Администрация Трампа отвергла все российские призывы договориться о возможных компромиссных подходах. Еще одним негативным фактором стала отставка министра обороны США Дж.Мэттиса, который поддерживал сохранение ДРСМД. По всей видимости, возобладало мнение Дж.Болтона о том, что с выходом из договора ничего страшного не случится, безопасность США только укрепится, а стратегическая стабильность не пострадает.

Не впечатлил США и российский проект резолюции в поддержку ДРСМД, представленный на 73-й сессии Генеральной ассамблеи (ГА) ООН, который не был поддержан западными странами. 21 декабря 2018 г. под американским нажимом ГА ООН большинством голосов отклонила предложенную Россией резолюцию, призывавшую поддержать Договор по ракетам средней и меньшей дальности. Многие западные страны аргументировали это тем, что Россия якобы продолжает нарушать договор. Впрочем, число воздержавшихся стран превысило число голосовавших против, что было расценено в Москве как вынужденно молчаливая поддержка российского предложения в условиях политического давления со стороны США.

Для России (как ранее и для СССР) этот прорывной для своего времени договор, который сегодня подвергается такой жесткой критике, был крайне выгоден. Его никоим образом нельзя считать односторонним разоружением. Хотя США ликвидировали тогда 800 ракет, последние могли за считанные минуты уничтожить всю европейскую часть Советского Союза, прежде всего объекты систем предупреждения и боевого управления. При этом из тех 1800 ракет, которые ликвидировал СССР, ни одна не достигала территории США – они угрожали лишь их европейским союзникам.

Разумеется, на односторонний выход США из ДРСМД Россия дала жесткий и незамедлительный «зеркальный» ответ. Речь может идти даже о коренном пересмотре российской военной доктрины с упором на первый превентивный обезоруживающий удар по новым ракетным установкам, если они появятся вблизи российских границ.

Сегодня нет никаких перспектив присоединения к ДРСМД других стран с ракетными системами наземного базирования средней и меньшей дальности, чего формально добивается Вашингтон, особенно с учетом потенциала и позиций Китая (у которого на такие ракеты приходится 90% всего ракетного арсенала), а также Ирана, Израиля, Пакистана, Индии и КНДР.

Дж.Болтон неоднократно намекал, что новые системы необходимы США для сдерживания возросшей мощи КНР и будут размещены лишь в Азии, прежде всего на о-ве Гуам. При этом следует отметить, что и Польша, и страны Балтии приветствовали бы такие ракеты на своей территории для сдерживания «реваншистской», по их мнению, политики Москвы. Возвращаясь к перспективе размещения американских РСМД в Азии, можно отметить, что ни Южная Корея, ни Япония, ни Филиппины, ни Тайвань такие ракеты не примут, а нанести удар из Австралии по Китаю в случае возникновения ядерного конфликта с ним американские военные смогут лишь межконтинентальными баллистическими ракетами (МБР). Даже с Гуама достигнуть Китая смогут только баллистические ракеты средней и меньшей дальности (БРСМД), которых у США пока что нет.⁷ Пекин ДРСМД не подписывал и подписывать не собирается, учитывая особенности потенциала своих ядерных и обычных сил и полным ходом идущее наращивание военной мощи в регионе. Как полагают в Пентагоне, в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) Китай нацеливает свои ракеты не только на соседний Тайвань, но и на авианосцы США, американские базы в АТР, Японию, Южную Корею, а возможно, и на ряд других соседних азиатских стран и Австралию. Для того чтобы активно противостоять постоянно растущим морским силам КНР и таким их ракетам средней дальности, как весьма точная гиперзвуковая китайская новая ракета DF-26С (известная также как «убийца авианосцев») и ее предшественница DF-21, американские военные должны обладать в этом обширном регионе высокоточными ракетами, которые могут преодолевать расстояние 1500–2500 км. и летать гораздо быстрее, чем нынешние «Томагавки», размещенные на кораблях и подводных лодках военно-морских сил (ВМС) или их будущие более дальнбойные крылатые сменщики.

Тем не менее России не следует впадать в уныние или раздражение из-за решения США разрушить ДРСМД, используя обвинения в адрес Москвы для прикрытия и оправдания развития их собственных давно развернутых программ, запрещенных этим договором. Вместо этого следует активизировать политико-дипломатические усилия и информационную работу по доведению до западных партнеров (прежде всего, США и НАТО с акцентом на Европу) веских аргументов об опасных негативных последствиях разрушения ДРСМД, а также о характере и возможных последствиях незамедлительных ответных мер. Как следует из Декларации саммита в Брюсселе в мае 2018 г., европейские члены НАТО выступали (хотя неуверенно и с оговорками о доверии к американским аргументам) за сохранение ДРСМД, несмотря на поддержку со стороны НАТО американской кампании обвинений России в несоблюдении договора.

Россия вполне может претендовать на лидирующую роль в решении задачи предотвращения разрушения международной системы контроля над вооружениями после слома ДРСМД. В активной работе по выполнению данной задачи следует задействовать не только научно-экспертное сообщество и военных специалистов, но также депутатов Федерального собрания и представителей гражданского общества. У российской позиции есть перспективы быть услышанной, прежде всего, в Европе – в академических кругах, во влиятельных общественных организациях, реалистично настроенными политиками, дипломатами и широкой общественностью. Не следует считать такие усилия наивными или заранее обреченными на провал лишь на том основании, что на Западе теперь нет тех активных «борцов за мир», которые выступали против американских «першингов» в 1980-е гг. Российские парламентарии могли бы, например, создать двусторонние целевые группы с коллегами из Европарламента и национальных европейских

парламентов, а также из Конгресса США. Кроме того, было бы полезно провести слушания в Государственной Думе и Совете Федерации по проблеме ДРСМД и о перспективах его замены и подготовить доклад по итогам таких слушаний.

Без лишнего драматизма следует отметить, что крах ДРСМД не только положит конец прогрессу в области контроля над вооружениями и нераспространения ОМУ, но и дестабилизирует всю международную ситуацию. В этих условиях нужно постоянно подчеркивать российскую готовность обсуждать вопросы будущего облика стратегической стабильности. Медлить нельзя: необходимо определяться с тем, что делать без ДРСМД и как вести переговоры с администрацией Трампа в этой сфере.

Несмотря на возражения стран «старой Европы», в принципе не исключено появление ракет средней дальности США в европейском регионе, причем уже не в ФРГ (как это было в 1980-х гг.), а в Польше, Румынии, Прибалтике или даже на Украине, что сейчас пока представляется почти невероятным. В таком случае это будут не баллистические «Першинги-3», а планирующие системы с гиперзвуковыми крылатыми боевыми блоками, летающие по непредсказуемым траекториям, что серьезно затруднит, если вообще не сделает невозможным, их раннее обнаружение и перехват. Это увеличит привлекательность сценария упреждающего превентивного удара по ним, что, в свою очередь, резко повысит шансы ядерной эскалации во время конфликта.

Можно было бы потребовать принятия блоком НАТО заявления о том, что ни один из членов альянса не будет размещать запрещенные ДРСМД ракеты или любые эквивалентные новые ядерные потенциалы в Европе до тех пор, пока Россия не развернет запрещенные договором системы, которые могут достичь территории НАТО. Это могло бы привести к отказу Вашингтона от своих планов в отношении запрещенной ДРСМД новой ракеты наземного запуска. В такой ракете нет необходимости, так как США и их союзники по НАТО уже давно способны развернуть системы воздушного и морского базирования, которые могут угрожать ключевым российским целям. Основные союзники США, включая ФРГ, уже заявили о своем несогласии с размещением в Европе новых ракет средней дальности и потенциально могли бы оказать давление на Польшу и страны Балтии в этом вопросе. Кроме того, влиятельные члены Конгресса США внесли законопроект, блокирующий финансирование закупок любых систем, которые запрещены ДРСМД.

Другой возможный подход мог бы заключаться в проведении переговоров по новому соглашению, которое запретило бы оснащенные ядерными боеголовками баллистические или крылатые ракеты меньшей и средней дальности и дало бы возможность контролировать такой запрет. Как полагают авторы недавнего исследования Института ООН по исследованию проблем разоружения (UNIDIR), уже предусмотренные новым Договором о стратегических наступательных вооружениях (ДСНВ) 2010 г. сложные процедуры и технологии контроля практически без каких-либо изменений могут применяться и для проверки отсутствия ядерных боеголовок, развернутых на ракетах меньшей дальности. Такой подход потребовал бы принятия дополнительных заявлений, а также инспекций любых наземных систем РСМД договорного радиуса действия. Для того чтобы такая договоренность имела реальное значение, потребуются, чтобы Москва и Вашингтон договорились продлить новый ДСНВ на пять лет.

При сценарии, когда Россия и США начнут фактически разрушать основы системы механизмов разоружения и контроля над вооружениями, малые страны и государства «третьего мира» получают серьезные стимулы к выходу из режима

нераспространения ядерного оружия. Это спровоцирует и обрушение других режимов нераспространения – в первую очередь, Режимы контроля за ракетной технологией (РКРТ) – и стимулирует новую, уже многостороннюю, гонку вооружений в мире.

России не следует спешить акцентировать внимание на тех системах, которые она собирается немедленно создавать для зеркального ответа. Это лишь укрепит позиции тех сил в НАТО, которые постоянно заявляют, что РФ сама нарушила ДРСМД, давно создает базу для развертывания запрещенных договором систем (например, крылатых ракет «Калибр» и гиперзвуковых комплексов) и теперь дождалась своего часа. Вместо этого Москва могла бы подчеркивать, что ответ будет мощным и своевременным, но пропорциональным, и что она не даст втянуть себя в гонку вооружений и заинтересована в поддержании стратегической стабильности.

Как представляется, со стороны России также имела место недооценка некоторых важных нюансов.

Уже с 2014 г. российские военные могли показать ракету 9М729 (которая, по мнению США, нарушает ДРСМД) в разных вариантах, что позволило бы продемонстрировать объем топливного отсека и энергетические параметры топлива маршевого двигателя, предположительно аналогичного двигателю ракеты «ЗМ14» ракетного комплекса Калибр-НК. Россия также могла бы пригласить наблюдателей на пуски с ракетного полигона в Капустинском Яре (естественно, без передачи телеметрии) и в дивизионы 119-й ракетной бригады 4-й армии Центрального военного округа (ЦВО) под Екатеринбургом, где, по мнению американской стороны, такие ракеты уже развернуты. Произошедший показ контейнера этой новой ракеты в ангаре обнаружил, что он лишь на 50 см длиннее, чем контейнер старой ракеты «Искандер» 9М928, о которой американцы никогда не ставили вопрос в контексте соблюдения ДРСМД. Россия поясняла, что эти дополнительные 50 см объясняются более мощным боезарядом и более совершенным блоком наведения. Американцы же посчитали, что эти 50 см сигнализируют об увеличенном топливном отсеке, который превращает ракету с заявленной дальностью в 500 км в ракету с дальностью в 1500 км. Далее имел место «диалог глухих».

Несмотря на отказ НАТО допустить российских инспекторов к Мк-41 в Румынии, для России было бы целесообразным сделать упомянутые выше шаги навстречу другой стороне в одностороннем порядке и без требований взаимности – для того, чтобы изменить восприятие планов РФ, в т. ч. в общественном мнении Запада, в более позитивном направлении.

Наряду с обсуждением спорных вопросов и нахождением приемлемых компромиссов по ним, Россия и США гипотетически могли бы рассмотреть вопрос о некоторой модификации положений ДРСМД с учетом произошедшего в мире за 30 лет технического и технологического прогресса в области разработки и создания вооружений, а также политических изменений, имевших место со времени вступления договора в силу. Даже в условиях отсутствия действующего ДРСМД вполне реально согласование неких новых «Меморандумов о взаимопонимании», или «Согласованных определений» (по аналогии с «Договором по противоракетной обороне 1972 года»), которые описывали бы характеристики вновь появившихся технологий и систем вооружения и позволяли бы отличать их от систем средней и меньшей дальности наземного базирования.⁸ Пока же, несмотря на неблагоприятную ситуацию, остается только убеждать другую сторону в приверженности России важному и не устаревшему соглашению и в готовности к

переговорам. Тем временем можно продолжать разрабатывать новые системы вооружений силами отечественного оборонно-промышленного комплекса (ОПК).

III. Контроль над стратегическими вооружениями: возможны ли варианты?

Нынешняя ситуация с ДРСМД и кризис во взаимоотношениях РФ с США и НАТО могут ухудшить перспективы продления действующего соглашения по стратегическим наступательным вооружениям (срок действия которого истекает в 2012 г.), не говоря о выработке очередного Договора по СНВ. Если нынешнее соглашение не удастся продлить на пять лет, это нанесло бы серьезный ущерб стратегической стабильности и, как опасаются многие представители экспертного сообщества, вообще похоронило бы контроль над вооружениями. Кроме того, пострадали бы и другие важные, уже многосторонние, соглашения – такие, как Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и еще не вступивший в силу Договор о всеобщем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ). Многие эксперты полагают, что именно ДНЯО, зачастую критикуемый маргинальными политиками и наблюдателями, может стать следующей жертвой этого процесса. Все это ставит под вопрос возможность достижения позитивного результата на следующей Обзорной конференции по ДНЯО в 2020 г.

В мае 2002 г., т. е. еще в тот период, когда в Москве сохранялись надежды на возможность выстраивания равноправных взаимовыгодных отношений с США на новой основе, президенты Дж.Буш-младший и В.Путин подписали Договор об ограничении стратегических наступательных потенциалов (СНП). Этот двухстраничный договор, в отличие от исторического СНВ-1, не содержал согласованных определений стратегических систем, подсчета, правил проведения инспекций или мер проверки, а лишь ограничивал СНВ каждой из сторон не более чем 1700–2200 развернутыми на позициях стратегическими боезарядами. Срок действия этого Договора истек 31 декабря 2012 г. Однако полноценного договора с США после СНВ-1 Россия не заключала уже практически 20 лет. До этого был еще «промежуточный» рамочный договор СНВ-3 1997 г., который исправлял ошибки, допущенные при заключении невыгодного для РФ Договора СНВ-2. Он, в частности, не предусматривал запрет на многозарядные наземные МБР с разделяющимися головными частями (РГЧ). Однако этот договор так и не был ратифицирован.⁹

5 февраля 2011 г., вступил в силу американо-российский Договор о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений, подписанный Д.Медведевым и Б.Обамой в Праге 10 апреля 2010 г. (Пражский договор). С инициативой начать новый переговорный процесс в июне 2006 г. выступил президент РФ В.Путин. В своем выступлении в Праге в апреле 2009 г. лауреат Нобелевской премии мира Б.Обама, перехватив традиционные советские лозунги, заявил о «приверженности Америки делу мира и безопасности – то есть безопасности в мире без ядерного оружия» и утверждал, что будет стремиться уменьшить роль ядерного оружия в американской политике национальной безопасности. Однако при этом он добавил, что до тех пор, пока существует ядерное оружие, США будут поддерживать «безопасный, надежный и эффективный ядерный арсенал». Разработка нового документа по предложению США началась сразу после встречи президентов Д.Медведева и Б.Обамы в Лондоне в апреле 2009 г. и завершилась спустя 11 месяцев подписанием договора.

Сенат США одобрил его 22 декабря 2010 г., а Госдума и Совет Федерации РФ – 25 января и 26 января 2011 г., соответственно.

Пражский договор 2010 г. представляет собой компромисс, но при этом в нем, безусловно, учтены интересы национальной безопасности России, включая отказ от действовавших ранее дискриминационных ограничений по позиционным районам базирования мобильных ракетных комплексов. Фактически, данный договор основан на СНВ-1. Он предусматривает, что каждая из сторон сокращает и ограничивает свои СНВ таким образом, чтобы через семь лет после его вступления в силу (и в дальнейшем) их суммарное число не превышало 700 единиц для развернутых межконтинентальных баллистических ракет (МБР), баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) и тяжелых бомбардировщиков (ТБ), 1550 единиц боезарядов на них и 800 единиц для развернутых и неразвернутых пусковых установок (ПУ) МБР и БРПЛ, а также ТБ. Договор впервые ввел понятия «неразвернутых» носителей и ПУ, т.е. единиц, не находящихся в боевой готовности, а используемых для обучения или испытания и не несущих боеголовок (тогда как СНВ-1 и СНВ-2 охватывали ядерные боезаряды, размещенные на развернутых стратегических носителях). Каждая из сторон имеет право самостоятельно определять состав и структуру своих стратегических наступательных вооружений в установленных договором суммарных пределах. Также прописан запрет на базирование СНВ за пределами национальной территории.

По мнению как российских, так и американских военных, договор 2010 г. пока соблюдается практически без проблем. Он предусматривает контрольный механизм, который обеспечивает необратимость и транспарентность процесса сокращений СНВ. При этом упрощены процедуры переоборудования и ликвидации средств СНВ. Обмен телеметрической информацией о пусках ракет осуществляется по взаимному согласованию и на паритетной основе не более чем по пяти пускам в год. Два раза в год стороны должны производить обмен информацией о числе боеголовок и носителей. В год предусмотрено 18 инспекций баз стратегических сил и 42 уведомления о статусе СНВ сторон (это меньше, чем по договору СНВ-1).

В рамках Пражского договора 2010 г. сохраняется и ряд таких проблем, которые необходимо решать в будущем. Например, неучтенным остался так называемый «возвратный потенциал» – складированные ядерные боезаряды: США сохраняют возможность резкого наращивания развернутых систем ядерного оружия за счет их резерва до 2000 боезарядов. Технически эта часть ядерного арсенала может быть развернута достаточно быстро, если какая-либо из сторон решит вдруг выйти из договора.

Другая проблема связана с высокоточными обычными системами. Новый договор не проводит различий между ядерными ракетами и ракетами с обычным оснащением: ограничено число носителей и боезарядов без указания их класса. Таким образом, высокоточные ракеты в обычном оснащении тоже подпадают под действие этого соглашения. Поэтому США не могут в большом количестве развернуть высокоточные системы в рамках еще не реализованной концепции «Глобального молниеносного удара». Попутно следует отметить, что эта столь беспокоящая российских военных концепция является, скорее, мифом, так как для ее реализации у США пока нет ни готовых систем, ни финансирования.

Тем не менее повышение точности крылатых ракет «Томагавк», имеющих среднее круговое отклонение порядка 10 м, заставило некоторых специалистов предположить, что недалеко то время, когда у нападающей стороны будет

возможность наносить первый обезоруживающий удар обычными боезарядами. Это полностью изменило бы характер войны и уже требовало бы полного пересмотра концепции стратегической стабильности. Если такой удар будет массированным и в целом успешным, та страна, которой грозит нападение, окажется не только беззащитной перед лицом противника (уцелеть удастся лишь ракетам на подводных лодках и успевшим взлететь бомбардировщикам), но и в тяжелом положении стороны, которой, вероятно, придется первой пытаться нанести удары по городским агломерациям, промышленным предприятиям и центрам управления агрессора. Впрочем, такой сценарий оспаривается многими другими экспертами, указывающими на то, что атака ракетами с обычными боевыми частями не гарантирует поражения всех стратегически важных объектов на 100%.¹⁰ У США отсутствует достаточное количество высокоточных крылатых ракет, необходимых для одномоментного поражения российских стратегических носителей, которое позволило бы предотвратить ответный удар.

Требуют определения и новые ракетно-планирующие и гиперзвуковые системы. В Пражском договоре отсутствует определение таких систем, которые стартуют как баллистическая ракета, а затем совершают сложный маневр по непредсказуемой траектории.

Два положения документа касаются противоракетной обороны (ПРО): первое – взаимосвязи стратегических наступательных (ядерное оружие) и оборонительных вооружений (системы противоракетной обороны) в преамбуле, второе – запрета на переоборудование пусковых установок МБР и БРПЛ в пусковые установки для перехватчиков ПРО, а также их обратного переоборудования. Однако ограничения в отношении ПРО в договоре отсутствуют. Кроме того, принцип подсчета вооружения стратегических бомбардировщиков носит довольно условный и спорный характер, исходя из формулы «один бомбардировщик – один заряд», а не фактического оснащения, как в СНВ-1.

В целом, по мнению российской стороны, новый договор о сокращении СНВ соблюдается практически без проблем и является хорошим примером выполнения договоренностей по контролю над вооружениями.

Примечательно, что на заседании Государственной Думы РФ, посвященном итоговому голосованию по Договору о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений 2010 г., депутаты приняли два заявления с обращением к руководству России. В них говорилось о необходимости ускорить обновление ядерных сил и отслеживать процесс строительства противоракетной обороны США в Европе, а также вывод с континента американских тактических ядерных сил. В условиях ограниченности ресурсов даже сейчас, когда РФ выделяет на ядерное оружие значительные средства (несмотря на несопоставимость экономических возможностей США и России), для РФ этот договор означает, что российские СНВ не будут сокращаться в одностороннем порядке и американские системы будут сокращаться вместе с нашими. Значительно уступая и США, и Китаю по ВВП и экономическим возможностям, Россия остается сверхдержавой по ракетно-ядерному критерию военной мощи.

В середине 2010-х гг. США и РФ опять вступили в период серьезной напряженности во взаимоотношениях. Представляется, что такая напряженность, если не враждебность, сохранится, по крайней мере, в среднесрочной перспективе и будет сопровождаться значительной «турбулентностью». Между сторонами сохранятся серьезные разногласия и даже возможен острый конфликт. Геополитические противоречия усугубляются укреплением военных потенциалов:

кибернетического, космического, противоракетного, а также потенциала для нанесения «глобального молниеносного удара». Все это усиливает неопределенность, связанную со стратегической стабильностью. Если не будут приняты меры для сглаживания проявлений этих тенденций, конфликт между США и Россией станет более вероятным, а его возможная эскалация – более драматичной и серьезной.

В начале 2018 г. запас министерства обороны США оценивался в 4000 ядерных боеголовок для доставки более чем 800 баллистическими ракетами и бомбардировщиками. По состоянию на 1 сентября 2018 г. ядерный арсенал США включал 1398 развернутых стратегических боеголовок, развернутых на 659 стратегических ракетах и бомбардировщиках, из них 400 МБР и более 250 БРПЛ. Кроме того, 150 американских нестратегических ядерных бомб хранятся на европейских базах.

США планируют запустить новую, беспрецедентную по масштабу программу стратегической модернизации. В частности, речь идет о замене боеголовок W76-1 на БРПЛ «Трайдент-2» D5LE на маломощные с опасным контрсиловым потенциалом (W76-1/MK4A и W88/MK5) с целью обеспечить возможность быстрого реагирования с преодолением противоракетной обороны противника.¹¹ Планируются новые МБР на замену ракете «Минитмен-3», которая также будет модернизироваться с переходом на новую боеголовку W87. В рамках программы “Ground Based Strategic Deterrent” стоимостью в 85 млрд. долл. ведется разработка новой, возможно мобильной, межконтинентальной ракеты вместо «Минитменов». Будут созданы новые крылатые ракеты воздушного запуска LRSO, новые крылатые ракеты на замену «Томагавкам», которых сейчас насчитывается около 6000. Объявлено о плане принять на вооружение новую крылатую ракету в обычном оснащении (AGM-158B JASSM-ER) с увеличенной дальностью, продлен срок службы подлодок «Огайо» и разрабатываются новые стратегические ядерные субмарины “Columbia”. Военно-воздушные силы (ВВС) США получают новый бомбардировщик B-21 “Raider” на замену B-1 и B-52. На поддержание и ускоренную модернизацию этих сил в течение следующих 30 лет будет потрачен триллион долларов. В рамках программы «Глобального молниеносного конвенционального удара» разрабатывается «Перспективное гиперзвуковое оружие» ANW (Advanced Hypersonic Weapon) с дальностью до 8000 км и гиперзвуковой скоростью свыше 5М.¹² Параллельно испытывается гиперзвуковая авиационная крылатая ракета X-51A “Waverider” с дальностью 1800 км и скоростью 5М для оснащения тяжелых бомбардировщиков.

По всем признакам США не намерены сокращать свои стратегические ядерные силы (СЯС) ниже уровня нынешнего Договора по СНВ, причем это арсенал будет постоянно модернизироваться. Всего за период до 2035 г. США потратят на ядерные силы более 50 млрд. долл., что увеличит их долю в американском военном бюджете с нынешних 3% до 7%.¹³

На этом фоне и в условиях, когда под угрозой находятся уже существующие соглашения по контролю над ядерными вооружениями, достижение договоренностей о дальнейших сокращениях избыточных ядерных арсеналов в будущем пока представляется малоперспективным.

Практически прервался диалог между РФ и США и по ограничению и сокращению вооружений. И Россия, и США осуществляют дорогостоящие масштабные программы по замене и модернизации своих стратегических ядерных вооружений, во многом ставящие под вопрос эффективность «традиционного» сдерживания. Команда Д.Трампа, в отличие от администрации Б.Обамы,

планирует развитие систем противоракетной обороны. Создаются Космические силы, то есть США открыто делают ставку на военное доминирование в космосе. Помимо инициирования новой гонки вооружений, политический класс США усиливает давление на Россию по всем фронтам, постоянно обвиняя Москву во вмешательстве во внутренние дела США.

Обострение противостояния сказывается и на ядерной доктрине Вашингтона. Ядерная доктрина – это составная часть военной доктрины государства, в которой излагается его официальная позиция, касающаяся применения, развития, базирования и обеспечения безопасности ядерного оружия, а также по вопросу контроля за распространением и передачей ядерных технологий и материалов.

В «Обзоре ядерной политики» США (Nuclear Posture Review) 2018 г. администрация Д.Трампа сформулировала ряд опасных положений, которые открыто указывают на растущую роль ядерного оружия в американской политико-военной стратегии, в т. ч. в той ее части, которая касается соперничества с Россией и Китаем. Доктринальные положения этой политики Д.Трампа, в т. ч. содержащиеся в «Стратегии национальной безопасности» (National Security Strategy of United States of America) и «Национальной стратегии обороны» (National Defense Strategy), свидетельствуют о том, что Вашингтон рассматривает Россию в качестве главной угрозы своей безопасности. Соответственно, США ведут дело к снижению порога применимости ядерного оружия и к расширению спектра возможных ситуаций, в которых оно может быть применено.¹⁴ В этом отношении заявленная ядерная стратегия администрации Д.Трампа носит более дестабилизирующий характер, чем политика администрации Б.Обамы. Многие эксперты полагают, что предложенный Трампом вариант «Обзора» базируется на тезисах аналогичных документов администрации Дж.Буша-младшего, принятых в 2002 г. Новые установки фактически нивелируют пропагандистские тезисы президента Обамы о «безъядерном мире» и уменьшении роли ядерного оружия. Потребность в ядерном перевооружении обосновывается предполагаемой тайной стратегией Москвы по эскалации конфликта с обычного на ядерный уровень, а также завышенными оценками ядерной угрозы со стороны Китая.¹⁵

Российские же военные отрицают возможность эскалации ядерного конфликта, а В.Путин в Послании от 1 марта 2018 г. заявил, что на любое применение ядерного оружия РФ ответит всем арсеналом своих стратегических сил. По словам министра иностранных дел РФ С.Лаврова, Москву «беспокоит и существенное изменение подходов США в контексте их обновленной ядерной стратегии, предусматривающей повышение роли ядерного оружия, в том числе путем создания и развертывания маломощных зарядов, что ведет к снижению порога применения ядерных вооружений».¹⁶

Однако ситуация все еще не достигла критически опасного характера. По мнению американских и российских ученых, США способны выделить для разоружающего удара по СЯС РФ 80% МБР «Минитмен-3» и примерно 50% БРПЛ «Трайдент-2», т. е. 900 боезарядов. У России же, в соответствии с Договором СНВ, к 2021 г. останутся по 700 развернутых носителей и 1550 боезарядов. В таком случае США потребуются 100 единиц боезарядов для поражения российских систем предупреждения о ракетном нападении (СПРН), командных пунктов, подводных ракетноносцев на базах, аэродромов рассредоточения тяжелых бомбардировщиков и оставшихся в укрытиях мобильных комплексов МБР. Принято считать, что для поражения одной шахтной пусковой установки ракет с вероятностью 0,9 необходимо не менее двух боезарядов средней мощности «Минитмен-3» и БРПЛ «Трайдент-2», т. е. 320–340 боезарядов. В таком случае у

США остается 460–480 боезарядов для поражения российских мобильных ракетных комплексов на маршрутах боевого патрулирования. Тогда в ответном ударе смогли бы участвовать выжившие российские мобильные и стационарные МБР и подводные ракетоносцы, заблаговременно ушедшие в море, т. е. в российском ответном ударе использовались бы 700–750 боезарядов. Такой расклад делает для США первый разоружающий удар бессмысленным из-за неминуемого сокрушительного ответа возмездия. Аналогичная ситуация возникает и при возможном сокращении СНВ США и РФ до 1000 развернутых боезарядов и 500 носителей: в этом варианте для ответного удара у России остается 450 боезарядов.¹⁷

Современные стратегические ядерные силы России включают 517 развернутых носителей (при общем числе носителей 775, с учетом неразвернутых) и 1420 ядерных боеголовок баллистических ракет и крылатых ракет тяжелых бомбардировщиков.¹⁸ Их суммарная разрушительная мощь – 700 мегатонн, тогда как у США – 900 мегатонн. В Послании Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. Президент РФ отметил: «...В России разработаны и постоянно совершенствуются весьма скромные по цене, но в высшей степени эффективные системы преодоления ПРО, которыми оборудуются все наши межконтинентальные баллистические ракетные комплексы».¹⁹ В данном случае речь идет как о ракетах прежнего поколения, так и о новых МБР типа «Тополь-М», «Ярс», «Ярс-М» и БРПЛ «Булава-30». Этого потенциала вполне достаточно для преодоления современной и любой реалистически прогнозируемой на следующие 15–20 лет американской системы ПРО.²⁰

Как показало развитие корейского кризиса в 2017 г., у США нет уверенности в том, что их ПРО отразит даже ракеты КНДР. Тем более у Вашингтона не должно быть иллюзий по поводу того, что та же самая ПРО защитит США от массированного российского ядерного удара. При этом отметим, что стратегическая ПРО США (в частности, система наземных противоракет GBI – Ground Based Interceptors) до сих пор не отработана.

Ни один известный автору российский главный конструктор или признанный эксперт в рассматриваемой области пока не отмечал наличие заметного влияния системы ПРО США на российский потенциал ядерного сдерживания в обозримой перспективе.²¹ Российская система ПРО развивается в рамках программы воздушно-космической обороны (ВКО) в рамках Воздушно-космических сил (ВКС). На эту программу было выделено около 20% ассигнований по Государственной программе вооружения до 2020 г., что составило 4,6 трлн. руб. (или 150 млрд. долл. по курсу 2011 г.). Помимо модернизации существующих и создания новых элементов СПРН в составе радиолокационных станций (РЛС) наземного базирования и космических аппаратов, планируется развернуть 28 зенитных ракетных полков, оснащенных комплексами С-400 «Триумф» (около 1800 зенитных управляемых ракет), а также 38 дивизионов (около 1200 зенитных управляемых ракет – ЗУР) перспективной системы С-500 «Прометей». Кроме того, планируются создание новой интегрированной системы управления и модернизация Московской системы ПРО А-135 (под новым названием А-235) с целью придания антиракетам потенциала системы неядерного перехвата.²²

Не секрет, что система российской ВКО предназначена для гарантированной защиты от возможной агрессии США и НАТО. В июне 2013 г. президент Путин заявил: «Эффективная ВКО – это гарантия устойчивости наших стратегических сил сдерживания, прикрытия территории страны от воздушно-космических средств нападения».²³ Очевидно, что в обозримый период такими средствами могут

располагать только США, где президент Д.Трамп решил создать новое Космическое командование. В США уверены в своем научно-технологическом превосходстве и способности преодолеть российский потенциал ядерного сдерживания. В Пентагоне убеждены в возможности американских средств космической разведки обнаруживать районы оперативного развертывания российских грунтово-мобильных ракетных комплексов и стратегических подводных лодок на базах ВМФ или при непосредственном выходе из них. Для этого к 2020 г. на орбиту США будет выведена группировка, состоящая из 21 спутника. Постоянно наращивается и противоракетный арсенал США.

В уже упоминавшемся Послании от 1 марта 2018 г. В.Путин заявил: «...При реализации планов по строительству системы глобальной ПРО, которое продолжается и сейчас, все договоренности в рамках СНВ-III постепенно девальвируются, потому что при сокращении носителей и боезарядов одновременно и бесконтрольно одной из сторон, а именно США, наращивается количество противоракет, улучшаются их качественные характеристики, создаются новые позиционные районы, что в конечном итоге, если мы ничего не будем делать, приведет к полному обесцениванию российского ядерного потенциала».²⁴

Таким образом, с учетом наличия новых средств стратегического сдерживания Москва, возможно, более не заинтересована в новом договоре типа Договора по ПРО, поскольку новые российские ракеты легко преодолевают любую перспективную американскую противоракетную систему. Кроме того, планы Пентагона побуждают Россию придерживаться стратегии ответно-встречного удара и делают нереалистичными надежды на отказ от стратегии взаимного гарантированного устрашения в обозримом будущем.

В качестве ответа на американскую программу, в Послании были обнародованы шесть программ и проектов новейших вооружений России. Как заявил тогда В.Путин, Россия теперь ни за кем не гонится (в отличие от СССР времен «холодной войны»), а сама выходит на передовые рубежи военно-технического развития, предоставляя возможность другим догонять себя. В Послании эта тема акцентировалась многократно: «...ничего подобного ни у кого в мире пока нет. Когда-нибудь, наверное, появится, но за это время наши ребята еще что-нибудь придумают...».²⁵

Однако ведущие эксперты подвергают критике ряд этих систем (прежде всего, крылатую ракету «Буревестник» с ядерным двигателем и супер-торпеду «Посейдон») как избыточные, ввиду наличия у РФ сотен крылатых ракет, и так способных гарантированно поражать США, а также мобильных МБР и подводных ракетноносцев.²⁶ К тому же новые тяжелые «десятиголовые» ракеты «Сармат» в шахтах, даже с разрекламированными маневрирующими гиперзвуковыми управляемыми боевыми блоками «Авангард» (УББ), являются привлекательными мишенями для первого удара со стороны потенциального агрессора, и еще непонятно, насколько эффективно сработает комплекс активной защиты шахты «Мозырь».

Сомнения вызывает и возможность эффективной реализации объявленной способности стратегического ракетного комплекса «Сармат» атаковать США через Южный Полярный круг (на что, кстати, с 1970-х гг. принципиально способны тяжелые МБР). Такая траектория предполагает вывод ракеты на околоземную орбиту, а потом спуск с нее. Подлетное время будет намного длиннее, чем через Северный Полярный круг, а точность, видимо, ниже. США не смогут перехватить такие ракеты при подлете как с севера, так и с юга, ввиду большого количества имеющихся у них боеголовок и средств преодоления ПРО. Однако и внезапного

удара с южных азимутов у России не получится: запуск ракет засекается спутниками, а подлет – радарными, которые на морских платформах можно отбуксировать к южным берегам США.

Данные системы, разумеется, служат повышению глобального престижа России и ее статуса передовой военно-технической державы. Однако в плане оказания давления на Запад они имеют, скорее, политико-пропагандистское значение. Кстати, самих США такие системы не столько впечатлили, сколько «разозлили» после демонстрационного пропагандистского ролика российского министерства обороны с имитацией удара по штату Флорида. Упомянутые системы являются не только дорогостоящими, но и избыточными, с учетом наличия у РФ ракет «Тополь-М» и «Ярс», а также «Булавы-30» с их системами преодоления ПРО и непредсказуемыми зигзагообразными траекториями полета, а также целого семейства крылатых ракет: авиационных ракет типа Х-55СМ и Х-555, морских крылатых ракет семейства «Калибр» ЗМ-54 и ЗМ-14 разных модификаций, находящихся в процессе развертывания крылатых ракет воздушного базирования Х-101 и уже развернутых Х-102 с ядерным боезарядом. Сюда же можно добавить и широко разрекламированный «Кинжал» – «убийцу авианосцев» с дальностью 2000 км. Программа внедрения новых вооружений только удивила американцев и, безусловно, будет способствовать активизации и обоснованию их новых стратегических программ. В частности, в сфере ПРО Пентагон уже заявил об ускорении программы создания конвенционального гиперзвукового оружия «Глобальный молниеносный удар», наметив испытания на 2019 г.

Следует, наконец, упомянуть российский управляемый боевой блок (УББ) «Авангард», который производится серийно и предназначен для установки на перспективные межконтинентальные баллистические ракеты вместо традиционных боеголовок. Боевой блок доставляется на нужную орбиту доразгонным блоком и начинает работать примерно в 100 км от земли, планируя к цели на скорости 5–7 км/с. На подходе к цели гиперзвуковой летательный аппарат (ГЗЛА) способен активно маневрировать при помощи аэродинамических или газовых рулей. После принятия на вооружение тяжелой ракеты РС-28 «Сармат» гиперзвуковые блоки будут устанавливаться и на нее, а также на комплекс УР-100Н УТТХ (по классификации США – SS-19 «Стилет»). Мощность ядерного боевого заряда «Авангарда» превышает две мегатонны в тротиловом эквиваленте, что вполне достаточно для уничтожения «особо важных целей». В 2019 г. система «Авангард» поступает на вооружение в войска. Пентагон признал, что пока не имеет защиты от российского гиперзвукового оружия, и подтвердил его существование «не в анимации, а в реальности».

В РФ создается и противоспутниковое оружие, в частности мобильная наземная система «Нудоль» с дальностью 750 км. По словам источника из министерства обороны РФ, существует и целый ряд российских противоспутниковых систем, которые в прошлом были выведены из боевого состава, но могут вернуться в строй.²⁷ К ним относятся комплекс «ИС-МУ» на базе стратегической МБР на полигоне Байконур, система поражения низкоорбитальных космических аппаратов в составе самолета МиГ-31 и ракеты-перехватчика («Контакт»), технический задел по ракетно-космическим комплексам «Наряд-ВН» и «Наряд-ВР» на основе боевых ракет типа РС-18 (SS-19) (боевых ракет, установленных в шахтные пусковые установки, с боевыми космическими головками, то есть с космическими спутниками-штурмовиками). Также принят на вооружение лазерный комплекс авиационного базирования «Пересвет». С целью противодействия космическим аппаратам на низких орбитах противоспутниковые

возможности закладываются в системы зенитных ракетных комплексов С-400 и С-500. Разрабатываются технологии, позволяющие поразить космические цели с подводных лодок.²⁸

IV. Заключение

Стратегический ядерный потенциал России надежно обеспечивает ее безопасность и будет и далее наращиваться и совершенствоваться. К 2020 г. примерный паритет между стратегическими ядерными силами России и США сохранится. В соответствии с Договором СНВ в его действующей версии, РФ сохраняет статус равной США ядерной сверхдержавы. Поэтому вряд ли целесообразно запугивать население угрозой внезапного ядерного удара, как делает это сегодня значительное число так называемых экспертов и безответственных СМИ.

Для России было бы важно договориться с США, по мере возможности, и о дальнейших шагах на период после 2021 г. Вместе с тем, большинство российских и западных экспертов считает нереальным достижение принципиальных договоренностей с командой Трампа–Болтона.

Переход к режиму «свободного плавания» в сфере стратегических вооружений крайне опасен и чреват непредвиденными сценариями при ошибочной интерпретации угроз в критической ситуации. Необходимо поставить под контроль процесс дальнейшего развития и совершенствования ядерных сил как России, так и США и обеспечить взаимную предсказуемость, транспарентность и реализацию мер доверия, в т.ч. за счет обязательных уведомлений и продолжения интрузивных инспекций.

Было бы полезно, чтобы у России и США выработалось общее понимание сущности и параметров ядерного сдерживания и неприемлемости использования ядерного оружия в военных и политических целях, а также чтобы между двумя странами развивался диалог и сравнение ядерных доктрин. Следует учитывать, что Москве и Вашингтону предстоит столкнуться с тремя группами новых противоречий: между глобальными и региональными системами сдерживания, между обычными и ядерными вооружениями, а также между «традиционными» вооружениями и системами оружия, созданными на новой технологической основе.

Именно потому, что отношения между Москвой и Вашингтоном (вкуче с союзными ему европейскими столицами) находятся на самом низком уровне после окончания «холодной войны», жизненно необходимо ограничить ядерные риски и напряженность и предотвратить новую гонку ядерных вооружений. Вооруженный конфликт двух ведущих ядерных держав в мире имел бы катастрофические последствия для всего человечества. То, что в ядерной войне не может быть победителей, и она никогда не должна быть развязана (что в свое время констатировали лидеры СССР и США), не вызывает сомнений и сегодня. Было бы отрадно, если бы и на современном этапе Москва и Вашингтон смогли достичь хотя бы такого же уровня взаимопонимания, желательно закрепленного в виде соглашения. В будущем предстоит решать и вопрос о ядерных силах третьих стран.

Однако от администрации Д.Трампа ясных сигналов о желании хотя бы продлить Пражский договор 2010 г., не говоря уже готовности идти на дальнейшие сокращения вооружений, не поступает и, скорее всего, не поступит. В Республиканской партии сторонников контроля над вооружениями можно пересчитать по пальцам одной руки.

В условиях фактического выхода США из Договора РСМД продлить Договор о СНВ будет сложно, несмотря на сохраняющиеся робкие надежды некоторых российских и американских сторонников контроля над вооружениями. Двусторонние консультации по стратегической стабильности закончились ничем. Похоже, в Вашингтоне возобладает линия Дж.Болтона, согласно которой США не нуждаются в обязывающих, сковывающих их свободу действий и сложных международных договорах, а могут обходиться соглашениями *ad hoc*. По мнению российского МИДа и министерства обороны, договориться с США на двусторонней основе о дальнейших сокращениях стратегических наступательных вооружений более невозможно. РФ и США вышли на тот рубеж, когда число ядерных стратегических средств и носителей находится на самом низком уровне, начиная с рубежа 1950-х – 1960-х гг., и потому уже нельзя далее вести процесс сокращения, не принимая в расчет ядерные потенциалы других стран. Необходимо учитывать и все более тревожные явления в других сферах, влияющих на стратегический баланс и стратегическую стабильность в целом. Речь идет и об американской программе ПРО, и об усилиях США по разработке высокоточного оружия большой дальности, и о наращивании потенциала НАТО у границ России, и о появлении ударных вооружений в космическом пространстве.

В свою очередь, западные эксперты давно говорят о так называемом пакете Рябкова. Подчеркнув, что Москва готова и далее сокращать свой ядерный потенциал, достигнув, в конечном итоге, «полного и всемирного разоружения» (как этого требует Статья 6 Договора о нераспространении ядерного оружия), российский заместитель министра иностранных дел, однако, уточнил, что она готова это делать постепенно и при строгом соблюдении условий, которые могут стать надежной гарантией для всех. В частности, С.Рябков назвал следующие условия:

- участие в процессе разоружения всех государств, обладающих ядерным потенциалом;
- предотвращение милитаризации космоса;
- гарантии того, что страны не станут снова быстро наращивать военный ядерный потенциал;
- ограничения на традиционные виды вооружений, обладающие стратегическим эффектом, сравнимым с воздействием ядерного оружия (например, оснащенные традиционными боеголовками МБР);
- предотвращение создания односторонних систем ПРО, которые подрывают стратегическое сдерживание и международный баланс;
- решение региональных конфликтов, угрожающих перерасти в более масштабное противостояние;
- вступление в силу Договора о всеобщем запрещении испытаний.

Это, в числе прочего, означает, что, по мнению РФ, Китай (с учетом его растущего ядерного потенциала) и другие ядерные державы должны принимать более активное участие в процессах контроля за ядерными вооружениями.

По мнению большинства российских специалистов, продвижение по пути ограничения стратегических ядерных наступательных потенциалов невозможно без решения проблемы ПРО. На современном этапе проблематика противоракетной обороны является одной из ключевых тем контроля над вооружениями. Без ее решения невозможно дальнейшее движение по пути снижения военной угрозы в глобальном масштабе, взаимного сокращения ядерных вооружений и решения задач по укреплению стратегической стабильности во всем их многообразии. Однако этот вопрос является серьезным раздражителем в

отношениях России с западными странами и, прежде всего, с военно-политическим альянсом НАТО во главе с США. Соответственно, нахождение взаимоприемлемых решений в этой сфере способствовало бы укреплению доверия между РФ и ее партнерами по диалогу и создало бы предпосылки для продвижения к более безопасному и стабильному миру. России целесообразно предложить ряд конкретных первоочередных шагов, открывающих пути к выходу из нынешнего переговорного тупика вокруг проблемы ПРО и к принятию прагматических мер, не нарушающих национальную безопасность ни одного из государств. Вместе с тем, некоторые эксперты полагают, что тему ПРО не следует абсолютизировать. По их мнению, несмотря на то, что Россия публично придерживается традиционной позиции, на самом деле она более не заинтересована в давлении на США в целях выработки аналога ДПРО, имея мощнейшие средства преодоления любой нынешней и перспективной системы противоракетной обороны.

Так или иначе, противоракетные вооружения имеют особое значение для осмысления стратегической стабильности и на минувшем, и на нынешнем этапе эволюции военно-стратегической ситуации. В настоящее время только США имеют продвинутые программы их развития. Потенциал России весьма ограничен, даже с учетом наличия и модернизации Московского позиционного района ПРО (ОКР «Самолет-М»), возможностей таких систем, как С-400 и, в перспективе, С-500, а также комплексной структуры ВКО на евразийском пространстве. Это определяет влияние систем ПРО на глобальную стратегическую стабильность, стимулируя всеобщее традиционное соревнование «меча» и «щита».

В будущем Россия и США могли бы активизировать взаимные консультации по комплексу проблем стратегической стабильности, сравнению военных доктрин друг друга, устранению взаимных озабоченностей и укреплению доверия, включая вопросы ПРО, космических и высокоточных обычных вооружений. В процесс обсуждения следует вовлекать и другие ядерные государства, призвав их не наращивать ядерные арсеналы и повышать уровень прозрачности в ядерной области (хотя согласие таких стран откликнуться на данный призыв пока под вопросом). Не следует уходить и от обсуждения рамок будущих сокращений стратегических вооружений, которые, по мнению Москвы, возможны лишь с учетом всех факторов стратегической стабильности.

Теоретически Россия могла бы разработать на экспертной основе и продвигать комплексный пакет инициатив в сфере нераспространения и дальнейшего ограничения ядерных вооружений без ущемления национальных интересов. Например, по мнению авторитетного военного специалиста, бывшего начальника главного штаба РВСН генерал-полковника В.Есина, Россия вполне могла бы согласиться на американскую идею установления ограничения на уровне 400–500 оперативно развернутых носителей и 1000 боезарядов без ущерба своим программам модернизации и приоритетам сдерживания. Это, разумеется, возможно лишь при сохранении стратегической стабильности и аналогичных шагах со стороны Запада, которые пока не просматриваются. Как считает большинство российских военных экспертов, проекция нынешнего состава СЯС до 2020 г. оптимальна и обеспечивает России необходимое качество стратегической стабильности на фоне увеличения мобильности и защищенности шахтных пусковых установок ракет типа «Ярс» и «Сармат», ввода в строй подводных лодок с баллистическими ракетами и тяжелых бомбардировщиков с новыми крылатыми ракетами, новых глайдеров и систем преодоления ПРО.

Масштабная программа перевооружения стратегических сил, которую президент В.Путин огласил в мартовском Послании к Федеральному Собранию

2018 г., призвана обеспечить способность России уничтожить любых противников в любой точке мира с помощью принципиально новых стратегических средств без риска нейтрализации наступательного потенциала нынешними либо перспективными средствами ПРО или противовоздушной обороны (ПВО). Эта программа на Западе восприняли чуть ли не как объявление новой «холодной войны» и гонки вооружений и отказ от желания серьезно обсуждать проблемы сокращения СНВ или тематику ПРО. Однако не следует забывать, что после демонстрации новоявленной ядерной мощи России президент заявил: «Не нужно создавать для мира новых угроз, а нужно, наоборот, садиться за стол переговоров и вместе думать над обновленной, перспективной системой международной безопасности и устойчивого развития цивилизации... Россия к этому готова».²⁹

Россия, как и США, исходит из того, что дальнейшее двустороннее ограничение ядерных вооружений, ядерное разоружение и укрепление режима нераспространения ядерного оружия предполагают присоединение Великобритании, Франции и Китая к этому договорно-правовому процессу. Следующий раунд переговоров о контроле над стратегическими вооружениями должен быть многосторонним. Однако ни у Великобритании, ни у Франции нет четкой позиции относительно того, на какой стадии процесса разоружения они будут готовы договариваться об ограничении или сокращении своих арсеналов на юридически обязывающей основе или о том, какими должны быть цели подобной договоренности.

В конце концов эта идея была официально принята на форумах так называемой Большой пятерки постоянных членов СБ ООН («P5»). Встречи «P5» послужили форумом для интересных дискуссий и принятия общих документов, но их участники ни на шаг не приблизились к основной цели вовлечения третьих стран, обладающих ядерным оружием, в процесс ограничения ядерных вооружений. Страны-члены «Большой пятерки» тесно сотрудничали между собой в целях подготовки к Обзорной конференции ДНЯО-2015. В частности, была подчеркнута важность реализации Плана действий, принятого на Обзорной конференции ДНЯО 2010 г. Группа ядерных поставщиков обсудила прогресс, достигнутый в подписании Протокола к Договору о зоне свободной от ядерного оружия в Юго-Восточной Азии, одобрила создание безъядерной зоны в Центральной Азии и поддержала план о созыве конференции по созданию зоны свободной от оружия массового уничтожения (ОМУ) на Ближнем Востоке.

Наряду с этими документами, процесс «P5» привел к некоторым практическим инициативам. Одной из них стало создание рабочей группы во главе с Китаем по составлению первой части «Глоссария ядерных терминов» к началу Обзорной конференции ДНЯО-2015. На сегодняшний день это, вероятно, единственный осязаемый результат работы «пятерки». Еще одна рабочая группа была создана для решения проблем ядерных проверок.

Несмотря на пользу дискуссий и принятых в ходе упомянутых встреч документов, форумы «P5» не достигли ощутимого прогресса на пути к своей главной цели – привлечению всех пяти ядерных держав к участию в процессе ядерного разоружения путем вовлечения Великобритании, Франции и Китая (не говоря уже о неофициальных ядерных державах) в практические переговоры и соглашения. Общая позиция располагающих ядерным оружием третьих стран заключается в том, что в качестве предварительного условия для переговоров США и Россия должны сначала сократить свои арсеналы ядерного оружия до уровня, сопоставимого с потенциалами этих стран. Это представляется нереалистичным с учетом нынешней международно-политической конъюнктуры.

Многосторонние ограничения могут повлечь за собой возникновение новых асимметрий. Для России нецелесообразно, например, сокращение своего ядерного арсенала до уровня Франции в 300 развернутых боезарядов, что нарушило бы ее военный паритет с другими странами. Такое сокращение вряд ли осуществимо и в обозримом будущем, особенно в связи с неблагоприятной политической обстановкой и обострением многопланового противостояния с США и НАТО после начала украинского кризиса в 2014 г.

Теоретически одним из способов продвижения вперед при наличии политической воли и давления общественного мнения могла бы стать реализация предложения относительно разработки многосторонних мер по обеспечению транспарентности. Франция и Великобритания могли бы участвовать в многостороннем регулярном обмене данными о ядерных силах вместе с США, Россией и, при трудновыполнимом идеальном сценарии, с Китаем. Однако даже в случае будущего политического урегулирования украинского кризиса и улучшения международного положения, формат «P5», скорее всего, не сможет решить поставленной ему задачи.

Практически ни одно из европейских государств-членов НАТО не поддержало идею юридически обязательного запрета ядерного оружия, конвенция о котором была открыта к подписанию в сентябре 2017 г. При этом многие из них разрываются между трансатлантической солидарностью и необходимостью учета антиядерной позиции своей общественности. Кроме того, не все делали такие резкие заявления о неуместности инициативы, как Великобритания и Франция (вслед за США). Авторами резолюции о разработке Конвенции о запрете ядерного оружия стали Австралия и еще 50 стран, а всего документ поддержали 123 государства. Пять официальных ядерных держав не участвовали в конференции и выступили с резким совместным официальным заявлением.

В параграфе 27 Военной доктрины РФ 2014 г. говорится о праве РФ применить ядерное оружие «в ответ на применение против нее и (или) ее союзников ядерного и других видов оружия массового поражения, а также в случае агрессии против Российской Федерации с применением обычного оружия, когда под угрозу поставлено само существование государства». Этим объясняется отказ России присоединиться к принятой в июне 2017 г. Конвенции ООН о полном запрете ядерного оружия, которая не отвечает интересам российской национальной безопасности. Более того, есть основания опасаться, что она может негативно сказаться на положении дел на международной арене, прежде всего, в сфере ядерного нераспространения. Как заявил МИД РФ: «Разработка запретительной конвенции объясняется стремлением незамедлительно устранить ядерную угрозу, как это декларируют участники переговоров. Задача, несомненно, благородная, но они избрали для ее решения, мягко говоря, не самый рациональный и продуктивный путь».³⁰

Отношение России к документу четко выразил С.В.Лавров: «Мы не будем его подписывать, потому что считаем, что запрещение ядерного оружия в таком директивном порядке нереально. Пять официальных ядерных держав, да и неофициальные ядерные державы на это не пойдут, потому что уже согласованный принцип продвижения к безъядерному миру отражен в Договоре о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), и этот принцип увязан с обеспечением всеобщей безопасности и стабильности».³¹ Министр озвучил основные моменты, традиционно определяющие подходы России к современной конфигурации системы глобальной безопасности и исключаящие отказ Москвы от ядерного оружия: развитие неядерных стратегических вооружений, опасения

по поводу возможного вывода оружия в космос, развитие системы ПРО и невступление в силу договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), который не ратифицировали США, а также Китай, Израиль, Иран и Египет.

По мнению российской стороны, ДНЯО полностью отвечает на вызовы в сфере ядерного нераспространения и не требует никаких доработок. Любая попытка «улучшить» договор может привести к его краху: слишком хрупка созданная им конструкция и слишком многоплановы противоречия между государствами-участниками. Очевидно, что запрет и полное уничтожение ядерного оружия достижимы в теории, но не на практике. Оно требует качественно новых международных условий и кардинально иного, неизмеримо более высокого уровня стратегической стабильности. Более того, с юридической точки зрения скоропалительно и неряшливо составленный текст конвенции, в случае его широкого применения, только подрывает усилия в многостороннем формате по продвижению задач ядерного нераспространения, а также постепенного и выверенного сокращения ядерных вооружений. Эти соображения сближают позиции «стран пятерки».

Вместе с тем, тематика многосторонних контактов по ядерному оружию представляется весьма плодотворной для расширения диалога России со странами ЕС, в частности с европейскими членами «большой пятерки». Последняя все более приобретает значение ключевого форума по проблемам нераспространения и контроля над вооружениями, особенно в условиях пробуксовки работы Конференции по разоружению и паузы в двустороннем диалоге по сокращению ядерной угрозы в формате РФ–США. В области многостороннего разоружения страны Европы практически полностью разделяют российские подходы, выступают в поддержку ключевых многосторонних режимов созданных, в частности, ДНЯО, Конвенцией о биологическом и токсинном оружии (КБТО), Конвенцией о запрещении химического оружия (КХО) и ДВЗЯИ, а ранее и ДРСМД, а также деятельностью ООН, ее разоруженческих органов и Конференции по разоружению в Женеве.³²

При всех сложностях и противоречиях современного этапа в развитии международных отношений и безопасности, в условиях почти полного отсутствия взаимного доверия, цель выживания цивилизации остается общей для всех крупнейших мировых держав, от которых зависит судьба человечества. Важно добиться предотвращения новых кризисных ситуаций и обеспечить надежное управление миропорядком (если его можно так называть) в условиях возникновения кризисных ситуаций. Выработка новой концепции стратегической стабильности приобретает в этом свете судьбоносное значение. Будет ли это двусторонняя российско-американская концепция или многосторонняя – вопрос, требующий прояснения в процессе дипломатических консультаций. Так или иначе начало процесса таких консультаций нельзя откладывать на потом.

Многие на Западе, несмотря на императивность режима антироссийских санкций, понимают, что период конфронтации с Россией чрезмерно затянулся, приобрел угрожающие масштабы, и пришло время начинать делать позитивные шаги навстречу друг другу. Западные партнеры прекрасно понимают, что без Москвы сегодня не решить ни одну международную проблему – будь то ситуация в Сирии и на Ближнем Востоке в целом, в Афганистане, вокруг Корейского полуострова или ядерной программы Ирана.

Перспективным представляется и диалог о предотвращении опасной военной деятельности и военных инцидентов в Европе, особенно с учетом расширения

присутствия сил НАТО у российских границ. Пока что в решении этих проблем нет продвижения.

Контакты между российскими и американскими официальными лицами уже идут: можно упомянуть, например, встречу секретаря Совета безопасности РФ Н.П.Патрушева и его американского визави – помощника президента США по национальной безопасности Дж.Болтона 22 октября 2018 г. Постоянно идет диалог с европейскими партнерами – Германией, Францией, Италией, Австрией и другими странами Европы.

Разумеется, было бы наивно обманываться ожиданиями, что санкции смягчат или вовсе отменят. Скорее они будут лишь усиливаться. Однако Россия не может ждать «милостей» от Запада. Задача Москвы заключается в том, чтобы по-хорошему агрессивно и наступательно, несмотря на нередкую апатию партнеров и их нежелание вести диалог с РФ, продвигать свою линию на переговорах по всему кругу международных проблем, включая повестку контроля над вооружениями, и прежде всего, ограничения стратегических вооружений.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации. – М.: Министерство обороны, 2003. С. 42.

² Военная доктрина Российской Федерации // Российская газета. 30 декабря 2014 г.

³ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. 13 мая 2009 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/supplement/424>.

⁴ Совместное заявление относительно будущих переговоров по ядерным и космическим вооружениям и дальнейшему укреплению стратегической стабильности. Государственный визит Президента СССР М.С. Горбачева в Соединенные Штаты Америки, 30 мая – 4 июня 1990 года. Документы и материалы. – М.: Политиздат, 1990.

⁵ Путин В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета. 17 февраля 2012 г.

⁶ Выступление В.В. Путина на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай», 24 октября 2014 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/news/46860>.

⁷ Vaddi P. Leaving the INF Treaty Won't Help Trump Counter China. Carnegie Endowment for International Peace Article. 31 January 2019. URL: https://carnegieendowment.org/2019/01/31/leaving-inf-treaty-won-t-help-trump-counter-china-pub-78262?wpisrc=nl_todayworld&wppmm=1.

⁸ Мизин В. Как сохранить Договор о РСМД между Россией и США. Московский центр Карнеги. 30 января 2018 г. URL: <http://carnegie.ru/commentary/75320>.

⁹ History of the Department of State During the Clinton Presidency (1993–2001). Released by the Office of the Historian, Bureau of Public Affairs // U.S. Department of State Archive. Information released online from January 20, 2001 to January 20, 2009. URL: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/pubs/8520.htm>.

¹⁰ Ахмеров Д., Ахмеров Е., Валеев М. По-быстрому не получится: могущество неядерных крылатых ракет иллюзорно // Военно-промышленный курьер. 21 октября 2015 г. URL: <http://vpk-news.ru/articles/27617>.

-
- ¹¹ Kristensen H., McKinzie M., Postol Th. How US nuclear force modernization is undermining strategic stability: The burst-height compensating super-fuze // Bulletin of the Atomic Scientists. 1 March 2017.
- ¹² Kristensen H. U.S. nuclear forces // SIPRI Yearbook 2017: Armaments, Disarmament and International Security. – Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2018.
- ¹³ Ibid.
- ¹⁴ Nuclear Posture Review (NPR) 2018. – Washington D.C.: Office of the Secretary of Defense, 2018. URL: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>; Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge. – Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2018. URL: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.
- ¹⁵ Creedon M. A Question of Dollars and Sense: Assessing the 2018 Nuclear Posture Review. Arms Control Association Feature. March 2018. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2018-03/features/question-dollars-sense-assessing-2018-nuclear-posture-review>; Dews F. Watch: 2018 Nuclear Posture Review Tailored to 21st Century Threats. Brookings Institute analysis. URL: <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2018/02/16/2018-nuclear-posture-review-tailored-to-21st>; Gautam B. Summary of the 2018 Nuclear Posture Review // Lawfare. 09.02.2018. URL: <https://lawfareblog.com/summary-2018-nuclear-posture-review>.
- ¹⁶ Лавров: США готовят ВС Европы к применению тактического ядерного оружия против России // ТАСС. 28.02.2018.
- ¹⁷ Wilkening D. A simple model for calculating Ballistic Missile Defense effectiveness // Science and Global Security. V. 8. № 2. 1999. P. 183–215.
- ¹⁸ Kingston R. Russian Strategic Nuclear Forces under New START . Arms Control Association Fact Sheet. March 2018. URL: <https://www.armscontrol.org/factsheets/Russian-Strategic-Nuclear-Forces-Under-New-START>.
- ¹⁹ Путин: Россия создает недорогие, но эффективные системы преодоления ПРО // РИА Новости. 01.03.2018.
- ²⁰ Kristensen H., Norris R. Russian Nuclear Forces, 2018 // Bulletin of the Atomic Scientists. 4 May 2018.
- ²¹ Интервью с академиком РАН, генеральным конструктором СЯС Ю.С.Соломоновым // Военно-космическая оборона. 2011. № 6; Рогов С., Есин В., Золотарев П., Кузнецов В. Стратегическая стабильность в XXI веке // Независимое военное обозрение. 30.11.2012.
- ²² Карев И. Владимир Путин: «Россия будет наращивать возможности ВКО» // Национальная оборона. 2013. № 7. URL: <http://www.oborona.ru/includes/periodics/maintheme/2013/0705/193911209/detail.shtml>.
- ²³ Там же.
- ²⁴ Послание Президента Федеральному Собранию. 1 марта 2018 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>.
- ²⁵ Путин рассказал о неуязвимости новой крылатой ракеты для ПРО // Интерфакс. 01.03.2018.
- ²⁶ Арбатов А.Г. Угрозы стратегической стабильности – мнимые и реальные // Полис: Политические исследования. 2018. № 3. С. 7–29.

²⁷ Россия разрабатывает противоспутниковое оружие – Минобороны // РИА «Новости». 05.03.2009.

²⁸ Там же.

²⁹ Новое уникальное российское оружие призвано восстановить баланс сил в мире // Первый канал. 04.03.2018. URL: https://www.1tv.ru/news/2018-03-04/341911-novoe_unikalnoe_rossiyskoe_oruzhie_prizvano_vosstanovit_balans_sil_v_mire.

³⁰ В ООН завершается работа над текстом конвенции о полном запрете ядерного оружия // ТАСС. 04.07.2017.

³¹ Лавров заявил, что Россия не подпишет Договор о запрещении ядерного оружия // RT.com. 17.03.2018.

³² EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction. Conseil UE 15708/03 1 DGE WMD EN Council of the European Union, Brussels, 10 December 2003. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/st_15708_2003_init_en.pdf.

**ЯДЕРНЫЕ ПРОГРАММЫ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ:
РАЗВИТЬ НЕЛЬЗЯ СВЕРНУТЬ
Часть 2. Пути решения проблемы**

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-122-134

Аннотация Беспрецедентное давление на Иран и на взаимодействующие с ним государства со стороны США при администрации Д.Трампа, а также выход Вашингтона из международного соглашения по иранской ядерной программе 2015 г. актуализируют тему ядерных программ, разрабатываемых государствами Ближнего Востока в различных, в основном энергетических, целях. Политическое соперничество и противостояние между ближневосточными государствами нередко побуждает руководство этих стран рассматривать возможности создания или приобретения ядерного оружия. В статье анализируются пути к предотвращению распространения ядерного оружия в регионе и укреплению мер доверия между ближневосточными странами, а также перспективы поиска согласия между внешними гарантами – ведущими ядерными державами современного мира.

Ключевые слова Ближний Восток, ядерные программы, проблемы нераспространения, атомная энергетика, Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), зона, свободная от ядерного оружия, Израиль, Иран, Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД), Саудовская Аравия, международные гарантии, США, Россия, Китай, ядерный терроризм

Title Nuclear programs in the Middle East: “Proceed no fold up allowed” * (Part 2: How to solve the problem)

Abstract The unprecedented pressure on Iran and on states that cooperate with Iran by the United States under the Trump administration, along with the U.S. withdrawal from the 2015 international agreement on the Iranian nuclear program, actualizes the issue of nuclear programs conducted by the Middle Eastern states for various, mainly energy-related, purposes. Political rivalries and confrontations between Middle Eastern states often prompt their leaders to consider ways for developing or acquiring nuclear weapons. The article discusses options for preventing proliferation of nuclear weapons across the region and promoting more effective confidence-building measures among Middle Eastern states. It also discusses prospects for reaching an agreement between external guarantors – the lead global nuclear powers.

Keywords Middle East, nuclear programs, non-proliferation issues, nuclear energy, Non-Proliferation Treaty (NPT), Nuclear-Weapon-Free Zone (NWFZ), Israel, Iran, Joint

Фролов Александр Владимирович – ведущий научный сотрудник Группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН.

* В англ. пер. названия статьи перефразирована известная фраза У.Черчилля “Private No Fishing Allowed”, являющаяся ближайшим аналогом рус. фразеологизма «казнить нельзя помиловать». Эту фразу можно, в зависимости от пунктуации, прочесть как либо “Private. No fishing allowed”, либо “Private? No! Fishing allowed”.

The English translation of the article’s subtitle paraphrases W.Churchill’s phrase “Private No Fishing Allowed” as the closest analogue to the subtitle in Russian. Depending on the punctuation, this phrase could be read as either “Private. No fishing allowed”, or “Private? No! Fishing allowed”.

В связи с неблагоприятным развитием ситуации вокруг иранской ядерной программы назрела потребность в более широкой дискуссии относительно создания на Ближнем Востоке зоны, свободной от ядерного оружия, укрепления мер ядерной безопасности и недопущения появления новых обладателей ядерного оружия в этом регионе. Эта проблема носит сложный и многоплановый характер: очевидно, что ее едва ли возможно решить силами только региональных государств. Следовательно, необходимы параллельные усилия как профильных международных организаций, так и ведущих производителей ядерной энергии, ядерного оружия и средств его доставки. Важно учесть уже накопленный опыт в данной сфере, а также сформулировать новые инициативы по мониторингу, верификации и контролю ситуации. Рассмотрим ряд ключевых аспектов этой проблематики.

I. Проблема создания безъядерной зоны на Ближнем Востоке

Идея создания на Ближнем Востоке безъядерной зоны вынашивалась достаточно давно, однако так и не получила своего развития. По мере эволюции ситуации в мире и в регионе и возникновения новых конфликтных зон становилось все более очевидным, что запасы нефти и газа, в изобилии наличествующие в недрах многих стран региона, могут представлять серьезную опасность для экологии планеты даже при боевых действиях с применением обычного оружия, а в случае начала ядерной войны вообще вызвать эффект «пороховой бочки». До сих пор практически никто из специалистов не спрогнозировал, что может произойти на Ближнем Востоке в случае подрыва ядерного заряда в районе месторождений нефти и газа и к каким последствиям это способно привести.

Еще в 1974 г. Египет и Иран предложили создать на Ближнем Востоке зону, свободную от ядерного оружия. Египет обратился с таким предложением после принятия соответствующей резолюции Совета Лиги арабских государств (ЛАГ). Обращение Ирана, также как и арабских инициаторов, было вызвано циркулировавшей в регионе информацией о наличии ядерного оружия у Израиля,¹ несмотря на то, что шахский Иран имел хорошие отношения с Израилем, а иранская армия считалась сильнейшей на Ближнем Востоке. Вопрос был поставлен на пленарном заседании Генеральной ассамблеи (ГА) ООН 9 декабря 1974 г., на котором была принята Резолюция № 3263. Резолюция декларировала поддержку упомянутой идеи и содержала призыв ко всем заинтересованным сторонам в регионе открыто и незамедлительно заявить о своем намерении на взаимной основе воздержаться от производства, испытания, приобретения и получения ядерного оружия и владения им, а также присоединиться к Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО).² Кроме того, всем владевшим ядерным оружием государствам предлагалось содействовать эффективному достижению целей резолюции.³

Фактически основным региональным адресатом призывов ГА ООН стал не участвовавший в ДНЯО Израиль, который находился в состоянии войны с соседними арабскими странами. В сложившейся ситуации было невозможно рассчитывать на какие-то ответные шаги с его стороны. Израиль проигнорировал

резолуцию, и вопрос о создании безъядерной зоны в регионе на долгие годы провис в воздухе.

С тех пор вопрос о свободной от ядерного оружия зоне на Ближнем Востоке неоднократно вносился в повестку заседаний ГА ООН, которая периодически принимала резолюции в пользу и в развитие этой идеи. Однако такого рода резолюции оставались лишь на бумаге, и каждая последующая лишь привносила некоторые нюансы, по сравнению с предыдущими. Так, например, вторая резолюция по данной проблеме – Резолюция ГА ООН № 3171 от 10 декабря 1976 г. провозглашала «создание зоны, свободной от ядерного оружия в районе Ближнего Востока» и упоминала роль Международного агентства по ядерной энергии (МАГАТЭ), гарантии которого должны были распространяться на все виды деятельности, связанной с ядерной энергией.⁴ Аналогичная Резолюция ГА ООН № 3282 от 12 декабря 1977 г. констатировала, что идея пользуется широкой поддержкой в регионе и что прогресс в этом направлении будет способствовать делу мира, а также призвала все непосредственно заинтересованные стороны (подразумевая, прежде всего, Израиль) присоединиться к ДНЯО.⁵

Все последующие резолюции также не принесли практических результатов. Новая мысль прозвучала лишь в 1990 г., когда президент Египта Х.Мубарак, в качестве жеста доброй воли, придал идее безъядерной зоны расширительное толкование и высказался за превращение Ближнего Востока в зону, свободную от оружия массового уничтожения (ОМУ) в целом. Однако и эта инициатива не имела логического продолжения.

Позиция Израиля в течение всех последних десятилетий оставалась простой и неизменной. В его понимании резолюции ГА ООН ставили все с ног на голову. По мнению израильского руководства, достижение мира должно иметь приоритет перед разоружением, а не наоборот. Израиль не соглашался поставить свою подпись под ДНЯО до тех пор, пока арабские страны не заключат с ним договор о мире при соответствующих гарантиях со стороны великих держав (включая постоянных членов Совета Безопасности ООН). Только в этом случае Израиль был готов приступить к выполнению всех положений МАГАТЭ по проверке его ядерной программы на предмет ее использования в военных целях. Проблема, которая особенно беспокоила Израиль, заключалась в многократном превосходстве соседних арабских стран в численности населения. Вместе с тем, возможно, на почве солидарности с Египтом или в пропагандистских целях израильское руководство также предложило идею запрета на Ближнем Востоке всех видов оружия массового уничтожения, включая не только ядерное.

Соответствующие вопросы рассматривались под эгидой не только ООН, но и специализированного ведомства МАГАТЭ, призванного контролировать, чтобы работы в мирной ядерной области не служили военным целям. Вопросы исключительно мирного использования ядерной энергии на Ближнем Востоке не раз оказывались в центре дискуссий с участием или под эгидой МАГАТЭ, в частности, обзорной конференции по ДНЯО 1995 г. – самого представительного из такого рода мероприятий. Однако дальше констатации фактов и призывов к благоразумию дело не шло. Новые сдвиги в регионе, связанные с ситуацией вокруг Ирака с начала 1990-х гг., его последующей оккупацией американскими войсками (с 2003 г.), обострением арабо-иранских противоречий на фоне ухода России с Ближнего Востока в первые постсоветские десятилетия и попытками Китая обосноваться в регионе, несколько приглушили остроту темы, но не сняли ее с повестки дня.

II. Ставки сторон и позиции внешних гарантов

Любая резолюция ООН или иной важный документ, касающийся вопросов создания свободной от ядерного оружия зоны на Ближнем Востоке, должны предусматривать механизмы международных гарантий. На сегодняшний день тремя основными гарантами в регионе могут быть Китай, Россия и США. Эти три державы, с одной стороны, обладают огромным военным и невоенным ядерным потенциалом и высокой боевой мощью обычных вооруженных сил, а с другой стороны, имеют свои специфические интересы в регионе. Другие страны, так или иначе участвующие в процессе развития ядерной энергетики на Ближнем Востоке, включая располагающих ядерным оружием Великобританию, Францию, Индию и Пакистан, а также не обладающих им участников ДНЯО (Германию, Италию, Японию и Аргентину), также могли бы внести определенную лепту в данный процесс.

Решение проблемы предоставления гарантий связано с рядом трудностей. Во-первых, сами гаранты не могут контролировать все ядерные разработки в современном мире. Хотя фактор заимствований результатов научных исследований и технологий в ядерной сфере (например, во второй половине XX в., США у Германии, СССР у США и КНР у СССР), включая получение информации по каналам разведки, играет свою роль в развитии национальных ядерных программ, не менее важными могут быть и собственные разработки. Ядерные исследования в современном мире достигли высоких результатов, частично став общим достоянием человечества. По сравнению с серединой прошлого века, число занятых в отрасли специалистов увеличилось многократно, развитие Интернета и других современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) существенно расширило возможности для информационного обмена, а предотвратить утечки по каналам разведслужб по-прежнему удастся не всегда. С учетом этих факторов, было бы наивно полагать, что то, что сделали США в 1945 г., СССР в 1949 г. и Китай в 1964 г. в ядерной сфере, не сможет повторить современное государство третьего мира, имеющее для этого необходимые финансовые ресурсы и материально-техническую базу.

Во-вторых, несмотря на общее понимание странами Ближнего Востока недопустимости и нежелательности распространения ядерного оружия в регионе, внешнеполитические приоритеты и экономические интересы ведущих гарантов подчас разнятся настолько, что последние не могут принять согласованного решения по рассматриваемой проблеме. Свою роль играют и различия стратегических культур. Например, США и РФ считают логичными и естественными борьбу за влияние в регионе, ставку на своих союзников или стратегических партнеров, предоставление им своих гарантий обеспечения безопасности, нацеленность на прямое или опосредованное противостояние друг с другом. Китай не ищет союзников и не выбирает себе некие «точки опоры», а изначально дисперсно работает с широким кругом клиентов.

(a) США

Односторонний выход США из ядерной сделки с Ираном – Совместного всеобъемлющего плана действий, принятого в июле 2015 г., – на практике означал, что Вашингтон взял на себя роль главного арбитра в решении ядерных проблем региона, в т. ч. касающихся нераспространения ядерного оружия.

Такой шаг, несомненно, обострил проблему ядерного контроля и нераспространения, а, с другой стороны, вызвал непонимание других внешних игроков относительно того, как дальше договариваться друг с другом не только по иранской ядерной программе, но и по другим общерегиональным проблемам Ближнего Востока. Еще один острый вопрос состоит в том, не намерены ли США теперь подменить многосторонний контроль односторонним.

По ряду параметров США продолжают доминировать на Ближнем Востоке, по сравнению с ролью других внешних игроков. В сфере развития ядерной энергетики Соединенные Штаты давно, хотя и избирательно и достаточно осторожно, работают в регионе, в основном, с одним клиентом – Королевством Саудовской Аравии (КСА). Вашингтон следит за тем, чтобы это взаимодействие, осуществляемое на основе подписанного сторонами в 2008 г. Меморандума о взаимопонимании в области ядерной энергетики, не выходило за пределы ее использования в гражданских целях.

Американо-саудовский меморандум предусматривал совместную работу над ядерными проектами в области промышленности, медицины и энергетики. Однако администрация Б.Обамы не придавала особого значения этим проектам и мало что сделала на практике для их реализации. С приходом в Белый дом администрации Д.Трампа переговоры о сотрудничестве возобновились. В 2018 г. американская сторона через свои компании предоставила саудовцам маркетинговую информацию и предложения по сооружению ядерного реактора. В сентябре 2018 г. пути взаимодействия США и КСА в этой области, включая проблемы поставок ядерного топлива, обогащения урана и утилизации отработанного топлива, обсуждались на встрече министра энергетики США Р.Перри и саудовского министра энергетики, промышленности и природных ресурсов Х.аль-Фалиха. Американская сторона также продолжает изучать вопросы соответствия соглашения с КСА американскому законодательству и искать их решение.

США объективно не заинтересованы в появлении на Ближнем Востоке новых ядерных стран. Однако возможности Вашингтона ограничены даже в плане работы с Саудовской Аравией. Американская концепция вооружения и оснащения КСА состояла в том, чтобы предоставить Королевству самое современное оружие, включая продвинутые системы противовоздушной обороны (ПВО). Администрация Д.Трампа продолжала усилия на этом направлении, что выразилось в предоставлении саудовцам пакета вооружений в размере 110 млрд. долл., в дополнение к уже реализуемым программам почти на 140 млрд. долл. Однако даже несмотря на это, саудовцы продолжают повторять, что в случае обретения Ираном ядерного оружия они последуют его примеру. При таком сценарии для руководства КСА принципиально добиться того, чтобы ответ на возможный ядерный удар по саудовской территории был отражен не обычными, а именно ядерными средствами.

Возможности обычных боевых систем далеко не безграничны, а саудовская система ПВО дает сбои, о чем свидетельствуют запуски йеменским повстанческим движением хуситов ракет, периодически долетающих до жизненно важных объектов на территории КСА. Так, весной 2018 г. сообщалось о нескольких пусках ракет по Саудовской Аравии, при этом некоторые из них смогли преодолеть систему ПВО столицы Эр-Рияда, основанную на американских комплексах «Пэтриот», и упали в одном из городских районов. В июне 2018 г. ПВО КСА сбили запущенную хуситами с территории Йемена по г. Янбу очередную ракету, которая, как полагает саудовская сторона, была нацелена на жилые кварталы. В Янбу также находится крупный нефтеналивной порт. Позже была запущена еще одна ракета

по г. Джизан. При этом руководство Саудовской Аравии полагает, что хуситские вооруженные группировки контролируются Ираном.

В конце 2018 г. американо-саудовские отношения были омрачены убийством в Стамбуле оппозиционного саудовского журналиста Дж.Хашогги. В Конгрессе США раздавались требования пересмотреть сотрудничество с КСА в военной и ядерной сферах. Администрация предупредила возможных противников «соглашения 123»⁶ из стана демократической оппозиции в Конгрессе, что в случае воспрепятствования ими данному проекту саудовцы могут переключиться на взаимодействие в ядерной энергетике с Россией или Китаем.

При этом в политических и разведывательных кругах США циркулирует информация о том, что КСА продолжает поддерживать тесные отношения с Пакистаном в ядерной сфере, которые насчитывают уже более двух десятилетий. Саудовцы профинансировали не только пакистанский ядерный проект, но также испытания Пакистаном ядерного зарядного устройства в местечке Чагай в Белуджистане в 1998 г. Не раз пакистанские лидеры, вне зависимости от их политической ориентации, заверяли саудовцев, что «наша бомба – она еще и ваша». Эти близкие отношения, как считают в США, не просто сохраняются до сих пор – на практике саудовцам остается лишь поставить пакистанские ядерные боеголовки на китайские ракеты средней дальности (в частности, на “CSS-5”), и тогда на Ближнем Востоке фактически появится еще одно ядерное государство.⁷ У США также есть предложение, что между Пакистаном и Саудовской Аравией существует соглашение, согласно которому пакистанское ядерное оружие давно оплачено саудовцами. Оно может быть передано Эр-Рияду в любой момент в случае возникновения угрозы режиму. Более того, возможно, оно уже передано в качестве системы контроля над ядерными боеголовками «с двумя ключами». Такая система давно практикуется НАТО – в соответствии с ней, около 200 американских ядерных боеголовок “B-61” размещено в пяти странах альянса (в частности, именно такая система действовала на авиабазе НАТО «Инджирлик» в Турции).⁸

Как считают американские эксперты, помимо КСА ядерное оружие теоретически могут получить еще две страны – Египет и Иордания. Однако их финансовые возможности, особенно в последнем случае, явно несопоставимы с саудовскими. Даже Египет, занятый реализацией проекта по строительству ядерного реактора на сумму 5 млрд. долл., в ближайшей перспективе вряд ли способен на более широкомасштабный проект. Что касается Иордании, то она потенциально способна добиться значительных результатов лишь благодаря зарубежной помощи.⁹

(б) Россия

Россия также считается важнейшим гарантом безопасности. Начало ее возвращения на Ближний Восток в 2000-х – 2010-х гг. многими местными игроками было воспринято весьма положительно как возможность исправить перекос, образовавшийся в результате почти 20-летнего американского доминирования с конца 1980-х гг. На современном этапе решение ни одной спорной проблемы в регионе уже не может быть ни основательным, ни полноценным без российского участия, несмотря на то, что отношения Москвы с Вашингтоном в последние годы неуклонно ухудшались.

Сотрудничество России со странами региона в ядерной сфере ограничено, однако именно оно делает ее одним из реальных гарантов потенциального превращения Ближнего Востока в зону, свободную от ядерного оружия. Более того,

отказ РФ в своей внешней политике от идеологического мессианства и вмешательства во внутренние дела стран региона позволяет ей поддерживать хорошие отношения с самыми разными государствами (Турцией, Сирией, Ираком, Ираном, Израилем, КСА и другими странами Персидского залива, Иорданией и Египтом) и даже выступать в роли посредника. В политических и военных кругах ближневосточных стран растет убеждение, что Россия имеет более серьезные интересы и более глубокое понимание ситуации в регионе, чем такие внешние державы, как Великобритания, Франция или Китай.

Позиция России по поводу ядерного нераспространения является однозначной и коренится еще в советской политике: она не заинтересована в появлении еще каких-либо обладающих ядерным оружием стран. Опыт отношений Москвы с Китаем, которому Н.Хрущев отказал в технологии создания ядерной бомбы и с которым тем самым надолго испортил отношения, говорит о принципиальности такой позиции. Значимость роли России как международного посредника проявилась, по крайней мере, в ходе ликвидации в 2014 г. химического оружия в Сирии под международным контролем на основе Резолюции № 2118 СБ ООН и заключения в 2015 г. Совместного комплексного плана действий по Ирану. Однако, в связи с ростом в Вашингтоне недовольства российской политикой на Ближнем Востоке, односторонние российские инициативы и идеи там принимать, похоже, пока не намерены, а, напротив, будут их тормозить. Следовательно, для региона наиболее приемлемыми могут оказаться именно совместные шаги и многосторонние действия.

Необходимо отметить еще один момент, связанный с обострением российско-американских отношений. При всей предвзятости политических кругов США в отношении намерений и целей российской политики, ни США, ни другие западные страны так и не смогли обвинить Россию в незаконном распространении ядерных технологий в регионе. В то же время в одностороннем порядке Россия не может ни в полной мере уследить за тем, как будут использоваться ее мирные разработки, ни самостоятельно предотвратить продвижение того или иного государства к использованию атома в военных целях. Об этом свидетельствует уже упоминавшийся опыт советско-китайских отношений конца 1950-х – начала 1960-х гг. (китайские ученые, ранее работавшие в советских исследовательских центрах, самостоятельно создали атомную бомбу).

(в) Китай

Что касается потенциальной роли Китая как еще одного ключевого гаранта, то Пекин не делает никаких окончательных ставок на Ближнем Востоке, не заводит себе политических союзников и не предоставляет военно-политических гарантий какому-либо государству-партнеру. Политика КНР характеризуется неторопливостью и дисперсностью проникновения. В этом плане китайскую политику на Ближнем Востоке достаточно точно охарактеризовала Анна Полякова: «Пекину удастся балансировать в сложной системе политических связей Ближнего Востока, поддерживая одинаково теплые отношения с теми странами и народами, которые друг друга терпеть не могут», – пишет она, – «Одним из преимуществ Китая в этом смысле является отсутствие у него религиозного, колониального и исторического багажа, который оказывает влияние на другие государства. Китайцы демонстрируют отсутствие предпочтений между евреями и арабами, суннитами и шиитами, взаимодействуя со всеми “на основе взаимного уважения и взаимной

выгоды” и придерживаясь политики невмешательства. Это в корне отлично от той милитаристской политики, к которой привык ближневосточный регион».¹⁰

Внешне Китай отдаёт решение всех острых межгосударственных противоречий и споров на Ближнем Востоке на откуп США, а в последние годы – и России, предпочитая роль находящегося над схваткой беспристрастного наблюдателя, доброго помощника, способного решать важнейшие проблемы в чувствительной сфере экономики.

Такая политика даёт КНР определённые преимущества. Китай давно не складывает яйца в одну корзину: он стремится поддерживать хорошие отношения одновременно с саудовцами и с иранцами, с Катаром и КСА, с израильянами и палестинцами. Объём китайской торговли со странами региона превышает 250 млрд. долл. в год, а его ближневосточные инвестиции растут с каждым годом. Китай делает странам региона привлекательные предложения. Так, например, в 2017 г., обращаясь к руководству Египта, Пекин апеллировал к тому, что обе страны представляют древнейшие на Земле цивилизации, пообещав содействовать превращению Египта в один из центров своего проекта «Один пояс – один путь», предполагающего объединение проектов «Экономического пояса Шелкового пути» и «Морского Шелкового пути XXI века». При этом КНР подкрепила свое обещание предоставлением 10 млрд. долл. в виде экономической помощи.

Подобная позиция Китая включает в себе, однако, и определённые риски. Она не всегда устраивает страны региона, которые хотели бы заполучить не только партнера, вкладывающего средства, но и политико-дипломатического и военно-политического заступника. Ситуация, когда партнер даёт деньги ещё и стране-противнику, может откровенно раздражать руководство ближневосточных государств. Пытаться отстраниться от региональных политических противоречий и равномерно поддерживать торговые отношения с региональными антагонистами непросто, и попытка усидеть на двух стульях нередко оборачивается издержками. Страны Ближнего Востока привыкли не к конфуцианской модели политического поведения внешних игроков, а, скорее, к европейско-американской модели, оперирующей в плоскости «друг-недруг». Поэтому в последние годы в разных странах ближневосточного региона можно было наблюдать, например, случаи сжигания китайских флагов, чего раньше не встречалось.

Тем не менее Китай остаётся одним из весомых гарантов мира в регионе. Для реализации своих целей Пекину необходима политическая стабильность, а вооружённые конфликты подрывают его инвестиционные проекты и вызывают проблемы с, казалось бы, хорошо налаженными поставками энергоносителей. Китай не заинтересован, по крайней мере, в усугублении двух проблем. Во-первых, речь идёт о наносящей ему урон нестабильности: только от одной «революции» 2011 г., свержения режима М.Каддафи и последующего развала государства в Ливии китайские компании потеряли более 15 млрд. долл. Во-вторых, Пекин не заинтересован в распространении в регионе ядерного оружия, подпитывающего антагонизмы и все ту же нестабильность. В силу этого КНР приняла активное участие в решении вопросов, связанных с иранской ядерной программой.

В последние годы более или менее организованное сопротивление со стороны старых индустриальных держав встречает политика КНР не только в инвестиционной и торговой сферах, но и в области атомной энергетики. Вашингтон с подозрением относится к позиции Пекина относительно нуклеаризации Ближнего Востока. В конце 2018 г. США ограничили экспорт ядерных технологий в Китай, решив, что китайцы хотят получить незаконный доступ к таким технологиям и

планируют неправомерно переправлять их в другие страны. В связи с этим США намерены проводить отдельную экспертизу по каждой сделке с китайской национальной компанией “China General Nuclear Power”. Выразалась также озабоченность по поводу того, что в 2017 г. США предоставили КНР ядерных технологий на сумму свыше 170 млн. долл., и нет достаточной уверенности в том, что эти технологии не были переданы третьим странам.¹¹ Китайская сторона, разумеется, считает эти обвинения необоснованными. Ранее Пекин не раз отвергал подозрения западных стран в поставках на Ближний Восток потенциально опасных ядерных технологий. Сходные позиции в отношении Китая занимают и такие ядерные державы, как Великобритания и Франция. Последняя, например, в принципе пытается защитить контролируемые ей ресурсы, в т. ч. в других регионах мира, от китайской экспансии: так, одной из причин вооруженного конфликта в Центральной Африканской Республике (ЦАР) на рубеже 2013–2014 гг. стала попытка Франции оттеснить Китай от разработки урановых рудников в этой стране.¹² Иными словами, западные страны подозревают КНР в том, что в своем стремлении повсеместно расширять свое влияние Пекин может закрывать глаза на выход его отдельных партнеров за рамки сугубо мирных программ в атомной сфере.

(г) Европейские страны

Ядерная сделка с Ираном показала, что Великобритания, Франция и Германия также могут выступать в качестве гарантов безопасности. Все они так или иначе заинтересованы в недопущении появления на Ближнем Востоке новых обладателей ядерного оружия. Однако, если учесть связанность этих стран трансатлантическим союзом с США в рамках НАТО, то их роль в данной ситуации представляется не определяющей и даже не самостоятельной. При этом европейские державы порой демонстрируют и определенное недовольство поведением своего заокеанского партнера. Выход США из ядерной сделки с Ираном и обращенная к европейским союзникам настоятельная просьба со стороны администрации Д.Трампа поддержать новую американскую позицию поставили их в неловкое положение. Великобритания, Германия и Франция не могли резко оборвать свои связи с Ираном, но также не могли и оставить без внимания призыв Вашингтона. Им пришлось маневрировать и искать точки соприкосновения. Следуя в русле политики маневрирования, постпредства Великобритании и Франции в декабре 2018 г. направили в СБ ООН запрос на проведение консультаций по иранским ракетным испытаниям, касающихся, в частности, запусков Ираном баллистической ракеты средней дальности, в нарушение резолюции СБ ООН № 2231 от 20 июля 2015 г., регулирующей положения Совместного всеобъемлющего плана действий.

Таким образом, на данный момент, как и ранее, проблема кроется в различии, а порой и явном несовпадении, интересов внешних гарантов. Следует также отметить, что для некоторых стран-гарантов военно-политические интересы в регионе перевешивают экономические, тогда как для других экономические интересы важнее. Представители второй группы стран более склонны продавать свои ядерные технологии ради извлечения прибыли, недостаточно заботясь о том, какой это произведет политический эффект. Например, в экспортной политике Индии на Ближнем Востоке, по-видимому, преобладают скорее экономические

интересы, чем стремление к укреплению политического влияния. Индия, как известно, взаимодействовала с рядом стран региона в ядерной сфере. Интересы в регионе ФРГ, Италии и Японии, не обладающих ядерным оружием, также в значительной степени носят экономический характер. Если хотя бы часть технологий, передаваемых ими странам региона, применима в военной сфере, то им следует разделить ответственность с другими гарантами. Прочие участники ближневосточных ядерных программ (например Аргентина) находятся на значительном географическом удалении от региона, и их позиции в рассматриваемом контексте нельзя считать ключевыми.

III. Побочная угроза: ядерный терроризм

Развитие ядерных программ на Ближнем Востоке прямо или косвенно затрагивает острую проблему ядерного терроризма. Долгое время в экспертных и медийных кругах бытовало мнение, согласно которому террористическая угроза сильнее в тех странах, которые уже располагают ядерным оружием и где уже существует развитая сеть атомных станций, исследовательских центров и иных объектов с находящимися на них ядерными материалами, т. е. в странах Европы и Северной Америки. Однако в таких странах лучше отработаны меры безопасности, тогда как новички в деле использования атомной энергии имеют меньший опыт обеспечения защиты соответствующих объектов.

Существует ряд научных определений ядерного терроризма. Приведем одно из наиболее распространенных. Согласно этому определению, под ядерным терроризмом понимаются *намерения и действия отдельных лиц или групп по завладению ядерным оружием или радиоактивными материалами с дальнейшим их использованием или угрозой их использования, а также атака на объекты ядерной инфраструктуры с целью нанесения людских потерь, экологического ущерба, оказания сильного психологического воздействия на население для достижения определенных политических или экономических целей.*¹³

Угроза ядерного терроризма может быть связана как собственно с захватом ядерных бомб (которые имеют достаточно компактные размеры) и баллистических ракет (в т. ч. на подводной лодке), так и с использованием начиненных радиоактивными материалами «грязных бомб» и фугасов, захватом АЭС или ядерных лабораторий, нанесение по ним ракетно-бомбовых ударов, загрязнением окружающей среды (например, методом распыления радиоактивных материалов с самолетов и вертолетов, их растворением в источниках питьевой воды) и т. п. При этом акты ядерного терроризма могут осуществляться не только в зонах боевых действий, но и на территории тех стран, которые так или иначе принимают участие в подобных конфликтах.

Хотя большинство экспертов пока считает угрозу ядерного терроризма, скорее, гипотетической, необходимо быть заранее готовыми реагировать на него в таких нестабильных регионах, как Ближний Восток. Проблема связана не только с тем, что число создаваемых в регионе ядерных объектов растет, но и с тем, что на Ближнем Востоке действуют многочисленные и хорошо вооруженные группировки экстремистов со сложившимися структурами власти и управления, которые уже прибегали к использованию химического оружия (в частности, в Сирии). Деятельность таких запрещенных в РФ группировок, как «Аль-Каида», «Исламское государство» и «Джабхат ан-Нусра», становится все более изобретательной. «Арабские революции» начала 2010-х гг. и разгоревшиеся по их следам гражданские войны, хаос и анархия только усугубляют ситуацию.

Угроза ядерного терроризма становится более актуальной, поскольку террористы-смертники не испытывают страха по поводу своей собственной безопасности и не заботятся о последствиях своих действий. Это опровергает тезис о том, что использование радиоактивных материалов в нынешних условиях может иметь лишь оборонительный характер.¹⁴

Следует признать, что для предотвращения угрозы ядерного терроризма предпринимаются серьезные меры, в т. ч. в отдельных странах региона. Например, в Израиле охрана объектов ядерной индустрии настолько серьезна, что любой самолет (в т. ч. израильских ВВС), приближающийся к ним без ведома уполномоченных структур безопасности, должен быть уничтожен.

На международном уровне угроза ядерного терроризма была признана еще в 1960-е – 1970-е гг. Именно тогда в ООН прозвучали первые предложения о принятии международно-правовых актов, которые способствовали бы минимизации этой угрозы. Задачу разработки соответствующих документов возложили на МАГАТЭ. В марте 1980 г. 68 стран подписали Международную конвенцию о физической защите ядерных материалов. Принятие документа обуславливалось произошедшими на тот момент более чем 150 инцидентами, которые в той или иной мере свидетельствовали о повышении уровня опасности. В их числе были взрывы в районах расположения ядерных объектов, попытки проникновения на такие объекты, похищения и убийства ученых-ядерщиков, случаи кражи и контрабанды расщепляющихся материалов и т. п.¹⁵

Вскоре после совершенных 11 сентября 2001 г. террористических нападений на Нью-Йорк и Вашингтон МАГАТЭ приступила к осуществлению трехлетнего плана активизации деятельности по борьбе с терроризмом, известного под названием «План деятельности МАГАТЭ по физической ядерной безопасности». В июле 2005 г. 88 государств-членов и ЕВРАТОМ приняли решение внести поправку в Конвенцию о физической защите ядерного материала (КФЗЯМ) 1979 г. Поправка накладывала на государства-участников конвенции юридическое обязательство обеспечивать защиту ядерных материалов при использовании и хранении в мирных целях внутри государства и при международной перевозке, а также защиту установок и транспортных средств от саботажа. Также предполагалось усиление взаимодействия участвующих стран в сферах предотвращения актов терроризма и в экстрадиции преступников, причастных к актам ядерного терроризма. На региональном уровне данное положение было, например, включено в Конвенцию по выдаче Лиги арабских государств (ЛАГ).

В апреле 2010 г. на Вашингтонском саммите по ядерной безопасности президент США Б. Обама назвал ядерный терроризм и распространение ядерного оружия даже более серьезной угрозой, нежели противостояние крупных держав. Казалось бы, данная идея должна была получить надлежащее развитие. Однако администрация Обамы отставила этот важный вопрос в стороне и сконцентрировала свое внимание на других, более актуальных для нее задачах, в т. ч. на перехвате инициативы в ходе возникших в регионе «цветных революций» на Ближнем Востоке, противодействии России и т. д.

Несмотря на возникновение новых кризисов, апофеозом которых стала гражданская война в Сирии и борьба с Исламским государством в Ираке и Леванте (ИГИЛ), работа по предотвращению ядерного терроризма продолжалась на многосторонней основе, хотя и в более рутинном режиме. В мае 2016 г. в КФЗЯМ были внесены существенные смысловые и юридические дополнения. Новая поправка, в частности, изменила название конвенции, которая стала именоваться «Конвенцией о физической защите ядерного материала и ядерных установок».

Были уточнены цели Конвенции, сформулированные как достижение и поддержание во всем мире эффективного уровня физической защиты используемых в мирных целях ядерного материала и ядерных установок, а также противодействие правонарушениям, связанным с такими материалами и установками. Поправка также акцентировала внимание на содействии сотрудничеству между государствами-участниками конвенции в достижении этих целей.¹⁶

Помимо перечисленных пунктов, была введена ответственность каждого конкретного государства за создание и поддержание режима физической защиты ядерных материалов на своей территории. Государству вменялось создание нескольких эшелонов и методов защиты ядерных материалов и объектов, а также смягчение или сведение к минимуму радиологических последствий саботажа. Было расширено и само понятие «ядерного терроризма» и уточнены его отдельные положения. Например, под категорию «ядерного терроризма» теперь подпали действия, представляющие собой вмешательство в эксплуатацию ядерной установки, когда правонарушитель преднамеренно причиняет смерть или серьезное увечье любому лицу.¹⁷ Документ получился объемным, подробно расписывающим деятельность и права государств в этой сфере. Его можно считать хорошим подспорьем в практическом обеспечении безопасности ядерных объектов. Определенным минусом новой концепции (как, впрочем, и предыдущих) является недостаточная проработанность положения о мерах воздействия на государства, нарушающие ее положения. Это в значительной мере сводит концепцию к декларации о намерениях.

IV. Заключение

Число атомных реакторов в странах Ближнего Востока и объем производимой ими энергии будет только расти. Объединенные Арабские Эмираты и другие малые страны Персидского залива заявляют о своей решимости строить АЭС. Насколько контролируемым будет этот процесс, и не окажется ли бесперспективной идея формирования в регионе зоны, свободной от ядерного оружия? Необходимо учитывать, что проблемы нераспространения и ядерной безопасности связаны с множеством других региональных проблем и противоречий. Опыт показывает, что вопрос может решаться только одновременно на трех уровнях – международных организаций, международных гарантов и государств региона, проявляющих добрую волю и готовность к достижению согласия по этому вопросу.

Для того чтобы добиться реального прогресса в этой сфере, потребуются и разрешение узловых конфликтных ситуаций в регионе, включая нормализацию саудовско-иранских отношений и сдвиги в арабо-израильском мирном процессе. Еще одним важным условием, даже при самом благоприятном раскладе, станет предотвращение таких новых конфликтов и антагонизмов, которые спровоцировали бы наиболее влиятельных региональных игроков в очередной раз переформатировать хрупкий и медленно развивающийся процесс ядерного нераспространения и укрепления ядерной безопасности на Ближнем Востоке, при сохранении в качестве конечной цели задачи создания в регионе зоны, свободной от ядерного оружия.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Фролов А.В. Ядерные программы на Ближнем Востоке: развить нельзя свернуть (Часть 1. Зарождение и развитие) // Пути к миру и безопасности. 2018. № 2(55). С. 88.

² ДНЯО был одобрен Генеральной ассамблеей ООН 12 июня 1968 г. и вступил в силу 5 марта 1970 г. 11 мая 1995 г. более 170 стран-участниц договорились продлить действие ДНЯО на неопределенный срок.

³ Создание зоны, свободной от ядерного оружия, в районе Ближнего Востока. 3263 (XXIX). Генеральная Ассамблея – 29-я сессия. 2309-е пленарное заседание, 9 декабря 1974 г.
URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/3263\(XXIX\)](https://undocs.org/ru/A/RES/3263(XXIX)).

⁴ Создание зоны, свободной от ядерного оружия, в районе Ближнего Востока. 31/71. Генеральная Ассамблея – 31-я сессия. 96-е пленарное заседание, 10 декабря 1976 г.
URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/31/71>.

⁵ Создание зоны, свободной от ядерного оружия, в районе Ближнего Востока. 32/82. Генеральная Ассамблея – 32-я сессия. 100-е пленарное заседание, 12 декабря 1977 г.
URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/32/82>.

⁶ Соглашение получило такое условное наименование, так как его основа заключалась в положении 123 Акта о ядерной энергетике 1954 г.

⁷ Parpart U. Saudi nukes on Chinese rockets? // Asia Times. 19 March 2018.

⁸ Ibid.

⁹ Vick K. The Middle East nuclear race is already under way // Time. 23 March 2015.

¹⁰ Полякова А. Китай приходит на Ближний Восток как будущий хозяин положения // Взгляд. 26 февраля 2018.

¹¹ США ограничили экспорт ядерных технологий в Китай // Вести.ru. 12.10.2018.
URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3071118>.

¹² Подробнее см.: Филиппов В. Сердце Черной Африки: запланированный инфаркт // Международные отношения. 2014. № 2. С. 164–179.

¹³ Ядерный терроризм // Современная армия: вооружения, тактика, боевой опыт. 01.06.2013.
URL: <http://www.modernarmy.ru/article/268/yaderniy-terrorizm>.

¹⁴ Содействие обеспечению физической ядерной безопасности: что делает МАГАТЭ. Серия информационных изданий МАГАТЭ. FS Series 1/03. Rev.1/R. Вена: МАГАТЭ.
URL: https://www.iaea.org/sites/default/files/nucsecurity_rus.pdf.

¹⁵ Логинова И. Ядерный терроризм – угроза современности. Центр анализа террористических угроз. 21 ноября 2011. URL: <http://catu.su/arhiv-materialov/162-2011-11-21-18-38-56>.

¹⁶ Поправка к Конвенции о физической защите ядерного материала. Информационный циркуляр МАГАТЭ. INFCIRC/274/Rev.1/Mod.1 19 мая 2016 г. URL: https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc274r1m1_rus.pdf.

¹⁷ Там же.

ДИНАМИКА ДИАЛОГА В КОНФЛИКТАХ: ВТОРОЙ ТРЕК

Сондерс Г. Устойчивый диалог в конфликтах: трансформации и изменения / Пер. с англ. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2019. 382 с.¹

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-135-146

I. Введение

На современном этапе Россия все активнее вовлечена в переговоры по мирному урегулированию вооруженных конфликтов за рубежом, в т. ч. в формате диалога так называемого *второго трека*.² «Первый трек» применительно к мирному процессу обозначает прямые или модулируемые переговоры между сторонами конфликта на официальном уровне (для государств-участников конфликта – на правительственном уровне, для негосударственных группировок вооруженной оппозиции – на уровне высшего эшелона их руководства). В отличие от первого трека, *второй трек* – это систематические консультации на неформальном, неофициальном, неправительственном уровне с участием экспертов, общественных деятелей и иных граждан. Хотя они, как правило, не являются прямыми представителями сторон конфликта, они способны выражать и обсуждать позиции сторон и отражают настроения более широких общественных кругов. Иногда в переговорах используется смешанная модель – полуофициальный диалог с участием как «общественников» и экспертов, так и официальных лиц, обычно второго или третьего эшелона (такую модель именуют расширенным «вторым треком» или «полуторным треком»).

В 2010-е гг. российская сторона и сама выступала инициатором, организатором и модератором переговорных процессов за рамками первого трека, и предоставляла площадку для них, и содействовала их проведению на других площадках. В качестве примеров можно привести межафганский диалог в Москве (первые два раунда которого состоялись в феврале и мае 2019 г.), Конгресс народов Сирии в Сочи (февраль 2018 г.), а из более длительных консультаций – межпалестинский диалог под эгидой Института востоковедения РАН (последний раунд которого с участием десяти палестинских группировок состоялся в феврале 2019 г., а предыдущий – в начале 2017 г.). Реже российские специалисты и общественники сами становились прямыми участниками таких переговоров.³

После длительного спада в постсоветский период в текущем десятилетии наблюдается явный рост международного влияния России и ее внимания к международным делам и вооруженным конфликтам за пределами своих границ, в

Степанова Екатерина Андреевна – ведущий научный сотрудник, руководитель Группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН

т. ч. *за пределами* того региона, к которому она принадлежит и где играет роль ведущей макрорегиональной державы – постсоветской Евразии. При этом отход России от идеологических догм и императивов СССР, от советских претензий на глобальное лидерство и создание военно-политических блоков с глобальными амбициями, регионализация и диверсификация российской внешней политики, высокий уровень ее прагматизма, культурно-религиозного релятивизма, ее цивилизационная гибкость, отсутствие у России (и россиян) постколониальных комплексов, ее способность вести диалог с региональными державами в разных районах мира «на равных», а не в качестве «миссионера», «ментора» или «глобального полицейского» делают ее все более желательным партнером и модератором для конфликтующих сторон в разных регионах мира, от Ливии и Йемена до ЦАР и Афганистана.

Растущая актуальность участия России в мирных процессах в разных формах и качестве очевидна. Есть основания полагать, что она будет только усиливаться. При этом Россия не просто не чужда формату второго трека и не просто не новичок в этом деле, а в буквальном смысле слова причастна к его формированию как формата. Наряду с представителями экспертно-политических кругов США, советские, а впоследствии и российские специалисты стояли у самых истоков разработки этого формата, а первые опыты его практической апробации были в основном сосредоточены на усилиях по урегулированию конфликтов на постсоветском пространстве (гражданской войны в Таджикистане и конфликта вокруг Нагорного Карабаха).

На этом фоне – как в контексте активизации роли современной России в мирных переговорах, так и с точки зрения отечественного опыта в сфере создания и разработки самого формата второго трека еще в советский период – трудно найти более актуальную работу, чем русское издание книги Гарольда Сондерса «*Устойчивый диалог в конфликтах*», вышедшее в 2019 г.⁴ (оригинальное издание было опубликовано еще в 2011 г.).

Г.Сондерс – американский дипломат, директор Бюро разведки и исследований госдепартамента США в 1975–1978 гг. и помощник государственного секретаря США по делам Ближнего Востока и Южной Азии в администрации Д.Картера в 1978–1981 гг. В этом качестве он добился значительных достижений в сфере ведения мирных переговоров, в т. ч. по заключению Кэмп-Дэвидских соглашений 1978 г. и договора о мире между Израилем и Египтом 1979 г., а также в переговорах по освобождению американских заложников в Тегеране в 1979 г. Впоследствии Сондерс получил известность как ученый и один из создателей и ведущих специалистов по организации переговоров в формате второго трека. В последнем качестве он наиболее известен, в том числе – и особенно – в России, как сопредседатель Рабочей группы по региональным конфликтам советско-американской Дартмутской конференции, а также как автор пятиступенчатой модели устойчивого общественного диалога и активный ее проводник на практике, наиболее успешно – в рамках межтаджикского мирного урегулирования в 1990-е гг. Со смертью Г.Сондерса в марте 2016 г. издание его последнего труда на русском языке стало и своеобразной данью памяти ему со стороны как его ближайших российских коллег и друзей, так и более широкого отечественного экспертного, научного и гражданского сообщества.

II. Концепция «устойчивого диалога» и ее апробация

Значительная часть первых разделов книги (вся Часть I и большинство глав Части II) посвящены предыстории вопроса в контексте т. н. Дартмутского процесса в период с 1960 по 1982 г. и формирования и работы двусторонней советско-американской Рабочей группы по региональным конфликтам в рамках этого формата в 1982–1992 гг. Эти разделы в основном содержат не новый материал, а выдержки из предыдущих работ автора.

Для широкого читателя эти разделы могут быть особенно интересны тем, что повествуют о мало известном среди неспециалистов факте – о том, что, собственно, идея и практика неправительственного, гражданского диалога («второго трека») как части мирного процесса выросла из совместного советского опыта с американцами. Однако для нас в данном случае эта советско-американская предыстория, или первый этап истории, формата «второго трека» в годы «холодной войны» как раз менее интересна. О Дартмутском процессе тех лет на экспертном уровне написано и сказано достаточно, в т. ч. его непосредственными участниками. Однако этот процесс был в полной мере отражением и порождением биполярной эпохи – в том смысле, что тогда диалог велся между экспертами и представителями общественных кругов СССР и США как двух равнозначных стран-лидеров противоборствующих блоков в «холодной войне». Дартмутская конференция как условно неправительственный⁵ формат экспертно-гражданского диалога по линии между двумя основными антагонистами по «холодной войне» была создана и работала в рамках относительно жесткой и иерархически структурированной мировой системы и соответствующего этапа в развитии международных отношений. При всем уважении к Дартмутскому процессу и его участникам он (как, например, и Хельсинский процесс) был приспособлен к эпохе относительной стратегической стабильности и глобального стратегического баланса. Хотя две сверхдержавы были разделены не только военно-политическим (геополитическим) и политэкономическим противостоянием, но и принципиальными идеологическими разногласиями, они в то же время находились в отношениях паритета и их официальные и общественные круги разговаривали между собой на равных.

Общественно-гражданские форматы, созданные при участии советских специалистов и общественности в ту эпоху, в т. ч. на исходе «холодной войны», вряд ли – *именно по своей сути и духу* – могут быть воспроизведены с участием российской стороны на современном этапе (особенно на двусторонней российско-американской основе). Это так – если, конечно, речь не идет либо, как минимум, о существенной трансформации такого диалога в какие-то новые разновидности второго трека, либо о попытках имитации прежнего формата, в т. ч. под названием и «брендом» Дартмута, где от общественно-экспертных дискуссий в форме гражданского диалога, но на равных, между равными и на фоне относительной стратегической стабильности не осталось и камня на камне (вплоть до банальных технических моментов, включая, за редкими исключениями, одностороннее американское (западное) финансирование таких формально «двусторонних» диалогов в первые десятилетия постсоветского периода).

При этом Дартмутский процесс и его внимание к проблематике региональных конфликтов в эпоху «холодной войны» представляют не только безусловный исторический интерес, но и аналитический стимул. В рамках исследования современных проблем мира и конфликтов он особенно интересен как опыт создания и отладки формата «второго трека» как такового и его динамической

модели, а также в контексте его развития и применимости к урегулированию вооруженных конфликтов XXI в. Иными словами, на исходе 2010-х гг. нам в меньшей степени интересна долгая предыстория создания концепции «устойчивого диалога» в давно ушедшую эпоху. Гораздо более актуальна миротворческая роль описанной Сондерсом модели, ее испытание на практике в первые постбиполярные десятилетия, а также ее преимущества и недостатки, особенно в свете дальнейшего развития и роста использования формата второго трека.

(а) Концепция пятиступенчатого устойчивого диалога

Основные принципы концепции Г.Сондерса (иногда именуемой также моделью «Сондерса-Чуфрина», по имени сопредседателей Дартмутской Рабочей группы по региональным конфликтам)⁶ изложены им в Главе 8 «Концептуализация процесса». Ценность материала, предоставленного Сондерсом, еще и в том, что он буквально показывает «кухню» процесса – то, как постепенно, шаг за шагом, с каждым новым витком новых переговоров, складывалась сама концепция, как по ходу дела корректировались ее название и акцент. Если в 1991 г. Сондерс впервые употребил для ее обозначения термин «мирный процесс силами гражданского общества» (с. 136), то уже ближе к концу десятилетия, после 30 встреч Рабочей группы по региональным конфликтам и апробации концепции на практике в ходе 20–25 встреч межтаджикского диалога, он пришел к ее «финальному» обозначению как «устойчивого диалога». Следует выделить три основы этой концепции.

Первая – это упор на «мирный процесс *силами гражданского общества*» (“a public dialogue”). Неформальная, или общественная, «дипломатия», т. е. диалог на неправительственном, неофициальном уровне, имела место и ранее как дополнение к официальной дипломатии («дополняющая дипломатия»). За десять лет до Сондерса в 1981 г. для ее обозначения был введен более универсальный и нейтральный термин: переговоры (диалог, дипломатия) «*второго трека*», который автор этой рецензии и поныне считает предпочтительным. Однако, если понятие «второго трека» изначально подразумевало все же диалог неправительственных специалистов и экспертов в области разрешения конфликтов и не отдавало первенства представителям широких общественных кругов («гражданского общества» в его демократическом понимании), то Сондерс именно эту «гражданскую» составляющую ставит во главу угла в качестве абсолютного приоритета. Его подход к диалогу второго трека, как и позиция неправительственного Фонда Кеттеринга, в котором он тогда работал, были основаны, прежде всего, «на совещательном общественном договоре» (с. 21) и гражданском диалоге. Несомненные преимущества такого диалога включали: возможность начать его задолго до стадии официальных переговоров, когда стороны конфликта по тем или иным причинам еще не готовы разговаривать друг с другом (т. е. на предпереговорной стадии), незаменимую роль, которую такой диалог способен сыграть в «процессе формирования конструктивных взаимоотношений между сторонами» (с. 123), а также в «неформальном выявлении принципиальных интересов сторон» и «преодолении интеллектуальных и психологических барьеров» между ними (с. 134).

Вторая основа концепции, тесно связанная с первой, – это однозначный отказ от назойливого, гиперактивного, а порой и «агрессивного» внешнего модерирования переговорного процесса, которое начало быстро распространяться

с ростом числа мирных процессов в 1990-е гг. (один из ярких примеров – Дейтонские переговоры по Боснии). Вместо этого предполагалось предоставление большей самостоятельности самим участникам «гражданского диалога»: «речь не о выполнении роли неких посредников от той или иной стороны, а скорее, о миссии специалистов по налаживанию переговорного процесса, который далее конфликтные стороны могли бы вести и поддерживать сами» (с. 142). Собственно, предлагалась «площадка для диалога и определенное модерирование с нашей стороны» (с. 146). Этой же цели – как и предыдущей (приоритету гражданского диалога) – должен был служить принцип не включать в такие переговоры руководящих деятелей из высшего эшелона власти, а, если необходимо, вместо них допускать участников так называемых второго и третьего эшелона (с. 146).

И, наконец, третья основа, давшая окончательное название самому формату и, на наш взгляд, ставшая главным вкладом этой модели в содействие мирным переговорам. Это ключевое внимание к *динамике процесса* переговоров в рамках пятиступенчатой модели диалога. Точка отсчета здесь – то, что речь идет именно о процессе, причем длительном, на разных этапах которого могут понадобиться разные инструменты (с. 125) и шаг за шагом можно последовательно добиваться результатов – от более скромных на первых этапах до более значимых и существенных на последующих стадиях. Для Сондерса устойчивый диалог – это «концептуализация того, чем занимаются люди в условиях конфликта, находясь в безопасном месте, созданном для ведения диалога на систематической основе в течение продолжительного времени [курсив мой – Е.С.]». Собственно, Сондерс еще в 1985 г. разделил этот процесс на пять взаимосвязанных этапов (с. 126): (1) определение и формулирование проблемы, которую обе стороны считают таковой; (2) принятие решения о целесообразности действий по ее разрешению переговорным путем; (3) организация переговоров; (4) проведение переговоров в целях достижения соглашения; (5) реализация соглашения как условие следующих шагов для продолжения мирного процесса. Однако лишь в начале 1990-х гг. Сондерс, наконец, твердо пришел к тому, что «развитие взаимоотношений в рамках устойчивого диалога можно представить в виде определенной схемы последовательных действий», предложив стройную, пятиступенчатую последовательность этапов такого диалога, начиная с предпереговорной стадии (когда потенциальные участники еще только взвешивают, присоединиться ли к нему вообще или нет). Последующие этапы включают (с. 137–139): определение проблемной зоны и повестки дня; анализ конкретных проблем в ходе определенной непрерывной последовательности встреч участников диалога, заинтересованных в ее разрешении; трансформацию группы участников диалога в некое подобие лаборатории, исследующей отношения между сторонами конфликта и предлагающую сценарии интерактивных шагов для достижения позитивных изменений; наконец, выход из сферы дискуссий в более широкое политическое пространство и оказание практического воздействия, в т. ч. на ход официального переговорного процесса.

(б) Апробация модели в ходе межтаджикского мирного процесса

Первым и наиболее успешным примером применения модели устойчивого диалога Г. Сондерса («Сондерса-Чуфрина») стал межтаджикский диалог, который велся с марта 1993 г. и продолжался и после заключения мирных соглашений 1997 г., на постконфликтном этапе. Подробный разбор этого процесса представлен в Главе 9 (Часть III). Этот кейс также стал редчайшим примером того, как сначала

специалисты-конфликтологи разработали модель ведения переговорного процесса,⁷ а потом она была воспроизведена на практике, оказавшись весьма эффективной в конкретных условиях урегулирования гражданской войны в Таджикистане. Связь здесь была прямой даже на персональном уровне – сопредседателями встреч межтаджикского диалога были Г.И.Чуфрин и Г.Сондерс, а содействие в его организации оказывали В.В.Наумкин и И.Д.Звягельская с российской стороны и Т.Гуттьер и Р.Слим – с американской (все они были делегированы Дартмутской Рабочей группой по региональным конфликтам).

Подчеркнем, что в Таджикистане речь шла о внутреннем конфликте нового типа – многоуровневом, с высоким уровнем фрагментации насилия и множеством вооруженных игроков, переплетенном с массовыми протестными выступлениями, смесью политических и регионально-клановых междоусобиц, распространением межобщинного насилия на локальном уровне, а также полуавтономных полевых командиров и проправительственных военизированных формирований, с разномастной вооруженной оппозицией во главе с исламистами, с низко-средним уровнем интенсивности вооруженного противостояния при его высокой смертоносности, а также постоянными выплесками насилия за границы Таджикистана. В этом смысле гражданская война в Таджикистане стала предвестником все более распространенного типа конфликтов в последующие десятилетия (т. е., скорее, «конфликтом XXI века», в отличие, например, от нагорно-карабахского противостояния как «конфликта XX века» с его более жесткой структурированностью и сильной межгосударственной и конвенциональной составляющей). Все эти особенности крайне затрудняли задачу решения конфликта в принципе – и путем переговоров с использованием методов традиционной дипломатии, в частности. Тем не менее, несмотря на всю внутреннюю сложность межтаджикского конфликта и высокую степень фрагментации насилия, он и по сей день продолжает оставаться единственным примером на постсоветском пространстве, когда конфликт удалось успешно урегулировать путем мирных переговоров (ни до, ни после этого в постсоветской Евразии ничего подобного не случилось). Немалая, хотя и не единственная, заслуга в этом принадлежит как раз эффективному применению модели устойчивого диалога второго трека.

Остановимся лишь на ряде особенностей апробации этой модели в контексте межтаджикского урегулирования. Изначально целью представителей Дартмутской Рабочей группы было не прямое модерирование общественного диалога, а формирование группы участников такого диалога с тем, чтобы они уже в ходе последующих встреч и дискуссий сами предложили и очертили формат и основные направления мирного процесса для своей страны. Такой неформальный диалог, который начался еще в разгар боевых действий в самом Таджикистане, преследовал двойную задачу: с одной стороны, определить и углубленно обсудить на неформальном уровне, но в рамках достаточно репрезентативной группы, ключевые вопросы, по которым, собственно, и велось вооруженное противостояние, а с другой стороны, попытаться понять, что в динамике взаимоотношений сторон конфликта создает наибольшие проблемы для конструктивного диалога между ними и как изменить эту динамику. Иными словами, в рамках данного формата равнозначное внимание уделялось как фундаментальным разногласиям между сторонами, так и динамике взаимоотношений между ними.

Межтаджикский диалог развивался в соответствии со стадиями пятиступенчатого формата Сондерса-Чуфрина, лишь с некоторыми поправками на

реалии, контекст и динамику событий. На первом, предпереговорном этапе будущие и потенциальные участники диалога еще решали, стоит ли им вообще разговаривать с представителями противоположной стороны. Посредники, прежде всего российские эксперты, контактировали с более сотней таджикских граждан, руководствуясь принципом обеспечить максимально широкую представительство различных общественно-политических сил. В результате этой работы в марте 1993 г. в Москве состоялась первая встреча – тогда в составе всего восьми участников, неформально представлявших различные таджикские фракции. На втором этапе они уже пытались определить и составляли список основных проблем между сторонами и анализировали характер их взаимоотношений. На третьем этапе они совместно искали подходы к каждой ключевой проблеме и пришли к первым, хотя еще и общим, выводам о том, как их можно решать. При этом первые шесть встреч межтаджикских консультаций второго трека, состав которых постепенно расширялся, состоялись в течение года (т. е. шли непрерывно) еще до начала в апреле 1994 г. официальных переговоров о мире между конфликтующими сторонами под эгидой ООН. На очередном заседании диалога в октябре 1993 г., в частности, обсуждалось, как начать формальные переговоры между сторонами, и группа пришла к выводу, что основным препятствием к этому служит идеологическая и географическая раздробленность оппозиционных сил. После этого всеми заинтересованными, в т.ч. внешними, игроками были предприняты усилия по стимулированию формирования единой платформы оппозиционных сил (впоследствии получившей название Объединенной таджикской оппозиции).

На четвертой стадии участники диалога уже занялись разработкой сценариев действий и стратегическим планированием урегулирования конфликта. На этой стадии – на шестом заседании группы (март 1994 г.), за месяц до начала официальных переговоров, она подготовила свой первый совместный документ («Меморандум о переговорном процессе в Таджикистане»), в котором был предложен ряд рекомендации по организации и содержанию мирного процесса. Многие из них впоследствии были учтены в ходе мирных переговоров. После начала официальных переговоров участники неформального межтаджикского диалога скорректировали его задачи, основной из которых стала разработка политического процесса по национальному примирению. В частности, с марта 1995 г. участники диалога начали обсуждать концепцию «переходного периода» от выборной системы, которая исключала участие в ней умеренных исламистских сил, к более инклюзивной модели. В мае 1996 г. участники диалога впервые встретились на территории самого Таджикистана – в Душанбе. Уже тогда, обсуждая препятствия на пути к национальному примирению, участники пришли к выводу, что главная опасность состоит в отсутствии адекватного понимания принципа разделения власти – между регионами, политическими партиями, этническими группами и т. п. (этот вывод оказался пророческим и в полной мере характеризует ситуацию в Таджикистане и годы спустя после заключения мира – вплоть до сегодняшнего дня).

Диалог продолжился и на пятой стадии – уже после подписания сторонами конфликта мирного соглашения под эгидой ООН в июне 1997 г. в Москве, на «переходном» этапе его реализации. И на этой стадии использовались практические наработки, предложенные в рамках общественного диалога: в частности, Комиссия по национальному примирению работала в формате тех же подгрупп (по возвращению беженцев, политическим реформам, разоружению и восстановлению экономики). Всего только за период с 1993 г. по конец 2000 г.

состоялось 29 встреч межджикского общественного диалога. После 2000 г. диалог продолжался уже под эгидой Международного института устойчивого диалога (США) и таджикского НПО – Общественного комитета по содействию демократическим процессам в Таджикистане (см. Главу 12 за авторством Р.Слим).

В целом, неформальный «устойчивый диалог» на общественном уровне сыграл важнейшую роль в формировании готовности сторон межджикского конфликта начать официальные переговоры друг с другом и в углубленной подготовке и предварительной проработке повестки и отчасти даже формата официальных мирных переговоров и реализации мирного соглашения 1997 г. Этот диалог, безусловно, содействовал успеху многоуровневого мирного процесса в Таджикистане.

III. Проблемы и ограничения гражданского диалога в контексте развития формата второго трека

Межджикский диалог – это редкий, хотя и не единственный пример эффективного применения на практике модели устойчивого пятиступенчатого общественного диалога к урегулированию вооруженных конфликтов. Еще один приведенный в книге пример успешного использования модели такого диалога относится не к вооруженному конфликту, а к межобщинным трениям на локальном уровне в ЮАР (он рассмотрен Т.Немероффом в Главе 13). Другие примеры использования этой модели в начале 2000-х гг. не принесли видимых результатов или окончились неудачей. Среди них – диалог по карабахской проблеме между представителями Армении, Азербайджана и Нагорного Карабаха, который велся в 2001–2007 гг. (он проанализирован Ф.Стюартом в Главе 10), а также первый «устойчивый диалог» за пределами постсоветского пространства – арабо-европейско-американский диалог 2004–2007 гг. (Глава 11 за авторством Р.Слим). В этом смысле надо отдать должное основному автору книги и его коллегам, уделившим внимание и неудачам, и ограничениям в применении такого формата. Со своей стороны, хотелось бы выделить три основных причины таких неудач.

Во-первых, отсутствие особенных успехов в дальнейшем применении «классической» модели устойчивого гражданского диалога, описанной Сондерсом, к урегулированию конфликтов в XXI в. особенно показательно на фоне общего подъема, распространения и развития формата второго трека в его первоначальном, более идеологически нейтральном, если угодно, функционально-техническом смысле (как неформальных дискуссий и переговоров между представителями сторон конфликта на неправительственном уровне). Популярность второго трека объясняется как учатившейся неэффективностью традиционных форматов в разрешении сильно усложнившихся, фрагментированных, многоуровневых современных конфликтов, так и новыми возможностями для более широкого неправительственного диалога на уровнях от локального до национального, регионального и т. п. Однако конкретные формы наиболее востребованных сегодня форматов второго трека в зонах основных вооруженных конфликтов могут существенно отличаться от модели устойчивого гражданского диалога, описанной в книге Сондерса.

В определенном смысле гражданская война в Таджикистане 1990-х гг. и контекст ее урегулирования представляли уникальную, «оптимальную» лабораторию для тестирования модели устойчивого общественного диалога. С одной стороны, конфликт в Таджикистане 1990-х гг. роднит с большинством конфликтов XXI в. высокий уровень фрагментации насилия и вооруженных игроков

(можно, например, усмотреть определенные параллели между ним и конфликтом в Сирии 2010-х гг. в плане раздробленности вооруженной, в основном, исламской оппозиции, активной роли в конфликте проправительственных милиций и т. п.). С другой стороны, в Таджикистане шла классическая гражданская война за контроль над центральным правительством, роль этнических и сектарных противоречий была минимальна (в основном таджики воевали с таджиками), действовала не только религиозная, но и светская оппозиция, существовали элементы пусть лишь нарождающегося, но реального, а не имитационного или привнесенного извне гражданского общества, степень транснационализации конфликта была сравнительно невысокой и не выходила за рамки ограниченных трансграничных выплесков насилия в направлении соседних стран (и из них), а практически все основные внешние державы и соседи по региону были заинтересованы в урегулировании конфликта. В этом смысле в контексте наиболее проблемных, затяжных и интенсивных современных вооруженных конфликтов по всем этим пунктам дело нередко, и даже как правило, обстоит как раз наоборот, что в принципе значительно усложняет задачу их устойчивого урегулирования мирным (как, впрочем, и военным) путем. До половины и более «завершившихся» современных конфликтов в принципе не решается ни устойчивыми мирными договоренностями, ни даже военным путем – они просто затихают сами по себе до поры до времени с тем, чтобы возобновиться в любой момент.

Во-вторых, если вернуться к самому диалогу как пути урегулирования конфликтов, то он сам по себе еще не является решением проблемы. Диалог – это инструмент на пути к решению, а не решение. Есть и более важные факторы для успеха мирных переговоров, чем конкретный формат мирного процесса. На глубинном уровне готовность противоборствующих сторон к переговорам в гораздо большей степени определяется рядом фундаментальных военно-политических, социально-экономических и иных условий (от патовой ситуации в вооруженном противостоянии, взаимного истощения сторон, развала экономики до изменения характера и уровня прямого и косвенного внешнего вмешательства в ход внутреннего конфликта), чем наличием устойчивого гражданского диалога на ранних стадиях урегулирования. Поэтому абсолютизировать пятиступенчатую модель общественного диалога как формат и механизм второго трека в любом случае не стоит – тем более, что сам Сондерс говорит о ней как о «взятой в качестве гибкой основы, а не шаблона» (с. 22).

Но главное, в-третьих, представленная в книге Сондерса концепция устойчивого гражданского диалога – во многом неизбежно – не чужда тому, что можно было бы назвать «демократическим идеализмом». Он проявляется, прежде всего, в явной переоценке автором роли гражданского общества, особенно на ранних стадиях мирных процессов, и некритичной оценке им самой применимости категории «гражданского общества» (в том виде, как она понимается в постиндустриальных западных демократиях) к контексту многих современных конфликтов, особенно в исламском мире, на который в первые десятилетия XXI в. как раз и приходится большинство наиболее интенсивных и широко транснационализированных региональных конфликтов в мире. Не следует переоценивать возможности, ресурсы и достижения диалога на уровне гражданского общества. Базовая идея Сондерса состоит в том, что граждане могут наладить диалог в разделенном конфликтом обществе и договориться даже тогда, когда правительства или их вооруженные оппоненты еще не могут и не готовы к этому. Но может быть и наоборот: так, одна из причин провала применения модели устойчивого общественного диалога к урегулированию конфликта в Нагорном

Карабахе в первое десятилетие XXI в. состояла не столько в позиции правительств Армении и Азербайджана, сколько в настрое широких общественных кругов в, подчеркнем, сравнительно демократической, по постсоветским меркам, Армении (а также армянской диаспоры) против любой мирной сделки с Азербайджаном за счет уступок с армянской стороны. Несмотря на отдельную главу, посвященную этому опыту, соавторы книги отказываются признать эту реальность – вероятно, потому, что она не укладывается в модель Сондерса, преувеличивающую роль гражданского общества и значения гражданского диалога в разрешении вооруженных конфликтов, особенно на ранних этапах этого процесса.

С этой точки зрения показателен и современный российский опыт переговоров в формате «второго трека». Из новых и продолжающихся примеров такого формата с той или иной степенью российского участия следует особо выделить межафганский диалог в Москве (первые две встречи которого состоялись в феврале и мае 2019 г.). Как и модель Сондерса-Чуфрина, межафганский диалог подпадает под категорию второго трека как неформальный диалог на неправительственном уровне и имеет некоторое сходство с ней. Тем не менее *он особенно явно демонстрирует ряд важных отличий от формата устойчивого гражданского диалога*, что не мешает рассматривать его как сравнительно успешный пример, в т. ч. на фоне параллельных инициатив, предпринимаемых США, Катаром и т. п. Упомянем лишь о двух таких отличиях.

Во-первых, хотя межафганский диалог (в отличие, например, от активно модерлируемого Россией и региональными державами-посредницами Конгресса народов Сирии в Сочи в феврале 2018 г.) ближе к «облегченному модерированию» по типу устойчивого диалога. Однако организаторы межафганских встреч пошли гораздо дальше в обеспечении прямого диалога между представителями разных сторон конфликта и фракций (возможно, в рамках российского опыта, дальше, чем когда-либо). На встречах диалога отсутствовали не только дипломаты – впервые был обеспечен диалог вообще без какого-либо внешнего модерирования, будь то со стороны страны-хозяйки или общественных фигур. Следует признать, что эта ставка полностью сыграла, обеспечив прямой и вполне конструктивный диалог между бывшими заклятыми врагами – лидерами моджахедов Северного альянса и представителями движения талибов, которые приняли совместное коммюнике по итогам первой же встречи.

Во-вторых, межафганский диалог, оставаясь, по крайней мере пока, неправительственным, неформальным переговорным треком – это никак не «мирный процесс силами гражданского общества». Это гораздо более жесткий, прямой – но одновременно и более адекватный афганским реалиям – формат, в котором упор сделан на участие прямых, а не опосредованных представителей основных заинтересованных неправительственных игроков, в т. ч. ключевых (военно-)политических лидеров Афганистана, при чисто символическом участии всего лишь нескольких представителей общественных организаций и НПО, которых можно было бы причислить к «гражданскому обществу». Соответственно, московский межафганский диалог, к которому удалось привлечь именно афганских игроков высшего политического и военно-политического калибра (хотя и не входящих в правительство), не соответствовал и принципу Сондерса не включать руководящих деятелей высшего эшелона. В этом смысле московский диалог ближе к так называемому полуторному формату, даже несмотря на отсутствие представителей правительства.

Подчеркнем, что в данном случае речь не о невнимании или неуважении к «гражданскому обществу» как таковому и не об отрицании демократических

процессов или важности гражданских прав в принципе. Речь о расстановке приоритетов (когда на ранних этапах мирного процесса главное – это попытаться свести вместе непосредственных участников конфликта). Речь также о стремлении отразить общественный расклад в виде, более адекватном афганским реалиям (когда значительная или даже бóльшая часть так называемого гражданского общества – это сравнительно узкий слой городских, в основном прозападных, элит, многие представители которого даже не связывают будущее – свое и особенно своих детей – с собственной страной, тем более в случае заключения мира с исламской оппозицией). В этом смысле межафганский диалог в Москве – это далеко не Дартмутская и даже не межтаджикская схема. Это оригинальный, третий вариант. Как видно на этом примере, Россия не просто учитывает опыт «устойчивого диалога» – она его успешно и творчески развивает, выходя за его рамки.

Подытожим: значение предложенного, а главное, опробованного на практике Г. Сондерсом и его коллегами из США, России и других стран формата и механизма устойчивого общественного диалога в конфликтах бесспорно. При этом наиболее ценным и универсальным вкладом этой модели в развитие теории и практики переговоров второго трека в мирных процессах является то особое внимание, которое она уделяет именно динамике неформального диалога на неправительственном уровне, этапам и возможностям его интенсификации и углубления по нарастающей, а также роли самих участников диалога в формировании его формата и повестки.

Однако это не должно затенять и не отменяет того факта, что в конце 2010-х гг. сравнительного успеха в содействии переговорам второго трека, нацеленным на мирное урегулирование конфликтов, России удавалось добиться:

(а) все чаще самостоятельно или в координации со странами регионов, служащих ареной вооруженных конфликтов и все реже – в рамках посреднических форматов на уровне «великих держав», особенно во взаимодействии с западными партнерами;

(б) не только и не столько в виде активно модерлируемых, инициированных и направляемых внешними, в т. ч. российскими, специалистами дискуссий (например, в ходе Конгресса народов Сирии в Сочи), сколько в результате предоставления сторонам возможности ведения максимально прямого, минимально (или вообще не) модерлируемого диалога (например, в рамках межафганского диалога);

(в) не только и не столько в форме широкого диалога между представителями гражданского общества в «чистом виде», в его традиционном понимании (на уровне НПО и гражданских активистов, экспертных кругов, представителей технической и творческой интеллигенции, общественных деятелей, журналистов), но и путем содействия компактному, но сфокусированному *неправительственному диалогу между прямыми представителями вооруженных оппонентов* – от крупных регионально-политических, этнических, клановых сил и группировок до ключевых негосударственных вооруженных игроков. Хотя в организации такого процесса (примером которого служит московский межафганский диалог 2019 г.) большим подспорьем могут служить диаспорные, земляческие, профессионально-корпоративные и иные неформальные контакты, роль в нем НПО и других структур и представителей гражданского общества современного («западного») типа и

соответствующей повестки как раз невелика, если не минимальна – по крайней мере, на ранних стадиях процесса. Хотя в долгосрочном плане движение на пути к мирным соглашениям и их реализация потребуют вовлеченности более широких общественных кругов, на ранних этапах диалога роль такого «гражданского общества» в контекстах, подобных афганскому, не может быть приоритетной.

Таким образом, как следует из этих кратких «заметок на полях» последней книги Сондерса, на описанной им парадигме ни в коем случае не следует замыкаться, в т. ч. заинтересованным российским экспертным, общественным, а тем более научным кругам (а также соответствующим специалистам, работающим в российских государственных структурах, так или иначе связанных с подготовкой, курированием или мониторингом любых переговорных процессов, каким бы «вторым» или «полуторным» треком они не именовались). Модель устойчивого многоступенчатого общественного диалога второго трека как важного подспорья, части и этапа мирного процесса необходимо не столько копировать, сколько *творчески развивать*, что Россия, собственно, и делает на практике и к чему, собственно, нас и призывает Г.Сондерс в своей книге.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Данное издание представляет собой перевод на русский язык книги: Saunders H.H. Sustained Dialogue in Conflicts: Transformation and Change. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2011. Другие известные книги Г.Сондерса, ставшие классикой научной литературы в области исследований мира и конфликтов, включают: The Other Walls: The Arab-Israeli Peace Process in a Global Perspective. Rev. ed. – Princeton: Princeton University Press, 2015 (ориг. изд.: 1985), а также A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflict. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999.

² Термин «второй трек», или «второе направление» дипломатии (англ. “Track Two” diplomacy) для обозначения систематического диалога на неформальном, неправительственном уровне (наряду с термином «первый трек» для обозначения переговоров на уровне официальной дипломатии) был введен еще в 1981 г. американским дипломатом Джозефом Монтвилем. Davidson W.D., Montville J.V. Foreign policy according to Freud // Foreign Policy. № 45. Winter 1981–1982. P. 145–157. В данной статье-рецензии именно этот термин как более универсальный и нейтральный используется в качестве основного.

³ Примером может служить работа российской-американской «Группы Бойсто» (по названию острова близ Хельсинки, где в июне 2014 г. состоялась ее встреча) по поиску путей прекращения огня на востоке Украины. В работе группы приняли участие сотрудники ИМЭМО РАН, который также выступил соорганизатором встречи.

⁴ См. онлайн-трансляцию презентации этой книги 18 декабря 2018 г., организованной совместно Российским советом по международным делам (РСМД) и Институтом востоковедения РАН: URL: <https://www.youtube.com/watch?v=nqDJ8zeEVJc>.

⁵ Конечно, само существования такого формата было возможно только с принципиального согласия соответствующих государственных структур, под их «присмотром» и в контакте с ними.

⁶ Г.И.Чуфрин (ныне – академик РАН и руководитель научного направления ИМЭМО им. Е.М.Примакова РАН) был сопредседателем Рабочей группы с 1988 г. (до этого, в 1982-1988 гг., с российской стороны ее возглавлял Е.М.Примаков).

⁷ Chuftrin G., Saunders H. A public peace process // Negotiation Journal. V. 9. № 1. 1993. P. 155-177.

ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ РОССИЙСКОГО ПОГРАНИЧЬЯ

Российское пограничье: вызовы соседства.
Сб. научных статей / под ред. В.А.Колосова. –
М.: ИП Матушкина И.И., 2018. 562 с.*

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-147-153

Зоны соприкосновения России с сопредельными государствами дают богатые возможности для проведения разнообразных исследований на самую широкую тематику. В центре внимания специалистов могут быть: проблемы пограничной безопасности (включая как фактические тенденции, так и субъективно окрашенные особенности восприятия данных проблем) и пограничных конфликтов, история формирования границ, приграничное сотрудничество, практики использования ресурса границы местными жителями, особенности восприятия соседнего государства и его титульных этнических групп как значимого «другого», экологические проблемы и т. д. Разнообразие тем для исследования, перспектив и подходов к концептуализации пограничных проблем (теория исследований границ – “Border Studies” – лавинообразно развивается в первые два десятилетия XXI в.) делает непростой задачей проведение основательного исследования даже какой-либо одной границы РФ с сопредельным государством. Россия же имеет самые протяженные границы в мире и граничит с 18 государствами, имеющими разный статус (так, среди них – два частично признанных государства, легитимность которых является предметом спора на международном уровне).

К сожалению, концептуальные и эмпирические проблемы России как страны с самыми протяженными в мире границами пока еще относительно слабо и фрагментарно представлены в повестке глобальных Border Studies. Исследования в этой области значительно чаще опираются на проблематику границ ЕС и Северной Америки, а в последнее время – отчасти границ некоторых стран Азии и даже Австралии. Следует, правда, оговориться, что серьезный вклад в теоретические исследования в сфере Border Studies внесли исследования российско-финляндской границы со стороны Финляндии.¹

Существуют объективные трудности комплексного изучения российских границ, препятствующие тому, что оно было более широко и основательно представлено в глобальной повестке Border Studies. Речь, прежде всего, о том, что проведение высококачественного, систематического исследования границ РФ в совокупности требует многолетнего кропотливого труда (с которым крайне непросто, если вообще возможно, справиться в одиночку) и высокой квалификации участников исследования, от которых требуется хорошее владение как современными теоретическими достижениями исследований границ, так и разноплановой и междисциплинарной эмпирической информацией.

Голунов Сергей Валерьевич – ведущий научный сотрудник группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН

* Полный текст книги в электронном виде доступен на сайте журнала «Ойкумена: регионоведческие исследования» по адресу URL: <http://ojkum.ru/12-res/562-rossijskoe-pograniche-vyzovy-sosedstva.html>.

Неудивительно, что трудов, претендующих на основательный охват проблематики постсоветских границ РФ, к настоящему времени появилось очень немного.

Более чем 15 лет назад автору этих строк посчастливилось, наряду с Л.Б.Вардомским, стать соредактором претендовавшей на широкий географический охват коллективной монографии «Безопасность и трансграничное сотрудничество в зоне новых пограничных территорий России».² Следует отметить, что задача участников данного проекта в то время была значительно легче, нежели сейчас: им требовалось охватить относительно небольшой временной период, число исследовательских работ по российским границам было относительно невелико, а глобальная «мода на границы», приведшая с начала 2000-х гг. к бурному развитию Border Studies, в те годы еще только начинала заявлять о себе.

Крайняя немногочисленность работ, претендующих на полный или близкий к полному географический охват российского пограничья отнюдь не умаляет вклад других исследователей, сконцентрировавших свои усилия на изучении более узкого круга проблем. На основе такого анализа нередко можно сделать гораздо более глубокие и теоретически ценные выводы, чем из работ с широким охватом, а возможность опереться на результаты исследований на более узкие темы является важнейшим подспорьем для появления на свет действительно качественных обобщающих работ по российскому пограничью.

На этом фоне работа, которой посвящена эта рецензия, является серьезной заявкой на статус редкого и уже давно назревшего исследования, хотя бы в силу устаревания теоретической и эмпирической базы значительной части предыдущих основательных работ о российских границах. Как представляется, у данного сборника научных статей есть хорошие шансы стать одним из тех «классических» трудов отечественных Border Studies, которые в течение долгого периода будут оказывать значительное влияние на их основную повестку.

Книга стала результатом многолетних усилий, включавших как анализ современной теоретической базы Border Studies, так и кропотливые эмпирические изыскания с применением различных методов, включая анализ статистики и текстов, полевые социологические исследования, экспертные оценки и т. п. В отличие от большинства предыдущих коллективных трудов по аналогичной тематике, авторскому коллективу удалось обеспечить концептуальную целостность работы, не пожертвовав при этом методологическим разнообразием. Можно констатировать, что труд имеет отчетливый почерк сложившейся научной школы.

Сборник охватывает большинство тех проблем, которые привлекают основное внимание современных исследователей проблематики межгосударственных границ. В нем отражены такие проблемы, как анализ теории, классификация российских границ, сравнительные характеристики российских и сопредельных приграничных территорий, особенности повседневных практик в пограничье, символическая роль рубежей и их отражение в исторической памяти, приграничное сотрудничество, трансграничные экологические проблемы, развитие приграничных городов, специфика ситуации в эксклавной Калининградской области и таких регионах, как российско-белорусское и российско-украинское пограничье. Важным вкладом в отечественные исследования границ представляется раздел, посвященный повседневности российского пограничья, а также особенно удачный раздел об экологических трансграничных проблемах. Такого рода проблемы занимают важное место в повестке исследований Border Studies в глобальном масштабе, однако в России они пока не заняли достойное место в междисциплинарных исследованиях пограничных проблем.

К сожалению, в работе не сделан акцент на проблематике пограничной безопасности, которая по своей важности занимает одно из главных мест в повестке исследований российских границ. Такой выбор авторского коллектива, впрочем, отчасти объясним, учитывая те проблемы, с которыми могут столкнуться ученые, которые взялись бы за детальное, глубинное изучение данной проблематики, особенно на основе полевых исследований (возможные последствия принципиально критических оценок нынешней системы обеспечения безопасности границ и в приграничных регионах, подозрительность по отношению к независимой исследовательской активности в сфере российского пограничья со стороны государственных служб, риски, связанные с обнародованием даже открытой, но чувствительной информации в этой области и т. п.).

Ценность сборника не ограничивается его теоретическим значением. Исследователи проблем российских границ могут внести и важный вклад в изучение практик приграничного сотрудничества. К сожалению, состояние дел в данной сфере вряд ли можно считать удовлетворительным. Несмотря на отдельные примеры успешных проектов в сфере приграничного сотрудничества, в целом совместные институциональные механизмы с участием сопредельных стран, правовые и бюрократические механизмы обеспечения приграничного сотрудничества с российской стороны, а также свободные экономические зоны работают гораздо менее эффективно. Полномочия властей приграничных территорий РФ серьезно ограничены и на практике зачастую сводятся к ведению переговоров с зарубежными партнерами и лоббированию совместных трансграничных проектов в вышестоящих инстанциях. Показательно, что даже в зоне почти «прозрачной» российско-белорусской границы формальное приграничное сотрудничество по этим и другим причинам развивается довольно вяло. При этом трансграничная деятельность так называемых челноков и прочих неформальных акторов нередко оказывается эффективнее формальных приграничных контактов, поэтому неудивительно, что именно на «челноков» приходится основная часть пересечений многих российских границ.

Продолжающие изучение данной тематики исследователи могли бы, вслед за авторами настоящей работы, внести ценный вклад в диагностику имеющихся проблем и в поиск путей повышения эффективности такого сотрудничества. Эта тема, ввиду своей сравнительной политико-идеологической нейтральности и позитивности повестки, способна объединить на благо России и проживающего в приграничье населения усилия самых разных исследователей вне зависимости от их политических взглядов.

При этом, как и в других объемных и разноплановых исследованиях, в данной работе можно обнаружить ряд дискуссионных положений.

Помимо недостаточной представленности в работе проблематики пограничной безопасности, обращает внимание то, что за пределами географических рамок исследования остались морские зоны соседства РФ с близлежащими странами. В первую очередь, речь идет о российско-японском соседстве, а также соседства между Россией и США.³ В обоих случаях в целях концептуализации можно было бы использовать концепт “proximity” (близость, соседство) как многомерный и конструируемый феномен, в рамках которого физическая дистанция может оказаться менее важным фактором, по сравнению, скажем, с транспортной доступностью и политической волей сотрудничающих сторон. Например, возможность перемещения через Берингов пролив, расположенные в котором о-ва Ратманова (РФ) и Малый Диомид (США) находятся всего в нескольких километрах друг от друга, значима, пожалуй, лишь для

пограничников, экстремальных путешественников и сторонников мало реалистичного проекта трансграничного тоннеля. Реальное же сотрудничество развивается гораздо южнее, по оси «Провидения–Ном», хотя расстояние между этими населенными пунктами составляет около 400 км.

Из тех проблем, которые заслуживали бы освещения в работе в большей степени, чем сейчас, можно отметить создание и функционирование трансграничной инфраструктуры, пограничный туризм и неформальные приграничные практики, в особенности челночную торговлю. Эти вопросы вполне достойны отдельных разделов в будущих, аналогичных по своему масштабу и охвату исследованиях проблематики российских границ.

На взгляд рецензента, обзорно-теоретическая часть работы получилась относительно полной и репрезентативной, но все же в ней недостаточно представлено такое влиятельное направление Border Studies, которое условно можно назвать «критическим». Речь идет о понимании границ как инструмента власти, доминирования и исключения «чужаков» из «своего» территориального пространства, а также о бесправном положении мигрантов и других групп людей, которых граница и режим контроля над ней превращают в маргиналов, минимизируя их социальные возможности.

Также представляется, что теоретическая часть работы получилась недостаточно связанной с ее эмпирической частью: рассмотренные в первой части теоретические подходы далее применяются мало, а в последующих эмпирических разделах содержатся свои теоретические обзоры, слабо связанные с концептуально-теоретическим обзором в первой части.

На с. 27-28 упоминается концепт «пограничного театра» (“Border Theatre”), характеризующий проводимые на границе периодические демонстративные действия («ритуалы») с символическим значением. Однако в числе иллюстрирующих его примеров не упоминается, пожалуй, самое яркое и показательное в мире действо подобного рода – регулярно проводимые на ряде участков индийско-пакистанской границы красочные совместные парады с элементом состязательности, наиболее известным из которых является так называемая «вагахская церемония». Характер этой церемонии одновременно символизирует как соперничество, так и сотрудничество между двумя странами.

Среди прочих методов в работе применяется сравнение статистических показателей сопредельных стран. Проблема в данном случае заключается в том, что соотношение таких показателей может динамично (а в периоды экономических кризисов – даже кардинально и практически в одночасье) меняться, что приводит к быстрому устареванию выводов, сделанных на основе таких сравнений. Например, в некоторые периоды отмечаются сильные колебания курсов валют постсоветских стран, меняется и уровень безработицы (например, в приграничных регионах стран Балтии и Польши он имеет тенденцию к снижению). Поэтому наряду с анализом текущих статистических соотношений следует пытаться систематически выявить более долгосрочные тенденции, что не вполне удалось сделать в рассматриваемой работе.

Вызывает ряд вопросов применение критерия «этнокультурной контрастности/однородности» для сравнения этнического состава населения по разные стороны границы. В данном случае следовало бы более четко определиться с тем, в каком теоретическом ключе авторы понимают этничность – примордиалистском или конструктивистском. При выборе последнего варианта определение степени этнической контрастности может оказаться гораздо более сложным, чем анализ соответствующих результатов переписи. Корректно ли,

например, говорить об одинаковой этнокультурной контрастности населения российско-белорусского, российско-казахстанского и российско-китайского приграничья даже в тех случаях, когда явное большинство населения на одной стороне границы идентифицирует себя как русские, а на другой стороне – как белорусы, казахи и китайцы? Как представляется, ответ будет определяться не только этнической самоидентификацией населения, но и его причастностью к той или иной языковой, культурной и информационной среде, гражданством и т. п. Также следует более осторожно отнестись к официальным результатам переписей по этническому составу населения приграничья, которые не всегда могут адекватно отражать реальность – либо в силу интенсивных и динамичных миграционных процессов, либо по соображениям политической целесообразности (в тех случаях, когда пропорции наиболее многочисленных этнических групп сопоставимы и вопрос о статистическом преобладании одной из них имеет политический подтекст, может возникать искушение «скорректировать» неудобные цифры).

В подразделе о диспропорциях в развитии между российскими и сопредельными приграничными районами обнаруживается скорее негативное, нежели позитивное отношение авторов к наличию экономических трансграничных контрастов (см. с. 59). Между тем, в исследованиях приграничного сотрудничества наличие контрастов нередко позиционируется как необходимое условие для успешности такого сотрудничества. С одной стороны, слишком сильные экономические различия создают риски возникновения неуправляемых трансграничных процессов. С другой стороны, отсутствие выраженных контрастов способно сыграть демотивирующую роль, лишая трансграничную экономическую активность серьезных стимулов. Считается, что умеренные экономические различия в таких случаях представляют собой оптимальный вариант.⁴

Предпринятая в главе 2.3 попытка рассчитать барьерность границ представляется в ряде отношений спорной. Например, в таблице, суммирующей соответствующие показатели (с. 95), барьерность границ РФ с Белоруссией, Абхазией, Южной Осетией и Монголией оценена как нулевая. На деле же даже с пересечением российско-белорусской границы могут возникнуть определенные проблемы, поскольку некоторые из тех людей, кто пересекает границы на автотранспорте, подвергаются паспортному и квазитаможенному контролю, а паспортный контроль на российско-казахстанской и российско-монгольской границах носит более строгий и систематический характер. Другой пример: согласно той же таблице, российско-эстонская граница оказалась даже более барьерной, чем северокорейская, хотя транзакционные издержки пересечения последней (сложность процедуры получения визы, дороговизна трансграничного путешествия и т. п.) гораздо выше, чем в первом случае. Представляется, что для расчетов барьерности границ нужно задействовать больше индикаторов, учитывающих, например, наличие и практики работы таможенного контроля, длительность процедур, стоимость расходов на пересечение границы и т. п. Кроме того, было бы нелишне задаться типичным для критических исследований вопросом: «барьерность или открытость для кого?», поскольку степень барьерности может ощутимо различаться для тех или иных категорий трансграничных путешественников и для жителей разных регионов (например, к жителям приграничных территорий отношение сопредельных государств часто более благосклонно, чем к большинству жителей других регионов).

Довольно скромное внимание в работе было уделено монгольскому и северокорейскому «типам» приграничного сотрудничества (с. 275), причем в обоих

случаях акцент сделан на его слабости. Между тем, оба случая представляются более интересными и заслуживающими отдельного подробного исследования.

Российско-монгольские приграничные контакты интересны не только слабостью институтов и отсутствием значительных финансовых ресурсов у обеих сторон (в этой связи обе приветствуют трехсторонние проекты с участием Китая), но и достаточно разноплановой и интенсивной активностью на микроуровне приграничных районов, включая и разнообразные культурные мероприятия, и более значительную (чем на региональном уровне) роль животноводства, и медицинскую помощь с российской стороны. Выраженным (хотя и не всегда позитивным) своеобразием отличалась ситуация на российско-монгольской границе в 1990-е гг., когда в условиях слабой охраны границы периодически происходили кражи скота и последующее выяснение отношений с применением оружия. Показательно, что визовый режим был введен в 1990-е гг. по инициативе не российской, а монгольской стороны, и его отмена произошла только в 2014 г.

Вряд ли можно согласиться с тем, что «Северокорейский тип [приграничного сотрудничества] характеризуется практически полным отсутствием контактов, в том числе и приграничной торговли». Хотя размер торговли довольно скромна, Россия и КНДР часто обсуждают возможности ее резкого увеличения, наряду с амбициозными планами строительства транскорейского транспортного и энергетического коридора. Взаимодействие выражается в привлечении северокорейских рабочих в сферы строительства и лесозаготовок, совместных проектах разведения марикультур,⁵ визитах студентов и спортсменов, использовании северокорейской свободной экономической зоны в Раджине дальневосточными судами и в целях туризма. В российско-северокорейском взаимодействии присутствуют и некоторые формы теневой активности (наркотрафик, уклонение от налогов, контрабанда и нелегальная миграция).⁶ Специфику северокорейского типа приграничного сотрудничества можно, скорее, определить как жестко централизованный характер формального (а в некоторых случаях и неформального) взаимодействия со стороны КНДР. В частности, переговоры о сотрудничестве с Приморским краем в большинстве случаев ведут чиновники из Пхеньяна, а не из сопредельной провинции Хамген-Пукто.

Наконец, вызывает сожаление отсутствие в сборнике предметного указателя. Его наличие в таком объемном и разноплановом труде существенно помогло бы читателю лучше ориентироваться в книге.

Большинство сделанных замечаний не носит принципиальный характер и является, скорее, приглашением к дискуссии о дальнейших направлениях исследований. В целом рецензированная работа – это высококачественное исследование, имеющее высокую теоретическую ценность и перспективу стать одним из ключевых отечественных трудов по проблематике российского пограничья.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См., например: Paasi A. *Territories, Boundaries and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*. – L.: John Wiley & Sons, 1996.

² Безопасность и трансграничное сотрудничество в зоне новых пограничных территорий России / под ред. Л.Б.Вардомского и С.В.Голунова. – М.: НОФМО, 2002.

³ Golunov S. The Russian-U.S. borderland: opportunities and barriers, desires and fears // *Eurasia Border Review*. V. 7. № 1. P. 31–50.

⁴ См., например: De Sousa L. Understanding European cross-border cooperation: a framework for analysis // *Journal of European Integration*. V. 35. № 6. 2013. P. 669–687.

⁵ Марикультура, или морская культура, – это направление, занимающееся разведением или выращиванием морских гидробионтов — водорослей, моллюсков, ракообразных, рыб и иглокожих в морях, лиманах, эстуариях или в искусственных условиях.

⁶ См.: Golunov S. The Russia – North Korea borderland: a narrow border of boundless ambition // *Border Briefings*. V. 1. 2016. [Kyushu University Border Studies (KUBS), Kyushu, Japan].

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

ГОЛУНОВ Сергей Валерьевич	д.полит.наук, ведущий научный сотрудник Группы по исследованию проблем мира и конфликтов Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М.Примакова (ИМЭМО РАН)
ГУДЕВ Павел Андреевич	к.и.н., ведущий научный сотрудник Сектора международных организаций и глобального политического регулирования ИМЭМО РАН
ДЕЛАНУЭ Игорь (Франция)	заместитель директора аналитического центра «Обсерво» при Франко-российской торгово-промышленной палате, Москва
ДЕНИСОВА Татьяна Сергеевна	к.и.н., ведущий научный сотрудник, заведующая Центром изучения стран Тропической Африки Института Африки РАН
КОСТЕЛЯНЕЦ Сергей Валерьянович	к.полит.н., старший научный сотрудник, заведующий Центром социологических и политологических исследований Института Африки РАН
МИЗИН Виктор Игоревич	к.и.н., ведущий научный сотрудник Института международных исследований МГИМО-Университета; ведущий научный сотрудник Группы проблем информационной безопасности Отдела разоружения и урегулирования конфликтов ИМЭМО РАН
ОХОШИН Олег Валерьевич	к.и.н., старший научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы РАН
РОЗЕНТАЛЬ Дмитрий Михайлович	к.и.н., заместитель директора Института Латинской Америки РАН
СТЕПАНОВА Екатерина Андреевна	д.полит.наук, ведущий научный сотрудник и руководитель Группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН, профессор РАН
ФРОЛОВ Александр Владимирович	д.полит.н., ведущий научный сотрудник Группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН
ЯСТРЕБОВА Алла Юрьевна	д.ю.н., профессор кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ

ABOUT THE AUTHORS

DELANOË, Igor	deputy head, Analytical Center “L’Observatoire”, French-Russian Chamber of Commerce, Moscow
DENISOVA, Tatiana	Cand. of Sciences (History), lead researcher, head, Center for Tropical African Studies, Institute of African Studies, Russian Academy of Sciences (RAS)
FROLOV, Alexander	Dr. of Sciences (Politics), lead researcher, Peace and Conflict Studies Unit, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), RAS
GOLUNOV, Sergei	Dr. of Sciences (Politics), lead researcher, Peace and Conflict Studies Unit, IMEMO
GUDEV, Pavel	Cand. of Sciences (History), lead researcher, Sector of International Organizations and Global Political Regulation, IMEMO
KOSTELIANETS, Sergei	Cand. of Sciences (Politics), senior research fellow, head, Center for Social and Political Studies, Institute of African Studies (RAS)
MIZIN, Victor	Cand. of Sciences (History), lead researcher, Institute of International Studies, MGIMO-University of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation; lead researcher, Group on Information Security Problems, IMEMO
OKHOSHIN, Oleg	Cand. of Sciences (History), senior research fellow, Center for British Studies, Institute of Europe (RAS)
ROZENTAL, Dmitry	Cand. of Sciences (History), deputy director, Institute of Latin American Studies (RAS)
STEPANOVA, Ekaterina	Dr. of Sciences (Politics), lead researcher, head, Peace and Conflict Studies Unit, IMEMO; RAS Professor
YASTREBOVA, Alla	Dr of Sciences (Law), professor, Department of International Law, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

Подписано в печать 14.06.2019. Формат 60×84/8
Печать офсетная.
Объем 19,5 п. л., 11,4 а. л. Тираж 120 экз. Заказ № 11

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23

Отпечатано на полиграфической базе ИМЭМО РАН,
117997, Москва, ул. Профсоюзная, 23