

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

ISSN 2307-1494

ПУТИ К МИРУ И БЕЗОПАСНОСТИ

№ 2(57) 2019 осень–зима

**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 – научный 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

№ 2(57) Autumn–Winter 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

Территориальные споры

Вода К.Р. Территориальная проблема в российско-японских отношениях в 2013–2019 гг.	9
--	---

Конфликт и мирный процесс в Афганистане

Степанова Е.А. Мирный процесс по Афганистану и роль России	21
Давыдов А.А. Непрерывная война США в Афганистане	34

Гуманитарные аспекты безопасности

Сурков Н.Ю. Возвращение сирийских беженцев: российский подход	48
Соловейчикова А.Е. Роль Международного противоминного центра Вооруженных Сил РФ в сохранении памятников истории и культуры	56

Политэкономика безопасности

Сучков М.А., Седелев А.К. Национальные авиакомпании как инструмент «мягкой силы»: “Qatar Airways” и “Turkish Airlines”	63
Megre M. Brazil’s energy security: defining the agenda	74

Информационно-правовые аспекты безопасности

Коростелев С.В. Внешнее вмешательство путем информационного воздействия: проблема нормативной оценки	88
---	----

Вооружения и военная техника

Евтодьева М.Г., Целицкий С.В. Беспилотные летательные аппараты военного назначения: тенденции в сфере разработок и производства	104
--	-----

О КНИГАХ И ПУБЛИКАЦИЯХ

Фролов А.В. Ближний Восток и Центральная Азия: анатомия конфликтности	112
Фролов А.В. Балканы – зона дремлющих конфликтов?	120
Рустамова Л.Р. Права человека и противодействие терроризму	127

Об авторах	130
About the authors	131

CONTENTS

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

ARTICLES

Territorial disputes

Voda, Kristina. Territorial issue in the Russia-Japan relations in 2013–2019.....	9
---	---

Conflict and peace process in Afghanistan

Stepanova, Ekaterina. Peace process in Afghanistan and the role of Russia.....	21
Davydov, Alexei. Continuous U.S. war in Afghanistan.....	34

Humanitarian aspects of security

Surkov, Nikolai. Return of Syrian refugees: Russia's approach.....	48
Soloveichikova, Anna. The role of International Mine Action Center of the Russian Armed Forces in preservation of historical and cultural monuments.....	56

Political economy of security

Suchkov, Maxim and Sedelev, Artyom. Flag-carrying airlines as soft power tools: "Qatar Airways" and "Turkish Airlines".....	63
Megre, Milena. Brazil's energy security: defining the agenda.....	74

Information and legal aspects of security

Korostelyov, Stanislav. Foreign interference through information action: the problem of normative assessment.....	88
---	----

Weapons and military technology

Yevtodieva, Marianna and Tselitski, Sergei. Military unmanned aerial vehicles: trends in development and production.....	104
--	-----

BOOK REVIEWS

Frolov, Alexander . Middle East and Central Asia: anatomy of conflicts.....	112
Frolov, A. Are the Balkans an area of dormant conflicts?.....	120
Rustamova, Leili. Human rights and antiterrorism.....	127

About the authors	131
--------------------------------	-----

ОТ РЕДАКЦИИ

Предлагаем вниманию читателя осенне-зимний номер журнала «Пути к миру и безопасности» ИМЭМО РАН – № 2 (57) 2019 г. В центре внимания авторов номера – территориальная проблема в российско-японских отношениях, конфликт и мирный процесс в Афганистане сквозь призму подходов России и США, гуманитарные вопросы (включая проблемы сирийских беженцев и разминирования объектов мировой истории и культуры), политэкономические и информационно-правовые аспекты безопасности – от энергетической безопасности Бразилии до проблемы нормативной оценки внешнего информационного воздействия, а также вопросы развития новейших вооружений на примере военных беспилотников.

Номер открывает статья *Кристины Воды*, посвященная эволюции «курильской проблемы» в российско-японских отношениях в 2013–2019 гг. Автор отмечает, что, несмотря на расширение политико-дипломатического, торгово-экономического и гуманитарного взаимодействия между странами, включая разработку планов совместной хозяйственной деятельности на южных Курилах, РФ и Япония не смогли преодолеть глубокие разногласия по проблемам территориального размежевания и заключения мирного договора. Сохранился и препятствующий российско-японскому сближению комплекс проблем в военно-политической сфере.

В разделе «Конфликт и мирный процесс в Афганистане» *Екатерина Степанова* анализирует специфику дипломатических инициатив России на афганском направлении – московского формата региональных мирных консультаций и межафганского диалога в Москве – и то, как эти инициативы, а также консультации по Афганистану по линиям Россия–США и Россия–США–Китай отвечают интересам РФ и вписываются в более широкий контекст российской внешней политики. Автор выявляет четыре наиболее перспективных направления дальнейшего вклада России в мирный процесс по Афганистану: во внутриафганском контексте, в организации переговорного процесса в целом, на региональном уровне, а также на уровне ООН. *Алексей Давыдов* рассматривает эволюцию стратегии США по Афганистану, делая вывод о маловероятности как силового разрешения конфликта, так и реализации американской «стратегии выхода» без достижения благоприятных для этого условий. Автор полагает, что если администрации Д.Трампа удастся не допустить утраты стратегической инициативы в пользу антиправительственных сил до окончания предвыборной гонки в США в 2020 г., то окно возможностей для США на афганском направлении может расшириться.

В разделе «Гуманитарные аспекты безопасности» востоковед *Николай Сурков* рассматривает российский подход к проблеме возвращения сирийских беженцев. Автор подводит итоги первого года реализации программы возвращения беженцев, предпринятой сирийскими властями при поддержке России, и выявляет причины и обстоятельства, препятствующие массовому возвращению беженцев в Сирию. К пятой годовщине создания Международного противоминного центра Вооруженных сил РФ специалист по музейному делу, культуролог и архивист *Анна Соловейчикова* подготовила обзор вклада российских инженерных войск в сохранение памятников мировой истории и культуры, прежде всего, в Пальмире, Алеппо и Дейр-эз-Зоре (Сирия) и в «Долине кувшинов» (Лаос).

Раздел «Политэкономические аспекты безопасности» открывает статья коллег из МГИМО-Университета *Максима Сучкова* и *Артема Седелева*. Они проводят сравнительный анализ использования двумя ближневосточными государствами – Катаром и Турцией – своих национальных авиакомпаний в качестве инструментов «мягкой силы» сквозь призму концепции А.Вьюинга о «компетентности» как одной из трех «валют мягкой силы». *Милена Мегре* (Бразилия) рассматривает ключевые

проблемы энергетической безопасности своей страны и концептуализирует ее повестку. Автор демонстрирует как сильные, так и слабые стороны энергетического сектора Бразилии. В качестве ключевых направлений укрепления энергетической безопасности Бразилии она выдвигает обеспечение бесперебойного поступления энергии на внутреннем рынке и наращивание потенциала по ее доставке из отдаленных районов страны основным потребителям, диверсификацию энергорынков и оптимизацию управления ими, а также обеспечение стабильного импорта и экспорта энергоресурсов путем развития двустороннего и многостороннего сотрудничества на региональном/международном уровне.

Раздел «Информационно-правовые аспекты безопасности» представлен статьей коллеги из СПбГУ, юриста-международника *Станислава Коростелева*, которая посвящена проблеме правомерности и нормативной оценки обращения того или иного государства к информационному воздействию на другое государство. Автор отмечает острую актуальность этой проблемы в условиях, когда применение информационного воздействия, среди прочего, становится неотъемлемой частью современных высокотехнологичных войн. Он подчеркивает нормативную неопределенность в трактовке данной проблемы и делает вывод о том, что на сегодняшний день единственное юридическое договорное ограничение информационного вмешательства состоит в том, что его эффект не должен достигать уровня последствий применения таких средств и способов ведения войны, которые составляют угрозу миру и становятся предметом рассмотрения Совета Безопасности ООН.

Серию статей завершает анализ *Марианной Евтодьевой* и *Сергеем Целицким* основных тенденций в сфере разработок и производства беспилотников военного назначения. Согласно прогнозу авторов, разработки в этой области будут сосредоточены на таких направлениях, как новые материалы, электроника, системы питания, двигателестроение, искусственный интеллект, повышение автономности и противодействие средствам радиоэлектронной борьбы. Они отмечают отставание России от США, Китая, Израиля и некоторых других стран в исследованиях и разработках, а также в серийном производстве и военных закупках в этой сфере.

Раздел *рецензий* содержит разбор опубликованных в 2018–2019 гг. российских монографий, посвященных сравнительному анализу воздействия трендов мирового развития на регионы Ближнего Востока и Центральной Азии, а также анатомии конфликтов в этих регионах, ситуации и конфликтному потенциалу в Косово и в целом на Балканах 20 лет спустя натовских бомбардировок Югославии, а также проблемам соблюдения прав человека в контексте противодействия терроризму.

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА В РОССИЙСКО-ЯПОНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ В 2013–2019 гг.

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-9-20

Аннотация В статье анализируются российско-японские переговоры о заключении мирного договора и разрешении территориального спора в 2013–2019 гг. Несмотря на сближение в торгово-экономической, политической и гуманитарной сферах, сохраняются разногласия сторон по суверенитету над южными Курильскими островами, приемлемым условиям разрешения территориального спора, а также по поводу значимости территориальной проблемы в контексте развития двусторонних отношений. В свете этих вопросов рассмотрены планы реализации совместной хозяйственной деятельности на южных Курильских о-вах, а также военно-политические факторы, ограничивающие российско-японское сотрудничество. Сделан вывод о важности сохранения курса на сближение между сторонами и продолжения переговоров о заключении мирного договора для вывода двусторонних отношений на новый уровень.

Ключевые слова российско-японские отношения, южные Курильские о-ва, территориальный спор, экономическое сотрудничество, совместная хозяйственная деятельность, Россия, Япония

Title Territorial issue in the Russia-Japan relations in 2013–2019

Abstract The article focuses on the issues of Russia-Japan negotiations on the peace treaty and on Kuril Islands dispute settlement during the period between 2013 and 2019. Despite bilateral rapprochement in trade, political, and humanitarian areas during that period, there is still disagreement on several important issues, such as sovereignty over the Kurils, terms of territorial delimitation, and importance of territorial dispute for bilateral relations. In this context, the author examines Russian-Japanese plans for joint economic development of the Kuril Islands and also those political and military factors that hinder Russia-Japan political cooperation. She argues that Russia and Japan need to continue their rapprochement and peace treaty negotiations to upgrade their relations.

Keywords Russia-Japan relations, South Kuril Islands, territorial dispute, economic cooperation, joint economic activities, Russia, Japan

I. Введение

В 2013–2019 гг. российско-японские отношения переживали фазу подъема после длительного периода стагнации. Еще в 2012 г. российские исследователи отмечали отсутствие в двусторонних связях динамичного развития, нехватку стратегического видения будущего сотрудничества и неясность перспектив достижения нового качества взаимодействия. Причины этого виделись, главным образом, в недостатке политической воли и желания у японской стороны развивать полномасштабные связи с Россией в отсутствие прогресса в решении территориальной проблемы на японских условиях.¹

Пришедший в декабре 2012 г. на пост премьер-министра Японии Синдзо Абэ выступил с инициативой, направленной на улучшение российско-японских отношений, продвижение переговоров о заключении мирного договора и решение территориального спора о принадлежности ряда южных Курильских островов.² Это предложение было с интересом воспринято в России, где заключение мирного договора с Японией рассматривается в качестве необходимого условия для вывода отношений с Токио на качественно новый стратегический уровень.

В 2013–2019 гг. интенсифицировались контакты между высокопоставленными официальными лицами России и Японии, расширился спектр вопросов двустороннего диалога (проходящего в сферах политики, экономики, безопасности, культуры), оживилось экономическое сотрудничество. Значительно возросла частота контактов лидеров России и Японии, которые провели в сентябре 2019 г. во Владивостоке 27-ю двустороннюю встречу.

Актуальная проблема Курил привлекает повышенное внимание российских исследователей.³ В данной статье ставится задача оценить результаты российско-японских консультаций по урегулированию территориального вопроса и подписанию мирного договора в 2013–2019 гг., а также дать оценку инициативам совместного развития южных Курильских о-вов, которые обсуждались сторонами в этот период.

II. Ход российско-японских переговоров в 2013–2019 гг.

Нынешний этап сближения России и Японии начался с приходом на пост премьер-министра Японии в декабре 2012 г. Синдзо Абэ, который выразил желание поставить точку в территориальном споре с Россией. Тем самым Абэ – потомок видных политиков послевоенного времени⁴ – стремился оставить след в истории Японии как ее влиятельный лидер, сумевший добиться возвращения утраченных территорий. Следуя в русле распространенного в Японии представления о том, что территориальный вопрос с Россией может быть решен лишь на высшем политическом уровне, Абэ сделал ставку на установление доверительных личных отношений с российским президентом В.В.Путиным.

В апреле 2013 г. глава японского государства впервые посетил Москву. По итогам встречи Абэ и Путина стороны признали «ненормальным» отсутствие мирного договора между ними и согласились возобновить и ускорить консультации по его подписанию.⁵ В июне того же года начались российско-японские переговоры по проблеме мирного договора на уровне заместителей министров иностранных дел. В ноябре 2013 г. состоялись первые консультации по безопасности в формате «2+2» между главами внешнеполитических и оборонных ведомств России и Японии. Данные консультации имели большое значение с точки зрения укрепления

доверия в военной области и расширения диапазона двустороннего взаимодействия.

Обострившийся в 2014 г. кризис на Украине приостановил российско-японское сближение. Япония выразила солидарность с мерами, предпринятыми странами Запада против РФ, и поддержала приостановку членства России в «Большой восьмерке». В марте–декабре 2014 г. Токио инициировал пять «волн» введения санкций в отношении физических лиц и компаний из России. Япония фактически приостановила сотрудничество с РФ в военной и космической сферах, а также консультации между официальными лицами по ряду значимых направлений, включая переговоры по облегчению визового режима и подготовку двустороннего инвестиционного соглашения. Несмотря на то, что японские санкции были значительно мягче мер, введенных США и ЕС, сам факт их действия был воспринят российской стороной как недружественный шаг, препятствующий развитию двусторонних отношений.⁶

Встречи официальных лиц России и Японии возобновились в 2016 г. 6 мая Абэ посетил Сочи, где провел переговоры с президентом Путиным. В ходе переговоров премьер-министр заявил, что для решения проблем в российско-японских отношениях необходим «новый подход», свободный от традиционных стереотипов. Абэ выразил уверенность в том, что сторонам удастся найти путь к прорыву из тупика на переговорах о заключении мирного договора, поскольку лидеры двух государств согласились вместе работать над решением этого вопроса путем выстраивания отношений, ориентированных в будущее. На встрече в Сочи лидеры России и Японии договорились о продолжении консультаций по заключению мирного договора. На основе этой договоренности в июне 2016 г. в Токио возобновились переговоры по данной проблеме на уровне заместителей министров иностранных дел.

Помимо активизации переговоров по разрешению территориального спора, Абэ предложил Путину «план из 8 пунктов» по развитию двустороннего экономического сотрудничества, предусматривавший интенсификацию взаимодействия в сферах энергетики, малого и среднего бизнеса, индустриализации Дальнего Востока, расширения экспортной базы, взаимодействия в сфере передовых технологий (включая атомную энергетику) и гуманитарных обменов. В соответствии с этим планом, японским министерствам было поручено подготовить конкретные проекты развития экономического сотрудничества с Россией. Для этого при канцелярии премьер-министра была создана специальная группа, куда вошли все заместители министров экономического блока. Министр экономики, торговли и промышленности Японии Сэко Хиросигэ был назначен ответственным за развитие экономических отношений с Москвой.

Абэ продемонстрировал отход от ставшей для Японии традиционной увязки вопроса о развитии экономического сотрудничества с Россией с прогрессом в решении территориальной проблемы на японских условиях. Курс на наращивание российско-японского экономического взаимодействия стал рассматриваться в контексте создания благоприятных условий и дружественной атмосферы, необходимой для поиска решения сложных проблем в двусторонних отношениях. В России, где Японию считают желанным и перспективным экономическим партнером, а также источником передовых технологий и инвестиций, экономические предложения Абэ были восприняты позитивно. Вместе с тем с российской стороны прозвучали оговорки, отрицавшие возможность каких-либо

уступок в территориальном споре в обмен на расширение японского присутствия в российской экономике.⁷

Последовавшее за визитом Абэ в Россию оживление связей между Москвой и Токио в 2016–2017 гг. включало возобновление консультаций по вопросам безопасности между главами министерств иностранных дел и обороны и наращивание парламентских обменов, в т. ч. визиты в Японию председателей обеих палат российского парламента. Таким образом, обе страны признали необходимости продолжать диалог, невзирая на сложные внешние условия для его ведения.

Первый за 11 лет государственный визит президента Путина в Японию (в города Нагато и Токио) состоялся 15–16 декабря 2016 г. Деловая часть саммита завершилась подписанием более 80 соглашений и меморандумов о будущем сотрудничестве, общая стоимость проектов в рамках которого оценивалась в 2,54 млрд. долл. Были озвучены планы создания российско-японского инвестиционного фонда в размере 1 млрд. долл., совместными учредителями которого стали Японский банк международного сотрудничества (JBIC) и Российский фонд прямых инвестиций. Путин и Абэ дали старт консультациям о ведении совместной хозяйственной деятельности на южных Курильских о-вах, что преподносилось в качестве шага к заключению мирного договора на условиях компромисса. Кроме того, лидеры договорились об облегчении режима посещения Курил их бывшими жителями. Россия и Япония подтвердили решимость подписать мирный договор, продолжив обсуждение проблем, препятствующих достижению данной цели.

Продвижение российско-японского экономического взаимодействия в рамках «плана из 8 пунктов» обсуждалось в ходе визита Абэ в Москву 27 апреля 2017 г. Стороны подписали более 20 документов о реализации совместных проектов в различных сферах, включая освоение газового месторождения в Иркутске, строительство центра превентивной медицины в Хабаровске, внедрение системы «умного города» в Воронеже и т. д. Было решено объявить 2018 г. годом России в Японии и Японии в России. В рамках этой инициативы стороны запланировали и провели более 300 мероприятий, направленных на знакомство с культурой соседней страны и развитие гуманитарных обменов. Участники переговоров предложили организовать чартерные авиарейсы на южные Курильские о-ва для их бывших жителей взамен морских поездок, нерегулярных и неудобных из-за плохих погодных условий. Москва и Токио подтвердили значимость двустороннего сближения и развития связей для прогресса на переговорах о заключении мирного договора.

В 2017–2018 гг. официальные российско-японские контакты приобрели регулярный характер. Однако на этом фоне все более очевидным становилось отсутствие прогресса в работе над мирным договором. О намерении ускорить переговоры по проблеме территориального размежевания, взяв за основу Совместную декларацию СССР и Японии 1956 г., стороны объявили на саммите государств, входящих в Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), в Сингапуре 14 ноября 2018 г. Так как в п. 9 декларации 1956 г. содержалось обязательство советской стороны передать Японии о-ва Шикотан и Хабомаи после подписания мирного договора, прямое упоминание российским лидером данного документа было воспринято общественностью двух стран как знак наличия достигнутой договоренности об уступке Россией южных Курильских о-вов.

В начале 2019 г. с японской стороны прозвучал ряд громких заявлений по этому поводу, которые вызвали в России напряжение и беспокойство. Сначала Абэ

объявил, что 2019-й год станет «поворотным моментом» в российско-японских переговорах и что для передачи южных Курильских островов необходимо полное согласие их нынешних жителей. Затем японские СМИ сообщили, что в процессе переговоров Япония может отказаться от требования компенсаций в пользу японцев, ранее покинувших оспариваемые острова (Токио давно настаивал на их праве на получение компенсаций). Данные заявления вызвали широкий общественный резонанс и резкую реакцию МИД РФ, указавшего японской стороне через ее посла на недопустимость подобных заявлений в публичном пространстве.⁸ Кроме того, в Госдуме РФ в начале января 2019 г. без согласования с правительством был внесен законопроект «О территориальных претензиях к РФ со стороны Японии», который содержит запрет на передачу Курильских о-вов. В ряде российских городов, включая Москву и Южно-Сахалинск, состоялись митинги общественности против уступки островов Японии. Согласно опросам, более 70% российских жителей и почти 100% жителей южных Курил выступают за то, чтобы острова оставались в составе России.⁹

Представляется, что к тому, чтобы ускорить переговоры с Россией, премьер-министра Абэ подталкивала, прежде всего, внутривнутриполитическая ситуация в самой Японии, где в 2019 г. состоялся ряд значимых событий, включая выборы в верхнюю палату парламента. Кроме того, полномочия Абэ на посту премьер-министра истекают в 2021 г., что может объяснять его намерение сделать 2019-й год «поворотным» в переговорах по проблеме мирного договора. В свою очередь, отсутствие подробной информации о ходе и содержании переговоров двух лидеров, значительная часть которых проходит «за закрытыми дверями», привело к тому, что в публичном пространстве обеих стран распространились опасения и слухи разной степени достоверности.

Тем не менее всплеск общественного беспокойства не привел к приостановке официальных контактов между Россией и Японией. 28 июня 2019 г. состоялся визит Путина в Японию на саммит «Большой двадцатки» («G-20») в Осаке, а 4 сентября Абэ посетил Восточный экономический форум во Владивостоке. Стороны подтвердили свою заинтересованность в развитии диалога, заключении мирного договора и решении спорных проблем. Российская сторона указывала на необходимость продолжать сближение в торгово-экономической, политической и гуманитарной сферах. Важными задачами двустороннего взаимодействия были названы переход к безвизовому режиму, заключение преференциального соглашения о торговле услугами и инвестициях, расширение применения соглашения о мирном атоме, заключение соглашения по исследованию и использованию космического пространства и т. д.¹⁰

К осени 2019 г., в рамках «плана из 8 пунктов» развития российско-японского экономического сотрудничества, около 100 совместных проектов перешли в стадию реализации. Наиболее масштабным из них стало участие японских консорциумов «Mitsui&Co» и «Jogmec» в проекте строительства завода по сжижению природного газа в Ямало-Ненецком автономном округе «Арктик СПГ-2», инвестиции по которому составят более 5 млрд. долл. Кроме того, осуществляется пилотный проект грузоперевозок из Японии в Европу по Транссибирской магистрали. Ведутся переговоры еще по более 100 проектам в сферах туризма, сельского хозяйства, строительства инфраструктуры и т. д. Японская сторона неоднократно заявляла о большом потенциале развития отношений между РФ и Японией и высказывала намерение максимально реализовать этот потенциал в дальнейшем.¹¹

III. Позиции сторон по проблеме территориального размежевания и мирного договора

Несмотря на сближение позиций России и Японии по широкому спектру направлений, наблюдавшееся в 2013–2019 гг., проблема территориального размежевания остается камнем преткновения, значительно осложняющим развитие двусторонних связей. Позиции сторон значительно расходятся по вопросам суверенитета над южными Курильскими о-вами и условиям территориального размежевания, а также относительно оценки значимости территориальной проблемы в контексте развития двусторонних отношений.

С одной стороны, позиция Японии по вопросу о принадлежности островов заключается в том, что «северные территории» – гряда Хабомаи, о-ва Шикотан, Итуруп и Кунашир – являются «исконно японскими территориями» и не входят в Курильскую гряду, которой Япония лишилась в соответствии с Сан-Францисским мирным договором 1951 г. Кроме того, Япония считает незаконным «захват» этих территорий Советским Союзом, произошедший в результате вступления СССР в войну с Японией 8 августа 1945 г., и требует их «вернуть».¹² Согласно российской позиции, Япония должна признать послевоенные исторические реалии, т. е. российский суверенитет над всеми Курильскими о-вами.

С другой стороны, Россия считает основой для решения проблемы территориального размежевания Совместную декларацию СССР и Японии 1956 г. Это единственный документ в данной сфере, который был ратифицирован обеими сторонами и имеет статус международного договора.¹³ Вместе с тем президент Путин не раз критически высказывался о содержании данного документа. Он отмечал, что, хотя в этой декларации говорится о том, что СССР готов рассмотреть вопрос передачи Японии двух островов, «там ничего не говорится о том, на каких условиях и чей будет суверенитет над этими островами».¹⁴ В свою очередь, Япония рассматривает содержащееся в п. 9 декларации положение как обязывающее Россию передать ей о-в Шикотан и гряду Хабомаи. Таким образом, по мнению японской стороны, суть переговоров по решению территориального вопроса состоит в определении способа и формы передачи двух других оспариваемых ею островов.

В 2013–2019 гг. ни по одному из обозначенных вопросов сколько-нибудь значительных изменений в позициях сторон не произошло. Более того, в 2019 г. представители России и Японии на разных уровнях подтвердили свои базовые позиции, причем в достаточно бескомпромиссной манере, что в краткосрочной перспективе делает достижение компромисса по территориальной проблеме маловероятным.

Что касается оценки значения территориальной проблемы для развития российско-японских отношений, то для Японии проблема принадлежности южных Курильских о-вов остается наиболее значимым вопросом двусторонних отношений. Решение проблемы принадлежности островов, по мнению японской стороны, является необходимым условием подписания мирного договора. Российская сторона заявляет, что тему мирного договора нельзя сводить к территориальным вопросам и тем более к территориальным претензиям. В Москве считают, что решение территориального спора должно стать результатом нормализации российско-японских отношений, а не предшествовать ей, на чем настаивает Япония. Как отметил глава российского МИД С.В.Лавров, «более тесное переплетение экономик, гражданских обществ, установление деловых связей между бизнесменами, обоюдное инвестирование, реализация совместных

экономических, торговых, инфраструктурных и внешнеполитических инициатив» помогут «создать атмосферу, которая будет гораздо более благоприятна для достижения договоренностей по любым трудным вопросам, чем нынешняя».¹⁵

Таким образом, сохраняющиеся между Россией и Японией существенные разногласия и нежелание сторон отступать от своих базовых позиций подтверждают невозможность решения проблем заключения мирного договора и территориального размежевания в сжатые сроки. Периодически возникающие в СМИ и общественном пространстве обеих стран ожидания того, что Россия в скором времени может согласиться передать часть своих территорий Японии, всякий раз оказываются неоправданными.

IV. Планы совместной хозяйственной деятельности на южных Курильских островах

Проекты совместной хозяйственной деятельности на южных Курильских о-вах прорабатываются Россией и Японией с 2016 г. Однако продвижение такого рода проектов вряд ли можно считать новой тенденцией, инициированной нынешними лидерами. Впервые необходимость наладить совместную взаимовыгодную хозяйственную деятельность на островах была отмечена в тексте Совместного советско-японского заявления от 18 апреля 1991 г., подписанного по итогам визита в Японию президента СССР М.С.Горбачева.¹⁶ Обсуждение этих вопросов продолжилось в период президентства Б.Н.Ельцина. Тогда определенные надежды возлагались на прорыв в двусторонних отношениях благодаря неформальным встречам между лидерами РФ и Японии в Красноярске (1997 г.) и Каване (1998 г.) и разработке проектов экономического взаимодействия. Однако планы совместного развития южнокурильских территорий не перешли в практическую плоскость из-за неспособности сторон согласовать юридические параметры сотрудничества. На официальном уровне вопрос о совместной хозяйственной деятельности вновь возник в 2009 г., когда заместитель министра иностранных дел РФ А.Н.Бородавкин сделал соответствующее предложение японской стороне во время своего визита в Токио. Российская инициатива снова не получила развития – на сей раз ввиду того, что Япония переживала период политической турбулентности из-за частой смены правительственных кабинетов. Визит президента Д.А.Медведева на остров Кунашир 1 ноября 2010 г. был встречен протестами японской стороны и привел к охлаждению двусторонних отношений.

Договоренность начать совместную хозяйственную деятельность (СХД) на южных Курильских о-вах была озвучена на саммите лидеров России и Японии в декабре 2016 г. в Токио. Были обозначены пять приоритетных областей развития сотрудничества: аквакультура, тепличные хозяйства, туризм, ветроэнергетика и переработка отходов. Как отмечали японские СМИ, российское предложение о СХД, включавшее положение о том, что все совместные проекты будут осуществляться на базе российского законодательства, изначально было отклонено японской стороной.¹⁷ Причина заключалась в невозможности для Японии признать суверенитет России над южными Курильскими о-вами. В итоговом совместном заявлении лидеров России и Японии указывалось на необходимость достижения договоренности по правовой основе реализации СХД, в т. ч. путем заключения отдельного международного договора. Кроме того, уточнялось, что СХД не должна наносить «ущерба позициям Российской Федерации и Японии по проблеме мирного договора».¹⁸

В 2017–2018 гг. Япония направила на южные Курильские о-ва три миссии по изучению возможности осуществления СХД. Первая миссия, включавшая 69 японских чиновников и представителей бизнеса, посетила о-ва Кунашир, Итуруп и Шикотан 27 июня – 1 июля 2017 г. Как отмечали японские СМИ, правительству удалось привлечь внимание бизнеса к данной инициативе, несмотря на то, что отправка бизнес-миссии организовывалась в спешке. Большинство компаний представляли соседний с Курилами японский остров Хоккайдо.¹⁹ Сопровождавший первую миссию губернатор Сахалинской области О.Н.Кожемяко заявил о готовности местных властей создать комфортные условия для работы японцев на островах, задействовав механизмы государственно-частного партнерства и субсидирования, а также обеспечить доступ к необходимой инфраструктуре.²⁰ Вторая миссия посетила Курилы 26–31 октября 2017 г., третья – 16–22 августа 2018 г. В результате к осени 2019 г. были подготовлены к реализации два пилотных проекта в сферах туризма и утилизации мусора. Японцы выражали заинтересованность в развитии сотрудничества и в других областях: так, предлагались проекты по выращиванию клубники в теплицах, разведению морского огурца и гребешка, строительству ветровых электростанций, созданию туристических комплексов.²¹

Согласование правовых основ ведения СХД на южных Курильских о-вах – один из главных вопросов, от решения которого будет зависеть успех совместных проектов. Отказ японской стороны осуществлять хозяйственную деятельность на островах по российскому законодательству и связанная с этим правовая неопределенность снижают заинтересованность бизнеса в реализации коммерческих проектов на этих территориях. Для налаживания СХД был создан формат консультаций на уровне заместителей министров иностранных дел (с российской стороны переговорный процесс по СХД возглавил И.В.Моргулов, с японской – Т.Мори), в рамках которого действует профильная рабочая группа по правовым вопросам.

Одним из важных аспектов ведения СХД является режим посещения южных Курильских о-вов японскими гражданами. Стандартный способ поездок на острова по российской визе через Сахалин правительство Японии не рекомендует, демонстрируя тем самым непризнание российского суверенитета над этими территориями. В 1991–1998 гг. был согласован режим безвизового обмена между жителями южных Курил и Японией, по которому японцы могут посещать острова в составе групп без загранпаспортов и виз на основании удостоверений личности и документов, заверенных посольством России в Токио.²²

В последние годы в рамках безвизовых обменов острова посещали 15–20 японских групп в год, общей численностью около 300–500 человек. За весь период проведения обменов с 1992 г. острова посетили примерно 20 тысяч японцев.²³ В состав японских групп, согласно постановлениям правительства, могут входить лишь отдельные категории граждан: бывшие жители островов и их потомки, политики, чиновники, журналисты, врачи, деятели науки и культуры. Поездки японцев имеют целью посещение мест, связанных с бывшими японскими поселениями на островах, а также ознакомление жителей островов с японской культурой, традициями и обучение их японскому языку. Состав групп утверждается МИД Японии на основании заявок, поданных через профильные организации – такие, как Хоккайдская комиссия по развитию связей с жителями четырех Курильских о-вов, Ассоциация по вопросам северных территорий, Союз бывших жителей Чисимских и Хабомайских о-вов и т. д. Годовые планы поездок согласовываются в ходе российско-японских консультаций, проводимых в два

этапа: на региональном уровне и по линии дипломатических ведомств. Программа каждой поездки должна быть утверждена дипломатическими инстанциями сторон. При этом на японцев не распространяется режим свободного перемещения на южных Курильских о-вах, что является значимым фактором, осложняющим реализацию СХД на этих территориях.

Россия неоднократно высказывала японской стороне свою заинтересованность в расширении практики безвизовых обменов, в частности, в ее распространении на всю Сахалинскую область. Однако Япония пока не приняла данное предложение, выступая за сохранение режима безвизовых обменов и соответствующих программ только для четырех островов.

Таким образом, реализация СХД на южных Курилах пока имеет весьма ограниченный экономический эффект и осложняется проблемами согласования ее правовых основ, что заставляет стороны прилагать немалые усилия для вывода проектов в практическую плоскость. В 2019 г. российская сторона выразила неудовлетворение объемом бизнес-проектов в рамках СХД и скоростью их согласования: министр иностранных дел Лавров назвал масштабы СХД «скромными и невпечатляющими».²⁴ Японское правительство, в свою очередь, продолжает добиваться для себя особых условий ведения деятельности на островах.

V. Военно-политические ограничения российско-японского диалога

Серьезные проблемы, препятствующие улучшению российско-японских отношений и прогрессу переговоров о заключении мирного договора, сохраняются в военно-политической области. Статус Японии как союзника США накладывает на нее особые обязательства в военной и дипломатической сферах. Как неоднократно заявляли в России, расширение военного взаимодействия между Японией и США, включая закупку и совместную разработку новых систем вооружений и военной техники, препятствует более тесному российско-японскому сотрудничеству.²⁵

Отдельной темой российско-японских переговоров в 2013–2019 гг. стал вопрос о возможности размещения американских военных объектов на южных Курильских о-вах в случае передачи их Японии после заключения мирного договора. В 2016 г. наличие такой возможности подтверждал генеральный секретарь Совета безопасности Японии С.Яти на встрече в Москве с секретарем Совета безопасности Японии Н.П.Патрушевым.²⁶ Однако в 2018 г. премьер-министр Абэ в ходе переговоров с президентом Путиным пообещал не размещать американские базы на островах. Позднее он добавил, что создание новых баз станет возможным только в случае согласия Японии.²⁷ Думается, что любые заявления японской стороны на этот счет будут требовать серьезного документального подкрепления, а также согласия американских союзников, имеющих право размещать свои базы в любой точке Японии, гарантированное договором о безопасности. В свою очередь, российская военная активность на южных Курилах вызывает протесты в Японии. Россия же заявляет, что ее вооруженные силы могут осуществлять любые действия на своей территории.

Беспокойство РФ вызывает и размещение на территории Японии систем противоракетной обороны (ПРО) американского производства. Системы ПРО, дислоцируемые на Японских о-вах с 2004 г., включают элементы противовоздушной обороны морского базирования – корабли, оснащенные системами “Aegis”, зенитно-ракетные комплексы “Patriot PAC-3”, а также радары

ПРО “FPS-5”. В 2018–2019 гг. Токио заявлял о намерениях ускорить закупку в США систем ПРО “Aegis Ashore”. Япония неоднократно заверяла российскую сторону в том, что системы ПРО на ее территории направлены исключительно на решение оборонительных задач: главным образом, на отражение возможного ракетного нападения со стороны КНДР. Однако в России рассматривают эту меру в контексте развертывания элементов глобальной ПРО США, считая ее риском для своей безопасности.

Российско-японскому сближению препятствуют и неформальные обязательства Японии занимать на дипломатической арене позицию в отношении России, солидарную со странами Запада. Несмотря на то, что премьер-министр Абэ, невзирая на неблагоприятные внешние условия, пытается реализовать позитивную повестку в отношениях с Россией, в Японии внимательно следят за тем, чтобы действия ее лидера не вызывали раздражение у западных партнеров. В практическом плане это выражается в регулярных консультациях Японии с США по вопросу о развитии отношений с Россией. В начале 2016 г., перед визитом в Японию Лаврова, премьер-министр Абэ направил главу Совета безопасности Яти в Вашингтон для разъяснения своей политики по отношению к РФ. Среди той части японской общественности, которая не поддерживает курс на сближение с Россией (а это более 70% респондентов национальных опросов общественного мнения), популярно мнение о том, что руководство РФ стремится «вбить клин между Японией и Западом». В то же время для обоснования российско-японских контактов в 2016 г. в японских СМИ был, например, растиражирован комментарий госдепартамента США о том, что «более тесные связи между Токио и Москвой необязательно будут потерей для Вашингтона». Такой осторожный подход японского руководства не находит понимания в России, где Японию неоднократно обвиняли в несамостоятельности внешнеполитического курса.

VI. Заключение

В 2013–2019 гг. в российско-японских отношениях был накоплен значительный позитивный опыт, который заключался в расширении политико-дипломатического, торгово-экономического и гуманитарного взаимодействия. Вместе с тем стороны не смогли преодолеть глубокие разногласия по проблемам территориального размежевания и заключения мирного договора. Кроме того, сохранился и препятствующий российско-японскому сближению комплекс проблем в военно-политической сфере. Стремление России и Японии продвинуться в решении территориальной проблемы на основе взаимоприемлемого компромисса выразилось в разработке в 2016–2019 гг. планов совместной хозяйственной деятельности на южных Курильских о-вах. Несмотря на трудности согласования экономических и юридических аспектов ведения бизнеса на этих островах, продолжение консультаций по данной теме и выход в 2019 г. на реальные проекты подтверждает заинтересованность сторон в развитии совместной активности. В этих условиях ближайшей задачей видится сохранение инициированного лидерами России и Японии курса на сближение, продолжение детального обсуждения сложных вопросов, замедляющих развитие российско-японских связей, и вывод их на качественно новый уровень.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Современные российско-японские отношения и перспективы их развития / Гл. ред. И.С.Иванов. – М.: Спецкнига, 2012. С. 5.

² Южные Курильские острова (Южные Курилы) включают два острова Большой Курильской гряды – Итуруп и Кунашир, а также Малую Курильскую гряду, в составе о. Шикотан и ряда более мелких островов (Полонского, Зеленый, Юрий, Анучина, Танфильева, Сторожевой, Сигнальный, Рифовый, о-ва Демина). В политико-дипломатической практике Южные Курилы часто определяют как состоящие из 4 объектов (островов) – Итурупа, Кунашира, Шикотана и группы Хабомаи (последняя включает все остальные острова Малой Курильской гряды, кроме Шикотана). Цит. по: Киреев А.А. Российско-японские отношения вокруг Южных Курил: история, современное состояние, варианты развития // Известия Восточного Института. 2017. № 4. С. 35.

³ См., например, Кузьминков В.В. К истории территориального размежевания между Россией и Японией: японский взгляд. – М.: Ин-т Дальнего Востока РАН, 2016; Стрельцов Д.В. Российско-японский политический диалог в 2016–2017 гг. // Япония 2017. Ежегодник / Гл. ред. Д.В.Стрельцов. – М.: АИРО–XXI, 2017. С. 26–44; Казаков О.И. О «хикивакэ» в российско-японских отношениях // Японские исследования. 2016. № 1. С. 47–58; Панов А.Н. Советско-японская Совместная декларация 1956 г.: сложный путь к подписанию, нелегкая судьба после ратификации // Японские исследования. 2019. № 2. С. 63–94; Современные российско-японские отношения и перспективы их развития. Ук. соч.; Перспективы развития российско-японских отношений на новом этапе: рабочая тетрадь № 50/2019 / Гл. ред. И.С.Иванов. – М.: РСМД, 2019; Киреева А.А., Сушенцов А.А. Российско-японское сближение: возможности и ограничения. – М.: Международный дискуссионный клуб «Валдай», 2017.

⁴ Дед Синдзо Абэ – Киси Нобусукэ (премьер-министр Японии в 1957–1960 гг.) – заключил договор безопасности с США. Двоюродный дед Абэ – Сато Эйсаку (премьер-министр в 1964–1972 гг.) – лауреат Нобелевской премии мира 1974 г. Отец Абэ – Абэ Синтаро (министр иностранных дел в 1982–1986 гг.) – был известен своим стремлением нормализовать отношения с СССР и участвовал в подготовке визита М.Горбачева в Японию.

⁵ Заявление для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам российско-японских переговоров // Официальный сайт Президента РФ. 29.04.2013. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/18000>.

⁶ Комментарий МИД России в связи с введением Японией дополнительных санкций в отношении России. МИД РФ. 29.07.2014. URL: https://tokyo.mid.ru/sobytia-vstreci-zaavlenia/-/asset_publisher/jy2Br3anVtps/content/kommentarij-mid-rossii-v-svazi-s-vvedeniem-aponiej-dopolnitel-nyh-sankcij-v-otnosenii-rossii?inheritRedirect=false.

⁷ Путин о споре с Японией вокруг Курил: Россия «не торгует территориями» // РИА Новости. 02.09.2016. URL: <https://ria.ru/20160902/1475875049.html>.

⁸ О Курилах не так передали // Коммерсант. 10.01.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3850035>.

⁹ Опрос показал, что 77% россиян выступают против передачи Японии южных Курил // РИА Новости. 28.01.2019. URL: <https://ria.ru/20190128/1549996832.html>; Парламент Сахалина опубликовал заявление по итогам опроса ВЦИОМ по Курилам // РИА Новости. 19.02.2019. URL: <https://ria.ru/20190219/1551052355.html>.

¹⁰ Выход к прессе Министра иностранных дел России С.В.Лаврова по итогам переговоров с Министром иностранных дел Японии Т.Коно. МИД России. 31.05.2019. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/3664577.

¹¹ В Японии подтвердили приверженность плану по сотрудничеству с Россией // РИА Новости. 10.06.2019. URL: <https://ria.ru/20190610/1555427294.html>.

-
- ¹² Кузьминков В.В. К истории территориального размежевания между Россией и Японией: японский взгляд. – М.: Ин-т Дальнего Востока РАН, 2016.
- ¹³ Казаков О.И. К 60-летию Совместной декларации СССР и Японии 1956 г. // Японские исследования. 2017. № 1. С. 75–89; Панов А.Н. Советско-японская Совместная декларация 1956 г.: сложный путь к подписанию, нелегкая судьба после ратификации // Японские исследования. 2019. № 2. С. 63–94.
- ¹⁴ Встреча с руководителями мировых информагентств // Официальный сайт Президента РФ. 24.05.2014. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/21090>.
- ¹⁵ Интервью Министра иностранных дел России С.В.Лаврова СМИ Монголии, Японии и КНР в преддверии визитов в эти страны. МИД России. 12.04.2016. URL: http://www.mid.ru/press_service/video/-/asset_publisher/i6t41cq3VWP6/content/id/2227965.
- ¹⁶ Из Совместного советско-японского заявления от 18 апреля 1991 г. // Совместный сборник документов по истории территориального размежевания между Россией и Японией. – М.: МИД РФ, МИД Японии, 1992. С. 49.
- ¹⁷ Hopporyodo kyodo keizai katsudo (О совместной хозяйственной деятельности на «северных территориях») // Mainichi Shimbun. 16.12.2016. URL: <https://mainichi.jp/articles/20161216/ddm/003/010/112000c>.
- ¹⁸ Заявление для прессы по итогам российско-японских переговоров (по вопросам совместной хозяйственной деятельности на Южных Курильских островах) // Официальный сайт Президента РФ. 16.12.2019. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5151>.
- ¹⁹ Ro Kyokuto Saharin-shu wa dai kangei hopporyodo de no nichiro kyodo keizai katsudo demo mosukuwa wa ushiromuki (Сахалин приветствует совместную хозяйственную деятельность на «северных территориях», но Москва оглядывается назад) // Sankei Shimbun. 28.06.2017 URL: <https://www.sankei.com/premium/news/170701/prm1707010015-n1.html>.
- ²⁰ Японская бизнес-делегация прибыла на Курилы // ТАСС. 28.06.2017. URL: <https://tass.ru/ekonomika/4370236>.
- ²¹ Вторая японская делегация отправилась на Курилы для осмотра проектов сотрудничества // ТАСС. 26.10.2017. URL: <https://tass.ru/ekonomika/4678259>.
- ²² Соглашение в форме обмена письмами о процедуре взаимных поездок. // Консульский информационный портал МИД России. 14.10.1991. URL: https://www.kdmid.ru/docs.aspx?it=/14.10.1991-Russia-Japan-agreement.aspx&lst=country_wiki.
- ²³ Режим «безвизовых обменов» предполагает ежегодные визиты российских граждан – жителей южных Курильских о-вов в Японию. С 1992 г. Японию посетили более 8000 жителей островов.
- ²⁴ Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С.В.Лаврова в ходе пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел Японии Т.Коно. МИД России. 14.01.2019. URL: http://www.mid.ru/ru/vizity-ministra/-/asset_publisher/ICoYBGcCUgTR/content/id/3472147.
- ²⁵ Лавров обсудил с японскими коллегами укрепление военного союза Токио и США // РИА Новости. 30.05.2019. URL: <https://ria.ru/20190530/1555103009.html>.
- ²⁶ Япония допускает возможность размещения баз США на Курилах при их передаче Токио // ТАСС. 14.12.2016. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3870158>.
- ²⁷ Абэ назвал условие для создания военных баз США на Курилах // ТАСС. 29.01.2019. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6053356>.

МИРНЫЙ ПРОЦЕСС ПО АФГАНИСТАНУ И РОЛЬ РОССИИ

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-21-33

Аннотация В статье рассматривается современный этап афганского урегулирования, включая его специфику по сравнению с предыдущими мирными процессами по Афганистану, а также динамичное сочетание и взаимовлияние продолжающегося вооруженного насилия и переговоров, прежде всего между США и движением Талибан. Анализируются внешние и внутренние препятствия для достижения прогресса в переговорном процессе. Особое внимание уделено тому, как Россия из постсоветского аутсайдера по афганскому вопросу превратилась к концу 2010-х гг. в крупного дипломатического игрока и важного посредника в ходе мирного процесса. Выявлена специфика дипломатических инициатив РФ на афганском направлении (московского формата региональных мирных консультаций, межафганского диалога в Москве) по сравнению с другими переговорными форматами. Исследуется вопрос о том, как эти инициативы, а также консультации по линиям Россия–США, Россия–США–Китай и т. п. отвечают интересам РФ и вписываются в более широкий контекст российской внешней политики, включая ее регионализацию и проблемные отношения с США и Западом. Сделаны выводы относительно перспектив дальнейшего вклада России в мирный процесс по Афганистану по четырем направлениям: во внутриафганском контексте, в организации переговорного процесса в целом и распределении в нем ролей, на региональном уровне, а также на уровне ООН.

Ключевые слова Афганистан, вооруженный конфликт, США, Талибан, мирный процесс, Россия, регионализация, региональные мирные консультации, межафганский диалог, Китай, Пакистан, Иран

Title Afghan peace process and the role of Russia

Abstract The article explores the current stage of the Afghan peace process, including its specifics vis-à-vis previous negotiations on the Afghanistan, as well as the dynamic interplay of talks, primarily along the U.S.-Taliban track, and continuing use of force on the ground. It looks at some of the main external and internal, international and domestic impediments to progress in negotiations. It tries to explain how, by the late 2010s, Russia has turned from a former post-Soviet outsider on the Afghan matters into a major diplomatic actor and an important mediator in the peace process. Russia's main diplomatic initiatives on Afghanistan (the Moscow format for regional peace consultations and the inter-Afghan dialogue in Moscow) are analyzed, also in comparison to other negotiation tracks. The article explores how these two initiatives, as well as consultations along the U.S.–Russia line, in the U.S.–Russia–China format etc., help advance Russia's interests and fit into the broader context of Russian foreign policy, such as its

Степанова Екатерина Андреевна – ведущий научный сотрудник и руководитель Группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН.

regionalization and tense relations with the United States and the West. The article concludes with prospects for Russia's further input into the peace process in four main directions: in the inter-Afghan context, in terms of overall management of the negotiating process, at the regional level, and at the international/UN level.

Keywords Afghanistan, armed conflict, United States, Taliban, peace process, Russia, regionalization, regional peace consultations, inter-Afghan dialogue, China, Pakistan, Iran

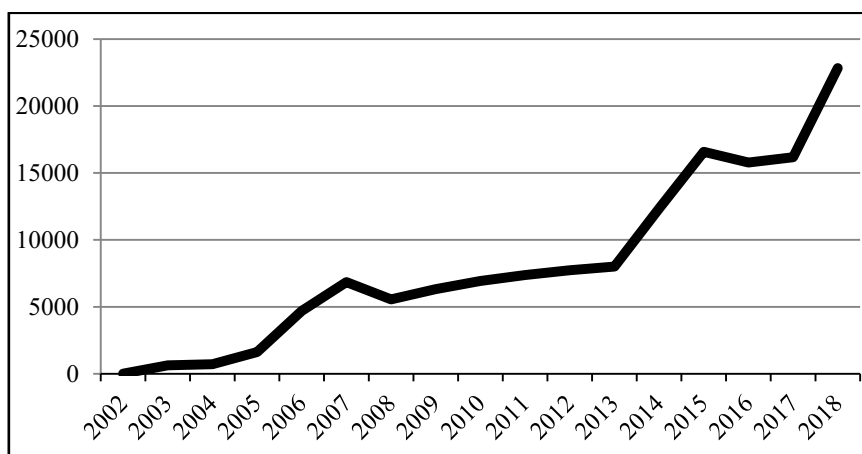
I. Введение

Конфликт в Афганистане находится в военно-политическом тупике. Возможность его военного решения – будь то в пользу правительственных сил, пользующихся военной поддержкой США и НАТО или в пользу основной силы вооруженной оппозиции (движения Талибан) – уже давно не просматривается. Сочетание военного давления на талибов при поддержке США и НАТО с другой западной помощью Кабулу десятилетиями не вело ни к стабилизации, ни тем более к миру – даже тогда, когда эта помощь находилась на пике. Эскалация насилия продолжилась после того, как администрация Б.Обамы объявила о завершении боевых (но не антитеррористических) операций США и к концу 2014 г. вывела большую часть американского контингента из Афганистана. В 2019 г. правительственные силы сохраняли контроль над основными населенными центрами и над всеми столицами афганских провинций, в то время как талибы контролировали значительные сельские районы и активно атаковали районные центры.¹ В 2002–2018 гг., т. е. за период после военной интервенции во главе с США в Афганистане 2001 г. и свержения де факто правившего режима талибов, только основная линия конфликта – между центральным правительством при поддержке США и НАТО, с одной стороны, и движением Талибан, с другой, унесла жизни более 140 тысяч человек (см. *Рис. 1*).² И это только те, кто погиб непосредственно в результате боестолкновений, без учета многочисленных, в основном гражданских, жертв регулярных терактов, число которых также продолжало расти на протяжении всего периода с 2001 г. (см. *Рис. 2*).

С середины 2010-х гг. ситуацию в Афганистане, в том числе для стран окружающего региона, осложнил новый фактор присутствия и влияния филиала «Исламского государства» и других связанных с ИГИЛ* элементов, в активности которых, в отличие от талибов, преобладали не прямые боестолкновения с вооруженным противником, а терроризм. При этом никакое эффективное противодействие терроризму внутри и из Афганистана невозможно без решения главной проблемы – одного из самых затяжных и интенсивных в мире вооруженных конфликтов.

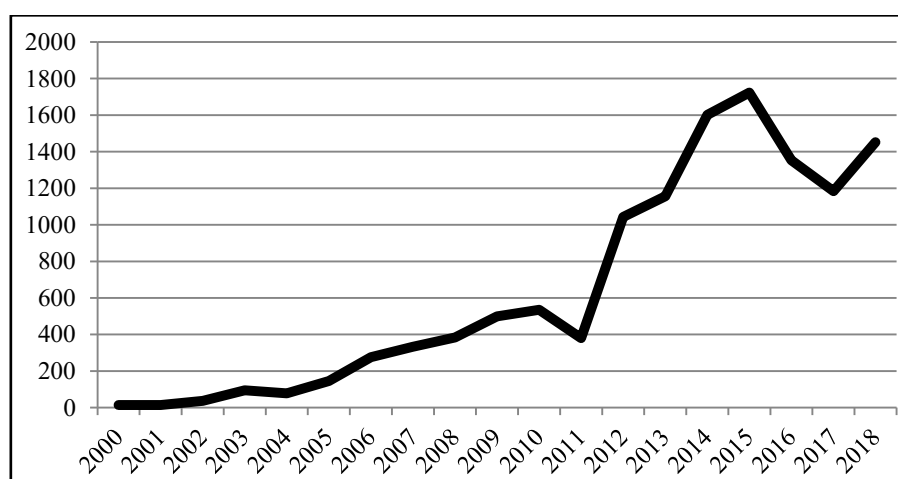
* Исламское государство в Ираке и Леванте (ИГИЛ) – террористическая организация, запрещенная в РФ (далее – везде).

Рис. 1. Потери убитыми в вооруженном конфликте между правительством Афганистана (при поддержке США и НАТО) и движением Талибан, 2002–2018 гг.



Источник данных: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset Version 19.1. 2019.

Рис. 2. Терракты в Афганистане, 2000–2018 гг.



Источник данных: Global Terrorism Database. 2019.

II. Мирный процесс: особенности и трудности текущего этапа

В тупиковой ситуации, бесперспективной для всех сторон конфликта в Афганистане, администрация Д.Трампа к середине 2018 г. сделала выбор в пользу «стратегии выхода» путем переговорного процесса с талибами. Поиск мирного решения конфликта в Афганистане в той или иной форме ведется, прерываясь и возобновляясь, еще с начала 2010-х гг. по разным, часто пересекающимся линиям и трекам, включая ряд региональных форматов. Качественно новый этап в этом процессе начался со стартом в июле 2018 г. прямых переговоров, пока только между двумя прямыми комбатантами – США и талибами. Первые результаты девяти раундов этих переговоров были зафиксированы в августе 2019 г. в Дохе, когда делегации США и талибов, наконец, финализировали, подписали и передали принимающей стороне (Катару) проект предварительной договоренности. Он содержал график поэтапного вывода американских войск, положение о перемирии и обязательства в сфере противодействия терроризму. Тем не менее, первый год

прямых переговоров с США не изменил отказ талибов напрямую вести переговоры с афганским правительством и не привел к деэскалации вооруженного противостояния: более того, в 2018 г. был зарегистрирован самый высокий уровень боевых потерь с начала конфликта (более 22800 человек убитыми).³ Впрочем, динамичное сочетание, взаимодействие и взаимовлияние переговоров и продолжающегося вооруженного насилия типично для большинства современных мирных процессов, особенно на ранней стадии.

С одной стороны, в целом на современном этапе для мирного процесса сложились более благоприятные условия, по сравнению с предыдущими мирными переговорами, включая Женевский процесс 1988–1989 гг. по урегулированию в Афганистане после вывода оттуда советских войск и Боннский процесс и договоренности 2001 г. по постталибскому урегулированию. В отличие от них, на этот раз усилия по мирному урегулированию базируются на реалиях затяжного военно-политического тупика, из которого ни одна из конфликтующих сторон не выходит ни победительницей, ни побежденной. Это условие, как правило, способствует более аутентичным и инклюзивным переговорам и, соответственно, более равноправному и устойчивому соглашению о разделе власти. То же справедливо и для международного контекста афганской проблемы: ни одна из вовлеченных в конфликт или других заинтересованных региональных или внерегиональных держав не выступает в роли однозначно выигравшей или проигравшей. Напротив, сложилась критическая масса внешних игроков, у которых – у каждого по своим причинам – сформировалась реальная заинтересованность в стабилизации в Афганистане. В результате наблюдается беспрецедентная степень консенсуса на региональном уровне и в более широком международном масштабе в пользу решения афганской проблемы путем переговоров.

С другой стороны, мирный процесс наталкивается на ряд серьезных препятствий как внутреннего, так и внешнего для него характера, как содержательных, так и процедурных. В числе наиболее серьезных проблем и уже упомянутое динамичное сочетание переговоров с продолжающимся насилием со стороны всех участников конфликта, и отсутствие (на декабрь 2019 г.) прямых официальных переговоров между основными афганскими сторонами – центральным правительством и талибами. Из других трудностей особо следует отметить две – одну внешнюю для Афганистана, а другую – внутреннюю.

Серьезным внешним испытанием для переговоров служат зигзаги в политике администрации США – и, прежде всего, самого президента Трампа – по Афганистану и афганскому мирному процессу. Не первый и, вероятно, не последний такой зигзаг – это озвученное Трампом 8 сентября 2019 г. решение отменить тайно планировавшиеся переговоры в президентской резиденции в Кемп-Дэвиде (США), на которые были приглашены и команда афганского президента А.Гани, и делегация талибов. Хотя формальным предлогом послужил теракт в Кабуле, где среди погибших был американский солдат, решение Трампа было в основном продиктовано соображениями внутривнутриполитической конъюнктуры, а также необходимостью оказать дополнительное давление на талибов (и, очевидно, слабой подготовкой встречи в Кемп-Дэвиде, планировавшейся в спешке). Хотя, с внутривнутриполитической точки зрения, Трамп остро нуждается во внешнеполитических успехах, особенно к президентским выборам 2020 г., до них на тот момент оставалось еще более года. В то же время любая сделка пусть даже с крупным национальным повстанческим движением, продолжающим применять террористические методы, – это крайне тяжелый выбор для любой страны, особенно для США. Поэтому, с репутационной точки зрения, Трампу совершенно

не помешала некоторая заминка в виде пиар-шоу: для своей внутривластной аудитории и сторонников он публично отметил, да еще и накануне очередной годовщины терактов 11 сентября 2001 г., как лидер, демонстративно готовый пожертвовать «сделкой с врагом» ради жизни даже одного американского солдата. Однако если какие-то внутривластные дивиденды и были достигнуты, то ценой определенного, хотя и временного, ущерба для мирного процесса, не говоря уже об очередной эскалации насилия в Афганистане.

Неоднозначен эффект взятой администрацией Трампа паузы и для решения таких базовых задач, как совмещение мирных переговоров с талибами с внутриафганским политико-электоральным процессом и обеспечение пока отсутствующей координации между этими двумя процессами. Отмена сентябрьских переговоров была равнозначна официальной санкции США на проведение в Афганистане 28 сентября 2019 г. крайне противоречивых и долго откладывавшихся президентских выборов. Эта крупная уступка действующему президенту А.Гани была сделана невзирая на то, что он во многих отношениях выступал в качестве спойлера мирного процесса с участием талибов. Проведение президентских выборов в отсутствие хотя бы перемирия, не говоря уже о сделке, с талибами приостановило и отодвинуло на неопределенный срок обсуждение таких политических проектов, как создание переходного правительства с участием талибов и даже, возможно, внесение соответствующих поправок в конституцию до проведения выборов. Вероятная победа Гани не только обречена на то, чтобы быть оспоренной, в условиях масштабного злоупотребления административным ресурсом, крайне низкой явки, массовых нарушений и задержки с оглашением результатов выборов, и привести к очередному обострению внутривластного кризиса. Она может существенно снизить и без того не очень высокую вероятность заключения полноценной сделки с талибами до конца первого срока администрации Трампа, так как талибы упорно не желают не только договариваться, но и разговаривать с А.Гани.

Несколько обнадеживает то, что спецпредставитель США по примирению в Афганистане Залмай Халилзад возобновил консультации по мирному процессу уже на фоне и в контексте затянувшегося подсчета голосов после президентских выборов. С самого начала было понятно, что перерыв в переговорах носит временный характер, особенно после того, как 10 сентября 2019 г., буквально через день после отмены кемп-дэвидского раунда, Трамп уволил главного противника сделки с талибами внутри своей администрации – советника по национальной безопасности неоконсерватора Дж.Болтона. Однако мало кто ожидал, что консультации США с афганскими властями и региональными и международными посредниками (включая Пакистан, Россию и Китай) возобновятся так скоро (не говоря уже о неформальных переговорах, которые могли состояться между Халилзадом и делегацией талибов уже в начале октября 2019 г. в Исламабаде). С одной стороны, в случае острого поствыборного кризиса США вряд ли готовы к такому же активному, экстренному вмешательству ради его урегулирования и спасения администрации Гани, как то, на которое пошел госсекретарь США Дж.Керри в ходе кризиса после предыдущих президентских выборов в Афганистане 2014 г. С другой стороны, возможно, американская дипломатия пытается использовать саму неопределенность и подвешенность положения Гани в ходе затянувшегося подведения итогов выборов, а также традиционные для Афганистана поствыборные консультации различных политических сил как рычаги давления на Кабул в пользу сделки с талибами. В любом случае, кто бы ни стал новым президентом Афганистана в результате серии

поствыборных сделок, какой-либо значительный прогресс или прорыв в мирных переговорах потребует создания нового переходного правительства и новых выборов.

Пауза в официальном диалоге США с движением Талибан (пусть и временная), а также отсутствие переговоров между Кабулом и талибами (которое в поствыборных условиях вообще затягивается на неопределенное время) дают повод обратить внимание на другие переговорные форматы по Афганистану. В двух из этих форматов Россия выступает либо в качестве главного организатора, либо в виде принимающей стороны и спонсора. Это московский формат региональных мирных консультаций по Афганистану и неформальный межафганский диалог в Москве. Еще один, третий формат с участием Москвы постоянно развивается и является ее совместной с партнерами инициативой. Это выросший из американо-российского диалога по Афганистану триалог Китай–Россия–США, который летом 2019 г. расширился до четырехстороннего формата с участием Пакистана.

Каким образом Россия из маргинального игрока, почти аутсайдера по афганскому вопросу в первое постсоветское десятилетие (а отчасти и в 2000-е гг.) превратилась к концу 2010-х гг. в крупного дипломатического актора по Афганистану и важного посредника в ходе мирного процесса? В чем специфика дипломатических инициатив Москвы на афганском направлении, по сравнению с другими переговорными форматами и треками? Как эти инициативы отвечают российским интересам и вписываются в более широкий контекст российской внешней политики, включая ее регионализацию и проблемные отношения с США и Западом?

III. Россия вступает в мирный процесс: московский формат региональных консультаций по Афганистану

В феврале 2019 г. лидеры почти всех крупных движений и фракций бывшего афганского Северного альянса и формирований моджахедов встретились в Москве, чтобы обсудить перспективы мира в Афганистане со своим еще недавно заклятым врагом – талибами. За три месяца до этого, в ноябре 2018 г., делегация талибов выступала в Москве перед дипломатами РФ и всех десяти стран региона (а также США), впервые на столь представительной международной конференции – и это несмотря на то, что движение Талибан продолжает входить в официальный российский список организаций, признанных террористическими.⁴ В 2019 г. спецпредставители США и РФ по Афганистану стали встречаться буквально раз в один-два месяца – и это несмотря на тяжелый, затянувшийся кризис в российско-американских отношениях в целом.

Это стало кульминацией длительной эволюции российской политики по Афганистану. Она прошла путь от практически полного самоустранения и дистанцирования РФ от афганской проблемы в первое постсоветское десятилетие (в 1990-е гг.) до оказания Россией помощи формированиям моджахедов Северного альянса, действовавшим совместно с США, в вооруженной борьбе против талибов и их союзников в 2001–2002 гг. и последующего развития контактов с северными афганскими фракциями, представляющими непештунские меньшинства (прежде всего, таджиков и узбеков). С конца 2000-х гг. в подходах РФ к Афганистану постепенно стал выправляться баланс по внутриафганским линиям «север – юг» и «север – общенациональный уровень». Наконец, в 2010-е гг. основными тенденциями в афганской политике России стали ее регионализация и, с середины

десятилетия, активизация дипломатических усилий по содействию мирному решению вооруженного конфликта.

В условиях вывода к концу 2014 г. большей части сил США и НАТО из Афганистана Россия усилила военную и экономическую помощь своим центральноазиатским союзникам по Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) – прежде всего, Таджикистану и Кыргызстану. Однако такая помощь рассматривалась Москвой лишь как частичная страховка от дальнейшего обострения ситуации в Афганистане после 2014 г. Обе основные угрозы для России, связанные с Афганистаном, систематически не решались ни мало дееспособным афганским государством, ни его западными партнерами и спонсорами. Это, во-первых, масштабный наркотрафик, непосредственно угрожающий безопасности российского общества и государства, а во-вторых, потенциал дестабилизации, распространения терроризма и влияния религиозно-идеологического экстремизма из Афганистана (№ 2 в мире по уровню терроризма)⁵ для соседней Центральной Азии, где Россия имеет стратегические интересы, присутствие и союзников. После (как, впрочем, и до) 2014 г. обе этих угрозы продолжали расти. Производство наркотиков достигло заоблачных высот: в 2017 г. площадь культивации опийного мака в Афганистане достигла исторического пика, в 42 раза превысив площадь наркопосевов в последний год правления талибов (2001 г.).⁶ Интенсивность вооруженного противостояния между талибами и правительственными силами также возросла. При этом феномен «Исламского государства», клонировавший себя в Афганистане в виде своего филиала («вилаята Хорасан»), и других сторонников ИГИЛ, в т. ч. на севере страны, не просто дал новый импульс террористической активности, но и способствовал ее транснационализации и регионализации.⁷

В то же время способность РФ влиять на ситуацию внутри Афганистана оставалась ограниченной – меньшей, чем влияние любой из четырех основных региональных держав-соседей Афганистана (Пакистана, Ирана, Китая и Индии, которых можно условно именовать «Большой четверкой»). При этом по причинам как исторического, так и прагматического характера, Москва твердо намерена «сохранять дистанцию», «абсолютно исключая»⁸ для себя любое прямое военное присутствие в Афганистане и принципиально не рассматривая такую возможность. В условиях, когда Россия продолжала сталкиваться с растущими угрозами, связанными с Афганистаном, но при этом была связана серьезными ограничениями в своей афганской политике, у нее не оставалось особого выбора, кроме как следовать двум взаимосвязанным стратегиям.

Первая стратегия – это *регионализация* российской политики по Афганистану. Она подразумевала активизацию диалога, координации и взаимодействия с основными региональными игроками по афганской проблеме – от традиционных, долгосрочных партнеров РФ (Ирана, Китая и Индии) до относительно нового партнера (Пакистан). Регионализация афганской политики России началась задолго до 2014 г. и стала реакцией на значительные сдвиги именно на региональном уровне, в т. ч. на растущую роль стран «Большой четверки» в сфере региональной политики и безопасности и на расширение их влияния на ситуацию в Афганистане. Сокращение присутствия США и НАТО в Афганистане к середине 2010-х гг. и постепенный спад западного влияния в регионе лишь способствовали дальнейшему усилению регионализации российской политики.

Вторая стратегия – это поворот России в сторону активной дипломатической поддержки афганского урегулирования *путем переговоров*. Внешнеполитическое руководство РФ постепенно пришло к пониманию того, что ни с одним из вызовов

для безопасности России и ее союзников, исходящих из Афганистана, не удастся справиться до тех пор, пока продолжается и обостряется вооруженное противостояние между Кабулом/США/НАТО и движением Талибан, подрывающее базовую функциональность государства и его контроль над собственной территорией. Приход к пониманию этой реальности стал главным импульсом к сдвигу в политике Москвы в пользу активных дипломатических, в т.ч. посреднических, усилий в поиске мирного решения афганской проблемы.

Сочетание двух этих курсов (регионализации и поддержки мирного процесса) обрело свое практическое воплощение в виде московского формата региональных мирных консультаций по Афганистану – первого из трех треков с участием России. Главная специфика московского формата, по сравнению с другими региональными треками (например, начавшегося позднее кабульского процесса, региональной конференции в Ташкенте и ряда более узких форматов) – в том, что Москва стала площадкой для консультаций именно на *макрорегиональном, макроевразийском* уровне по перспективам мирного решения и другим аспектам афганской проблемы. Начавшись в декабре 2016 г. в форме трехсторонних консультаций России, Китая и Пакистана, уже в апреле 2017 г. московский формат расширился до многостороннего диалога с участием дипломатов 11 государств (России, Афганистана, региональных держав «Большой четверки» – Пакистана, Ирака, КНР и Индии, а также всех центральноазиатских стран). На тот момент московский формат не только стал наиболее представительным региональным форумом по Афганистану, но и впервые на общерегиональном уровне призвал талибов к переговорам с афганским правительством. В очередном заседании московского формата в ноябре 2018 г. впервые приняли участие делегации талибов и афганского Высшего совета мира (органа, неформально связанного с правительством), но пока не официальные представители Кабула.

В отличие, например, от более целевого и технического астининского формата по Сирии (коспонсорами которого, наряду с Россией, являются две региональных державы – Турция и Иран), в московский региональный формат по Афганистану вовлечены абсолютно все страны окружающего региона, и в рамках этого формата обсуждается широкий круг вопросов региональной политики и безопасности. В целом, московский формат по Афганистану остается сфокусированным именно на регионе, сохраняя при этом определенную дистанцию от различных сторон во внутриафганской политической борьбе. Важно также, что в формировании этого формата не участвовали внерегиональные игроки – прямые участники военной интервенции и иностранного военного присутствия в Афганистане (т. е. США и другие страны НАТО). В целом, тот факт, что Россия, с одной стороны, обеспокоена ситуацией в Афганистане и преследует свои интересы в области безопасности, а с другой стороны, сохраняет (и сохранит) определенную дистанцию и приверженность принципу невмешательства во внутриафганские дела, делает Москву одним из оптимальных посредников в афганском урегулировании.

IV. Межафганский диалог в Москве

Наибольшую сложность для мирного процесса представляет именно отсутствие прямого диалога между центральным правительством и движением Талибан. Талибы отказываются вести переговоры с А.Гани, так как не считают его режим афганским правительством, а рассматривают его как иностранную марионетку. Кабул же формально открыт для переговоров с талибами, но

фактически выдвигает чрезмерные требования (так, как если бы речь шла о полностью суверенном правительстве, уверенно побеждающем на поле боя). Эти условия неприемлемы для повстанческого движения, которое за последние годы не утратило, а лишь нарастило свой потенциал. Пока самым близким контактом между Кабулом и движением Талибан было одновременное участие делегации талибов и ряда правительственных чиновников в персональном качестве в более широкой конференции в формате второго трека, т. е. неформального диалога, 7-8 июля 2019 г. в Дохе. До этого, однако, лишь Москве удалось свести вместе талибов и широкий круг представителей ключевых афганских фракций (кроме, собственно, правительства) для диалога по мирному процессу, что придало дипломатическим усилиям России более явное «афганское» измерение.

Межафганский диалог в Москве, первые две встречи которого состоялись в феврале и мае 2019 г. – это также формат второго трека, в отличие, например, от официальных московских региональных консультаций по Афганистану. При этом основным вкладом московского межафганского диалога в мирный процесс стало даже не только и не столько участие в нем талибов: в 2018–2019 гг. делегация представительства талибов в Дохе стала регулярным гостем в таких странах региона, как Пакистан, КНР и Иран, и даже доехала до Ташкента, не говоря уже о ее участии в прямых двусторонних переговорах с США. Скорее, уникальным вкладом РФ в дело мирного урегулирования стала именно способность Москвы, с помощью афганских посредников и диаспоры, привлечь к прямому диалогу с движением Талибан широкий круг афганских политиков, особенно таких принципиальных противников талибов, как ключевые фигуры афганского севера/северо-запада, в т. ч. бывшего Северного альянса. С тех пор, как в 2001 г. формирования Северного альянса разгромили талибов и связанные с ними группировки на севере страны и помогли США войти в оставленный талибами Кабул, февральский межафганский диалог 2019 г. в Москве стал первой представительной встречей этих афганских фракций, воевавших по разные стороны конфликта. Также впервые стороны внутриафганского межфракционного диалога зафиксировали на бумаге ряд идей и принципов относительно будущего Афганистана, которые могли бы лечь в основу более широкого общенационального консенсуса. В частности, участники диалога подтвердили приверженность «национальному единству», «полному восстановлению национального суверенитета» и исламской системе в Афганистане, который должен быть «общим домом для всех афганцев» с «сильной центральной властью на основе справедливого участия в ней всех этносов», а также «проведению реформ, сохранению и усилению фундаментальных оборонных структур и прочих национальных ведомств, являющихся общеафганской собственностью», а во внешней политике – «принципу нейтралитета в отношении региональных и глобальных конфликтов».⁹ Этот результат февральского диалога в Москве 2019 г. был учтен и признан в заключительном документе более широкой межафганской конференции второго трека в Дохе в июле того же года, в которой впервые приняли участие как талибы, так и кабульские чиновники, пока в неофициальном качестве.

Хотя Москва выступила даже не модератором, а (по крайней мере, официально) лишь принимающей стороной для межафганского диалога, этот формат помог России в решении ряда собственных задач. Во-первых, трудно переоценить символическое значение для РФ и российско-афганских отношений того факта, что три десятилетия спустя после завершения вывода советских войск из Афганистана (в начале 1989 г.) почти все еще живущие лидеры афганских моджахедов встретились в Москве, причем для обсуждения перспектив

прекращения вооруженного конфликта с афганским же движением талибов. В каком-то смысле, пожалуй, именно эта встреча окончательно перевернула ту наиболее драматическую страницу в истории двусторонних отношений. Во-вторых, московский межафганский диалог снизил градус спекуляций по поводу разногласия в российской политике, т. е. того, что РФ якобы не выступает с единой позицией по Афганистану. Напротив, диалог со всей ясностью продемонстрировал консолидацию официального российского дискурса и координацию действий по афганской проблеме. Это, прежде всего, касается найденного, наконец, Россией оптимального баланса в отношении внутриафганского расклада по линии «север – юг». Проведение в Москве межафганского диалога с широким и приоритетным представительством «северян» должно было в значительной мере снять опасения ряда российских экспертов и официальных лиц относительно того, что сближение Москвы с Исламабадом и ее ограниченные контакты с талибами могут резко ухудшить отношения РФ с более традиционными постсоветскими «партнерами» в Афганистане – т. е. с политическими силами и фракциями, представляющими непешунские меньшинства.¹⁰ Не менее важно для России соблюсти баланс и по линии «Афганистан – Центральная Азия», а точнее, подчеркнуть дисбаланс в пользу именно центральноазиатских союзников, партнеров и соседей РФ. Поэтому российская дипломатическая активность на афганском направлении, включая содействие межафганскому диалогу, всегда сопровождается подчеркнутым вниманием Москвы к интересам центральноазиатских государств, особенно союзников по ОДКБ, и заверением их в своей устойчивой политической поддержке и помощи в сфере безопасности, а также в своем приоритетном фокусе на Центральной Азии, а не Афганистане (что отражает реальное положение дел и интересы РФ).

Наконец, для Москвы межафганский диалог стал важным шагом вперед в развитии дипломатии второго трека как таковой, особенно в том, что касается аутентичности самих переговоров. В отличие, например, от активно модерлируемого РФ и другими посредниками Конгресса народов Сирии в Сочи в феврале 2018 г. (где доминировали участники, лояльные сирийскому правительству), межафганский диалог в Москве стал не просто «облегченным модерированием» в рамках модели «устойчивого диалога» Сондерса-Чуфрина, использовавшейся, например, в межтаджикском диалоге второго трека в 1990-е гг. В проведении февральской межафганской встречи 2019 г. Москва пошла гораздо дальше (а с точки зрения российского опыта – дальше, чем когда-либо), реально обеспечив прямой диалог между представителями разных афганских фракций.¹¹ На встрече не только отсутствовали дипломаты или кто-либо еще, кроме самих афганцев, а впервые был обеспечен диалог вообще без какого-либо внешнего модерирования. Следует признать, что эта ставка полностью сыграла, обеспечив прямой и конструктивный диалог между бывшими заклятыми врагами – лидерами моджахедов Северного альянса и представителями движения талибов,¹² которые приняли совместное коммюнике по итогам первой же встречи.

V. Международное измерение

Таким образом, во второй половине 2010-х гг. Россия, в раннем постсоветском прошлом – аутсайдер в отношении Афганистана, сумела найти для себя дипломатическую нишу в международных усилиях по поиску мирного решения афганской проблемы. Эволюцию политики РФ на афганском направлении

определила ее двойственная роль как ведущей макрорегиональной державы в прилегающем к Афганистану евразийском регионе. В этом качестве РФ, с одной стороны, обеспокоена рядом угроз для себя и региона в целом, связанных с афганской проблемой, а с другой стороны, располагает более ограниченным влиянием на ситуацию непосредственно в Афганистане, чем региональные державы «Большой четверки», не говоря уже о США (по крайней мере, пока они еще сохраняют там прямое военное присутствие). Однако именно это сочетание (а) реальной обеспокоенности и искренней заинтересованности в прекращении конфликта и стабилизации в Афганистане и (б) сохранения определенной дистанции и приоритетного фокуса не столько на самом Афганистане, сколько на Центральной Азии, дало возможность России стать вполне нейтральным посредником в афганском вопросе, а Москве – хозяйкой и удобной площадкой для сразу нескольких переговорных треков.

Важно подчеркнуть, что, если бы не активизация дипломатических усилий России в деле афганского урегулирования, то Москва была бы полностью оттеснена от него не только Вашингтоном, но и другими заинтересованными игроками, что означает, что ее интересы и озабоченности в этом вопросе не были бы учтены. Активная же мирная дипломатия и посреднические усилия России, напротив, способствовали возобновлению ее диалога с США по Афганистану, несмотря на продолжающийся кризис в российско-американских отношениях в целом. Этот диалог стал возможным только с 2018 г., когда администрация Трампа фактически пересмотрела собственную стратегию по Афганистану и Южной Азии в пользу курса на поэтапный вывод войск, предпочтительно синхронизированный с видимым прогрессом на пути к мирному урегулированию. Вашингтон перестал игнорировать московский региональный формат, а Россия поддержала двусторонний диалог США с талибами. Спецпредставители России и США по Афганистану, Замир Кабулов и Залмай Халилзад, стали регулярно встречаться, что крайне нетипично для общего плачевного состояния двусторонних отношений. Очень скоро они решили, что к их диалогу по афганской проблеме необходимо подключить Китай, и уже триалог США–Россия–Китай впервые собрался в Москве в апреле 2019 г.

Тем не менее, даже в расширенном формате, выходящем за рамки российско-американского диалога, американский вектор сохраняет для Москвы особое значение – несмотря на то, что влияние диалога с Вашингтоном по Афганистану на общий контекст двусторонних отношений РФ с США ограничено. Если в случае с Китаем Россия имеет массу возможностей и форматов для дискуссий и координации по Афганистану и другим вопросам как на двусторонней, так и на многосторонней основе,¹³ то во взаимоотношениях РФ с США проблема афганского урегулирования остается одним из очень немногих вопросов, по которым стороны способны вести внятный и активный диалог.

Однако в современных условиях – и, прежде всего, в силу фундаментальной регионализации афганской проблемы – никакие международные схемы урегулирования вооруженного конфликта в Афганистане на уровне лишь так называемых великих держав (например, в рамках трехстороннего формата США–Россия–Китай) не сработают, если они не будут включать ключевых региональных игроков (таких, как Пакистан и Иран) и учитывать их законные интересы. Пока такая перспектива отчасти реализуется в отношении Пакистана,¹⁴ но не Ирана. Триалог США–Россия–Китай уже фактически трансформировался в четырехсторонний формат с участием Пакистана, который встречался дважды за несколько месяцев – в Пекине в июле и в Москве в октябре 2019 г.

VI. Заключение

В целом Москва не только уже играет важную роль в мирном процессе, но может и расширить свой вклад в дело афганского урегулирования по четырем основным направлениям.

Первое касается *внутриафганского контекста*. На этом направлении наиболее эффективным вкладом России стало бы дальнейшее развитие и использование ею своих связей с северными афганскими фракциями (при сохранении нейтральных контактов с представителями движения Талибан) для того, чтобы подталкивать северян к поиску модуса вивенди с талибами в рамках национального урегулирования (возможно, даже предложив северянам определенные гарантии дополнительной помощи в случае, если переговоры с талибами ни к чему не приведут или сделка развалится, а США продолжат вывод войск).

Второе направление касается *организации мирного процесса* в плане обеспечения его непрерывности и негласного распределения в нем ролей. Россия, очевидно, становится удобной площадкой для продолжения контактов и спокойного диалога даже в условиях пауз, приостановки и кризисов по линии основного переговорного трека (в котором пока участвуют США и талибы). Так, в середине сентября 2019 г., буквально через несколько дней после решения Трампа отменить встречу в Кемп-Дэвиде и приостановить переговоры, делегация движения Талибан направилась не куда-нибудь, а именно в Москву для того, чтобы оперативно обсудить сложившееся положение и перспективы возобновления диалога с США, что еще раз подчеркивает посредническую миссию России.

В-третьих, *на региональном уровне* московский формат региональных консультаций, а также двусторонние контакты РФ со странами региона сохраняют свое значение. Оно даже повышается, особенно в виду насущной необходимости привлечь к многостороннему афганскому урегулированию Иран. Тегеран является почти таким же ключевым игроком в Афганистане, как и Исламабад, но, в силу крайне напряженных отношений с Вашингтоном, которые продолжали обостряться в 2019 г., пока выпадает из основного международного формата с участием США. Россия – один из немногих игроков, которые могут выступить посредником и попытаться смягчить напряженность по линии США – Иран, по крайней мере, в том, что касается афганского урегулирования.

Наконец, четвертое направление пока не является самым активным, но его значение будет возрастать по мере продвижения по пути мирного урегулирования. Любое полноценное мирное соглашение по Афганистану потребует одобрения, а возможно, и определенного сопровождения и доработки, *на более высоком международном уровне – в рамках ООН* и, прежде всего, Совета Безопасности. Роль ООН расширится и на постконфликтном этапе – в диапазоне от координации международной помощи по восстановлению страны до определенной роли в процессе реализации мирного соглашения, включая, при необходимости, выдачу мандата на соответствующую операцию по поддержанию мира с согласия афганской стороны (сторон). Нет сомнений в том, что дипломатическая активность России по Афганистану способствует ее конструктивному взаимодействию со своими партнерами в ООН по вопросам афганского урегулирования. Это взаимодействие приобретет критическое значение на стадии, когда те или иные договоренности по Афганистану достигнут уровня Совета Безопасности ООН.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report to the United States Congress. 20 January 2019. P. 40, 65 etc.

² Uppsala Conflict Data Program (UCDP) / Peace Research Institute, Oslo (PRIO) Armed Conflict Dataset Version 19.1. URL: <https://ucdp.uu.se>.

³ Ibid.

⁴ Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных, признанных в соответствии с законодательством РФ террористическими (на 5 июля 2019 г.). URL: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm>.

⁵ Global Terrorism Index: 2014–2018. – Sydney: Institute of Economics and Peace, 2014–2018.

⁶ Afghanistan Opium Survey 2018. – Vienna/Kabul: UN Office on Drugs and Crime, 2018. P. 6.

⁷ Степанова Е.А. Фактор ИГИЛ и движение Талибан в политике России по Афганистану и в более широком регионе // Проблемы терроризма, насильственного экстремизма и радикализации: Спецвыпуск. Пути к миру и безопасности. 2017. № 1(52). С. 213–237; Угроза международного терроризма и религиозного экстремизма государствам-членам ОДКБ на центральноазиатском и афганском направлениях / под ред. И.Н.Панарина, А.А.Казанцева. – М.: МГИМО МИД РФ, 2017; Stepanova E. Russia's Afghan Policy in the Regional and Russia-West Contexts. – Paris: Institut français des relations internationales, 2018. P. 21–26; Stepanova E., Akhmad J. Militant-terrorist groups in, and connected to, Afghanistan // Terrorism in Afghanistan: A Joint Threat Assessment. Report by U.S.-Russia Working Group on Counterterrorism in Afghanistan. – N.Y.: East-West Institute, forthcoming.

⁸ Заместитель министра иностранных дел Сергей Рябков, цит. по: МИД исключил возможность ввода российских войск в Афганистан // РИА-Новости. 09.01.2019. URL: <https://ria.ru/20190109/1549121357.html>.

⁹ Полный текст совместной резолюции московского «межафганского диалога» // Афганистан.ру. 07.02.2019. URL: <http://afghanistan.ru/doc/126648.html>; см. также краткое содержание на англ. яз.: Joint declaration issued after Moscow talks // TOLO News. 6 February 2019.

¹⁰ Россия и афганский вопрос / под ред. М.О.Нессара. – М.: Центра изучения современного Афганистана (ЦИСА), 2018. С. 49.

¹¹ Степанова Е.А. Динамика диалога в конфликтах: второй трек // Пути к миру и безопасности. 2019. № 1(56). С. 144–145.

¹² Хотя межафганский диалог в Москве является неформальным переговорным треком, это не «мирный процесс силами гражданского общества», а более жесткий, прямой – но одновременно и более адекватный афганским реалиям – формат, в котором упор был сделан на участие прямых представителей ключевых заинтересованных (вооруженно-)политических игроков, при символическом участии «общественников» и сотрудников НПО, которых можно причислить к «гражданскому обществу». Дело не столько в невнимании к более широкому общественному диалогу, сколько в расстановке приоритетов (для РФ на ранних этапах мирного процесса главное – попытаться свести вместе именно лидеров основных политических фракций и непосредственных участников конфликта).

¹³ РФ и КНР сыграли ведущую роль в разработке Дорожной карты по Афганистану в рамках Шанхайской организации сотрудничества, принятой в июне 2019 г.

¹⁴ Four-Party Joint Statement on Afghan Peace Process. U.S. Department of State, Office of Spokesman Media Note. 12 July 2019. <https://www.state.gov/four-party-joint-statement-on-afghan-peace-process>.

НЕПРЕРЫВНАЯ ВОЙНА США В АФГАНИСТАНЕ

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-34-47

Аннотация В статье исследуются стратегические проблемы, вытекающие из участия США в конфликте в Афганистане. Рассматриваются вопросы о том, можно ли считать сложившуюся ситуацию свидетельством тупиковости политики Вашингтона на афганском направлении, идет ли эволюция целеполагания США в направлении того, чтобы и дальше оставаться в Афганистане, и насколько политика США по Афганистану является частью более широкой региональной стратегии. С учетом трансформации системы приоритетов Вашингтона в данном конфликте и дестабилизирующих тенденций в Афганистане, сделан вывод о том, что целью США является сохранение американского военно-политического присутствия в регионе. Если администрации Д.Трампа удастся, как минимум, не допустить перехода стратегической инициативы в руки антиправительственных сил до окончания предвыборной гонки в США в 2020 г., то при сохранении преемственности курса окно возможностей для США на афганском направлении может расшириться, особенно в плане давления на Пакистан.

Ключевые слова внешняя политика США, Афганистан, Талибан, ИГИЛ, терроризм, Дональд Трамп

Title Continuous U.S. war in Afghanistan

Abstract The article discusses a range of strategic issues related to the U.S. participation in the Afghan conflict. It addresses the following key questions: whether the current state of things demonstrates that the U.S. Afghan policy has reached its dead end, whether the U.S. goals evolve in the direction of maintaining some security presence in Afghanistan, and to what extent Washington's approach to the Afghan problem is part of broader regional strategy. Considering the ongoing transformation of the U.S. priorities for this conflict and destabilizing trends in Afghanistan, the article concludes that the U.S. goal is to maintain its military and political presence in the region. If the Trump administration manages to at least prevent the loss of strategic initiative by Kabul to anti-government forces until the end of the U.S. presidential race in 2020, the window of opportunity for Washington in Afghanistan, provided U.S. policy continuity, may widen, especially in terms of leverage on Pakistan.

Keywords U.S. foreign policy, Afghanistan, Taliban, ISIS, terrorism, Donald Trump

I. Введение

Военная кампания, которую США начали в Афганистане вскоре после терактов 11 сентября 2001 г., оказалась самой длинной в американской истории. Вот уже почти два десятилетия Вашингтон добивается сохранения стратегической инициативы за союзными ему силами и стремится сдерживать дестабилизирующие тенденции во избежание выхода конфликта за границы зоны «Афганистан-

Пакистан» («АфПак»). Оценивая характер действий Белого дома в Афганистане, можно обозначить следующий цикл развития ситуации. Сначала при поддержке США происходили укрепление правительственных сил и завоевание ими стратегической инициативы, но затем, по мере снижения вовлеченности Вашингтона в происходящие события, Кабул постепенно стал утрачивать контроль над все более расширяющимися территориями. На шестнадцатый год войны, когда руководство военной кампанией перешло в ведение команды уже третьего за этот период главы Белого дома – Дональда Трампа, США, очевидно, решили повторить этот цикл, объявив о намерении увеличить свой воинский контингент приблизительно в полтора раза, т. е. добавить к 8400 военнослужащих (по состоянию на 2017 г.) еще 4000 человек.¹

Однако длительность вовлечения США в вооруженное противостояние в Афганистане не приблизила его успешное окончание. Напротив, борьба с антиправительственными силами приняла затяжной характер, а достижения конца срока Б.Обамы могут сойти на нет. Потеря афганским правительством контроля почти над половиной территории страны и появление новых антиправительственных формирований значительно усложняют процесс как силового, так и дипломатического разрешения конфликта. Реальность негативного для США сценария развития событий ставит ряд серьезных вопросов. Можно ли считать сложившуюся ситуацию свидетельством тупиковости политики Вашингтона на афганском направлении? Идет ли трансформация стратегического целеполагания США в направлении того, чтобы и дальше оставаться в Афганистане, учитывая, что в противном случае утрата военного и политического пребывания фактически станет поражением? Является ли политика США по Афганистану частью более широкой региональной стратегии?

II. Трансформация целеполагания

В своих действиях в Афганистане Вашингтон никогда не руководствовался долгосрочным подходом, который последовательно реализовывался бы на практике в течение длительного времени. Напротив, американские интересы в этой стране традиционно играли подчиненную роль по отношению к другим региональным или глобальным планам США, а отношения с Кабулом за пределами повестки обеспечения собственной безопасности не имели для США существенной значимости. В американской политике по отношению к Афганистану в ходе вооруженного конфликта начала XXI в. можно выявить, как минимум, три фазы смены приоритетов, которые формулировались и реализовывались на практике тремя президентскими администрациями.

Впервые за рассматриваемый период относительно комплексное видение политики США по Афганистану сформировалось после трагических событий 11 сентября 2001 г. То обстоятельство, что часть террористов укрылась в подконтрольном талибам Афганистане, побудило американские власти начать военное вторжение без длительной предварительной разработки соответствующей стратегии. Ключевым фактором дальнейшего развития конфликта стало решение Белого дома сосредоточиться на узком круге вопросов безопасности.²

Поначалу США не собирались брать на себя бремя реконструкции Афганистана и основательно заниматься созданием государственных институтов. Такого подхода администрация Дж.Буша-младшего придерживалась еще начиная с президентских выборов 2000 г.,³ к началу военной интервенции данная позиция проявлялась в заявлениях официальных лиц.⁴ В первые месяцы операции Белый дом работал исключительно над свержением режима талибов, сосредоточившись на решении нескольких конкретных задач: уничтожения Аль-Каиды, свержения

власти движения Талибан, а также реконструкции некоторой базовой инфраструктуры, госпиталей и оказания гуманитарной помощи.⁵

Концентрация американских стратегов на узком круге упомянутых задач привела к тому, что в первые месяцы войны главным инициатором урегулирования в рамках Боннского мирного процесса выступила ООН.⁶ Процесс выработки Боннских соглашений в конце 2001 г. обнаружил, однако, конфликт интересов между акторами, отстаивавшими задачи демократизации Афганистана (в первую очередь, ООН) и ставившими во главу угла борьбу с международным терроризмом (в частности, США). В конце 2001 – начале 2002 г., в целях укрепления контроля над территорией страны США и их союзники поддерживали полевых командиров и различные повстанческие группы объединенного антиталибского фронта. Однако после свержения режима талибов Вашингтон поставил своей целью постепенную передачу ответственности за обеспечение безопасности правительству Афганистана.⁷ Это обусловило интерес США к формированию лояльного и эффективного правительства в Кабуле и к стимулированию быстрого строительства государственных институтов. Поэтому в рамках Боннского процесса Белый дом стремился сделать ставку не на создание коалиции из местных сил и выработку консенсуса между различными этноплеменными группами,⁸ а на то, чтобы поставить во главе правительства представителей Северного альянса, людей Хамида Карзая и лояльных полевых командиров.⁹

Администрация Дж.Буша-младшего видела наиболее подходящий способ решения сиюминутных военно-политических задач в Афганистане в построении унитарного централизованного государства, включая создание национальных вооруженных сил. Поэтому, несмотря на традиционно свойственную Афганистану децентрализованную модель управления с сильным местным самоуправлением, США оказывали значительное влияние на процессы принятия новой конституции и проведения первых президентских и парламентских выборов, приведших к укреплению во власти Х.Карзая и его сторонников. Не воспрепятствовали США и процессу ослабления парламента страны. В результате сформировалась такая избирательная система, при которой парламент стал этнически репрезентативным, но приобрел лишь незначительное политическое влияние.¹⁰

В своей риторике Вашингтон стал представлять операцию в Афганистане в качестве образцового примера свержения поддерживавшего террористов режима и искоренения условий терроризма, а также успешной «демократизации» как составной части политики установления миропорядка, создающего благоприятные условия для «распространения свободы». На протяжении 2002 г. данный пример служил более широкой легитимации свержения режимов военным путем в национальных интересах США. Тем самым интерес администрации к войне в Афганистане связывался, в основном, не с решением насущных задач управления в этой стране, а с оправданием американской интервенционистской политики, прежде всего, в Ираке.

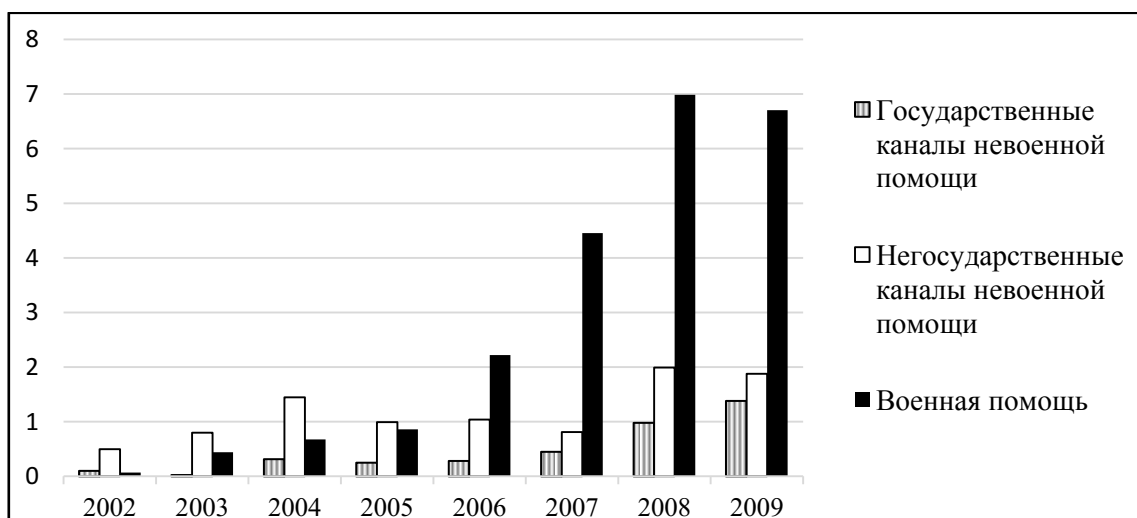
На протяжении первого года своей военной кампании США не проявляли особой заинтересованности в долгосрочном восстановлении Афганистана. В этот период более 75% невоенной помощи Кабулу выделялись на гуманитарные цели и лишь 20% – на долгосрочные проекты реконструкции (причем во втором случае помощь от США составляла лишь 10% от общих расходов).¹¹ Более того, администрация длительное время не обнародовала какой-либо четко сформулированной комплексной повестки по политической, экономической и социальной реконструкции страны.¹² Первый подобный план под нажимом Конгресса был представлен лишь в 2003 г. в рамках совместного стратегического плана Госдепартамента и Агентства по международному развитию на 2004-2009 гг.

Однако его реализация в основном носила формальный характер исполнения предписаний закона.¹³

Долгосрочное мирное урегулирование в Афганистане значительно осложнилось ввиду хронического недостатка необходимых для этого ресурсов. Начало в марте 2003 г. войны в Ираке, надвигавшиеся американские президентские выборы 2004 г. и, как следствие, низкий уровень финансирования проектов в Афганистане стали сильнее сказываться на формировании и эффективности работы афганских государственных институтов. Незначительный масштаб некоторых попыток развития политического плюрализма, независимой судебной системы, свободных СМИ, а также потенциала региональных и местных властей и прочих институтов был недостаточен для того, чтобы снизить интенсивность вооруженного противостояния.¹⁴

Завышенные ожидания Белого дома от правительства Х.Карзая, необоснованные представления о выборах как о панацее от социально-политических противоречий и переоценка успехов в борьбе с талибами обернулись для США на втором сроке президентства Дж. Буша-младшего резким ухудшением ситуации в Афганистане. Правительство Кабула стало быстро терять опору в регионах (к ноябрю 2007 г. власти уже не контролировали 54% территории страны, а к концу 2008 г. эта доля возросла до 72%);¹⁵ число жертв среди американских военнослужащих, а также терактов стало резко расти. США были вынуждены оперативно менять курс своей политики в сторону большей вовлеченности в решение афганской проблемы, что проявилось и в увеличении числа находившихся в стране военнослужащих с 23800 чел. в середине 2007 г. до 325000 в конце 2008 г.,¹⁶ и в росте объемов международной помощи Афганистану.

Рис. 1. Объемы зарубежной помощи США Афганистану, 2002–2009 гг. (млрд. долл. в ценах 2016 г.)



Источник данных: Агентство международного развития США.¹⁷

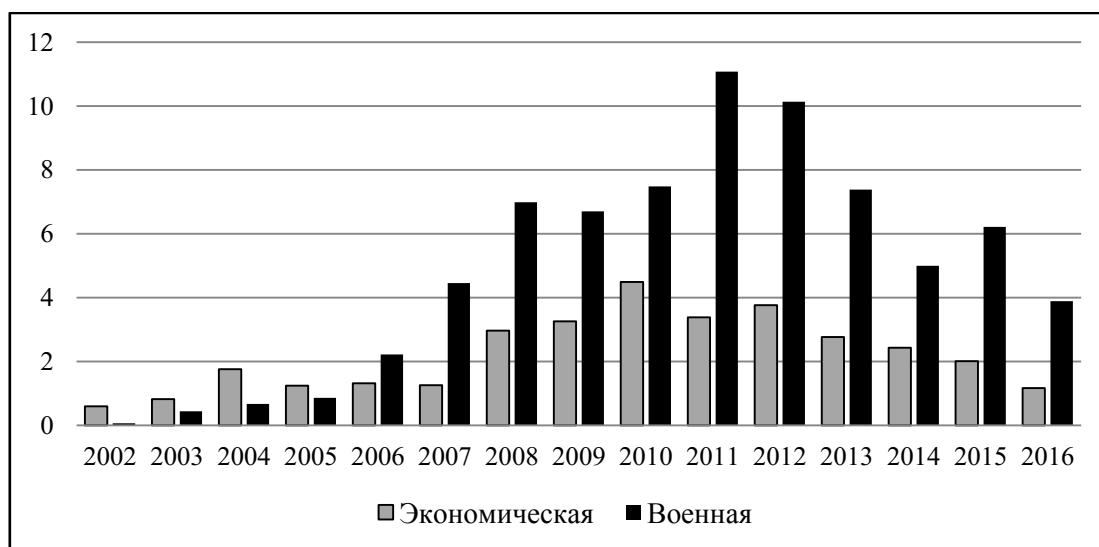
Расширение к концу срока президентства Дж. Буша-младшего участия США в войне в Афганистане нашло свое концептуальное выражение уже при администрации Б.Обамы, которая сформулировала второй по счету стратегический подход к определению формата американского присутствия в стране.¹⁸ На фоне рекордной непопулярности политики ведения зарубежных войн ключевым стал переход от идеи долгосрочного сохранения присутствия США в Афганистане (“open-ended strategy”) к стратегии «выхода» (“exit strategy”). Такой

переход, в свою очередь, означал переориентацию от «повестки свободы» к интересам безопасности.

Сутью обновленного подхода стало то, что к окончательному достижению главной цели пребывания американских военных в этой стране – ликвидации угрозы со стороны Аль-Каиды и ее союзников¹⁹ – добавилось укрепление самостоятельности и дееспособности государственных институтов Афганистана (прежде всего, вооруженных сил) с целью передать ответственность афганскому правительству за обеспечение собственной безопасности и сократить военное присутствие США в этой стране к 2011 г.²⁰ Администрация Б.Обамы также стала рассматривать афганский конфликт в более широких географических рамках «зоны АфПак». Это подразумевало общее стратегическое планирование политики США в Афганистане и Пакистане как на едином театре военных действий, поскольку часть антиправительственных сил укрывалась на пакистанских племенных территориях.

Для решения этих задач планировалось применение комплексного подхода “3D” (Diplomacy, Defense, Development), предполагавшего не только наращивание военного контингента до 100 тыс. чел., но и рост финансово-экономической помощи Афганистану и задействование политико-дипломатических средств для налаживания контактов между противоборствующими сторонами. Если при Дж.Буше-младшем (2002–2008 гг.) по всем программам зарубежной помощи Афганистану было выделено 25,7 млрд. долл., то при Б.Обаме в 2009–2016 гг. объем помощи возрос до 81,2 млрд. долл.

Рис. 2. Военная и экономическая помощь США Афганистану, 2002–2016 гг. (млрд долл. в ценах 2016 г.).



Источник данных: Агентство международного развития.²¹

Львиная доля усилий команды Б.Обамы была сосредоточена на поддержке избирательной системы, законодательных, исполнительных и судебных органов власти, а также других институтов. Белый дом видел своей важнейшей задачей урегулирование конфликта между государственной и традиционно-племенной нормативными системами посредством укрепления национальной судебно-правовой системы. Именно это направление получило наибольшую поддержку среди невоенных программ помощи: в 2009–2016 гг. на него пришлось 4,2 из 8,3 млрд. долл., выделенных США на все программы в области «Государство и гражданское общество» (данные AMP в ценах 2016 г.).

Несмотря на значительные средства, инвестированные администрацией Б.Обамы в трансформацию формальных и неформальных общественных институтов Афганистана, программы помощи не принесли ожидавшегося эффекта в деле перестройки афганского государства и вывода его на самостоятельную траекторию развития. Подходы Белого дома подверглись серьезной критике со стороны Счетной палаты США и Специального генерального инспектора по реконструкции Афганистана (СГИРА). В этой критике акцент делался на недостаточном уровне проработки межведомственной всеобъемлющей стратегии реформирования государственных институтов Афганистана, отсутствии четких критериев эффективности осуществлявшихся программ, неспособности их исполнителей изменить ситуацию с коррупцией в судебной-правовой системе хотя бы на высшем уровне и добиться прозрачности и эффективности Целевого фонда реконструкции Афганистана.²²

Президентские выборы 2014 г. стали своеобразным экзаменом для государственной машины Афганистана, от которой требовалось осуществить первый в истории страны мирный транзит власти демократическим путем. Несмотря на задействованные Соединенными Штатами ресурсы, избирательный процесс обернулся острейшим политическим кризисом. Проведение выборов принесло серьезные издержки афганскому государству, которое не справлялось с поддержанием безопасности на избирательных участках. Конфликт между основными участниками гонки, Ашрафом Гани и Абдуллой Абдуллой, удалось урегулировать лишь в обход демократических процедур, путем очередного прямого вмешательства высших официальных лиц США. Созданная в рамках правительства национального единства специально для А.Абдуллы должность главы исполнительной власти так и не была утверждена общенациональным собранием (Лойей Джиргой) посредством внесения поправок в конституцию.²³

Хотя к концу 2014 г. администрация Обамы сумела перехватить военную инициативу в пользу правительственных сил и подорвать позиции Аль-Каиды, основу для долгосрочной стабилизации заложить не удалось. Массовый набор афганцев в армию в сжатые сроки оборачивался низким качеством подготовки военных. Экономика страны оставалась в значительной степени зависимой от международной помощи, а антиправительственные силы сохранили свой потенциал и возможность рекрутировать новых сторонников.

К концу президентства Обамы Вашингтон так и не приблизился к разрешению конфликта и не добился снижения угрозы со стороны боевиков, базировавшихся на племенных территориях Пакистана. Администрация демократов, наученная негативным опытом вывода американских войск из Ирака в заранее оговоренный срок, была вынуждена уже в третий раз менять систему стратегических приоритетов США в Афганистане. Новая система предполагала привязку вывода вооруженных сил не к конкретному сроку, а к достижению благоприятных условий для такого вывода. Это потребовало изменить формат пребывания вооруженных сил в начале 2015 г., задачи которых отныне должны были сводиться к продолжению подготовки афганских сил безопасности и проведению контртеррористических операций.

В начале своего правления республиканская администрация президента Д.Трампа каких-либо прорывных идей урегулирования афганского кризиса не предложила. Однако некоторые изменения в афганской политике Вашингтона все же произошли, прежде всего, под влиянием взглядов представителей военных кругов, доминировавших над подходами сторонников политико-дипломатических решений.

Администрация республиканцев озвучила уже осуществлявшийся на практике подход, ставивший во главу угла не столько уход из региона, сколько разгром

антиправительственных сил и лишение их убежищ без привязки к какому-то определенному сроку. Для Вашингтона также сохранила актуальность задача не допустить попадания пакистанского ядерного оружия в руки террористов. В представленной в 2017 г. администрацией Трампа стратегии процесс политического урегулирования откладывался до достижения военно-стратегического превосходства, а вопросы оказания экономической помощи Афганистану предлагалось делегировать Индии, роль которой в афганском урегулировании до этого была лишь ограниченной.

Белый дом заметно ужесточил свою позицию в отношении Пакистана, считая, что его власти если не сознательно укрывают террористов на своей территории, то, во всяком случае, попустительствуют им. Предыдущая администрация Б.Обамы поначалу стимулировала Исламабад к борьбе с боевиками на территориях племен федерального управления, способствуя выделению значительной международной помощи Пакистану. Однако, после ликвидации в 2011 г. американским спецназом укрывавшегося в течение нескольких лет вблизи пакистанской столицы Усамы бин Ладена отношения Вашингтона со своим «основным союзником вне НАТО» существенно осложнились. С приходом команды Трампа значительно увеличилась вероятность усиления давления на Пакистан посредством, например, ввода санкций.²⁴

К концу первого срока президентства Трампа частично обновленный подход США к своей политике в Афганистане – в частности, в виде начала прямых переговоров Вашингтона с движением Талибан – не принес серьезных результатов. Причина тому заключается во влиянии на логику противостояния комплекса дестабилизирующих и конфликтогенных тенденций, которые предыдущая американская администрация не смогла переломить даже за счет гораздо более существенных затрат и усилий.

III. Стратегические проблемы

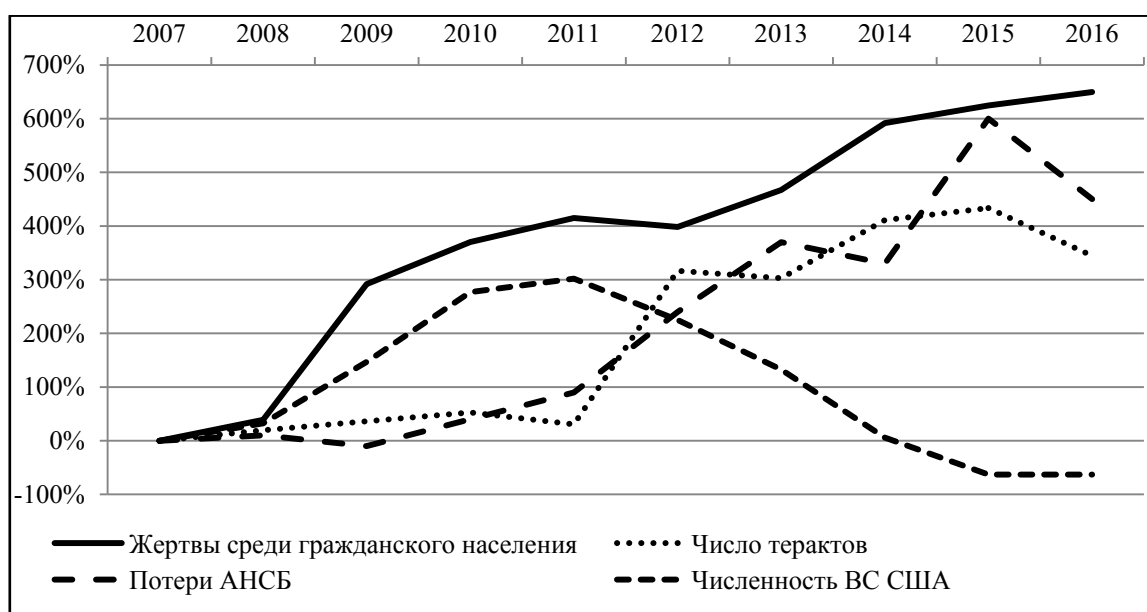
В самих США понимают, что афганские силы национальной безопасности остаются недостаточно эффективными и что это усугубляет риск полной утраты стратегической инициативы и ее перехода к противнику. Еще в 2015 г. стало ясно, что антиправительственные силы, прежде всего, сторонники движения Талибан, заметно укрепили свою материально-техническую базу, а их действия стали более осмысленными и эффективными. Они расширили зону своей террористической активности, распространив ее практически на всю территорию страны. Все это происходило на фоне постепенного сокращения численности международного контингента, что, видимо, и послужило одной из основных причин активизации антиправительственных сил. При этом вырос приток в Афганистан иностранных боевиков из стран Центральной Азии и Ближнего Востока, а ряды действующих в стране террористических организаций пополнило «Исламское государство».*

Хотя численность афганских национальных сил безопасности за период президентства Обамы увеличились в 2,5 раза: с 125000 чел. в 2007 г. до 331000 в начале 2017 г.,²⁵ далеко не все подразделения этих сил были способны эффективно противостоять мятежникам. Военные эксперты признавали, что численность военнослужащих и правоохранителей сама по себе не могла компенсировать низкое качество их подготовки.²⁶ Это наглядно демонстрирует рост числа жертв среди гражданского населения, потерь среди афганских военных и сотрудников правоохранительных органов, а также числа терактов в Афганистане по мере поэтапного вывода сил зарубежного контингента (см. Рис. 3).

* «Исламское государство», или ИГИЛ (Исламское государство в Ираке и Леванте) – террористическая организация, запрещенная в РФ (далее – везде).

В конце 2010-х гг. сохранялась та же ситуация, которую рисовали доклады СГИРА по итогам операции «Несокрушимая свобода»: в Афганистане армия и полиция не способны должным образом самостоятельно поддерживать необходимый уровень безопасности в обозримой перспективе.

Рис. 3. Число военнослужащих США²⁷ и Афганистана,²⁸ убитых и раненых среди гражданского населения²⁹ и терактов в Афганистане,³⁰ в % соотношении к уровню 2007 г., 2007–2016 гг.



Во-первых, в условиях притока иностранных боевиков, функционирование различных (про)правительственных сил под началом различных ведомств и организаций с частично не совпадающими, а порой и противоположными целями не только подрывает стабильность и безопасность страны, но и затрудняет возможность мирного урегулирования конфликта с талибами, поскольку размывается единая правительственная позиция на переговорах.³¹

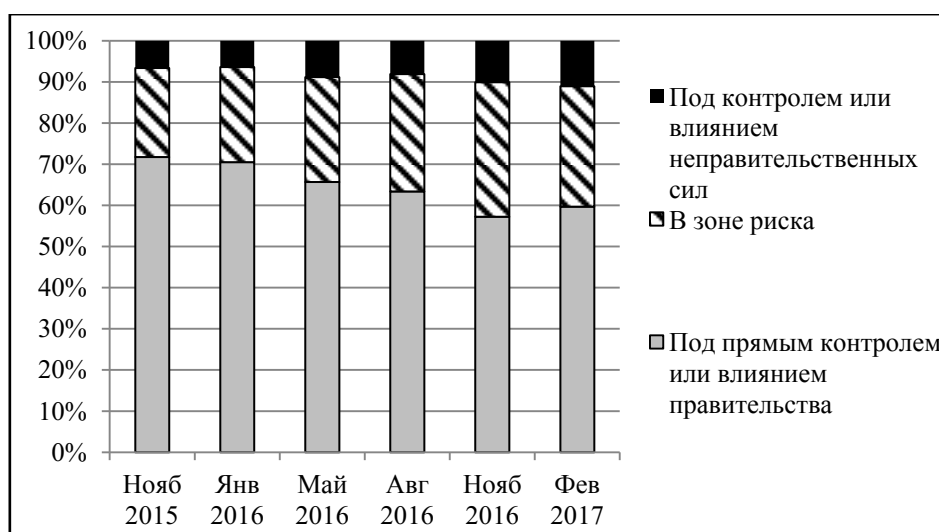
Во-вторых, само руководство миссией «Решительная поддержка» постоянно снижало прогноз по эффективности выполнения Министерством обороны и Министерством внутренних дел Афганистана своих непосредственных функций. Если в апреле 2015 г. прогноз предполагал, что эти ведомства к концу 2016 г. должны были достигнуть уровня требуемых качественных показателей в 90% и 86% соответственно³², то уже в середине 2016 г. оценки были скорректированы до 50% и 61%.³³ Таким образом, афганское министерство обороны выполняло свои функции лишь наполовину. В середине 2017 г. два этих министерства достигли лишь 27% и 10% от упомянутых качественных показателей,³⁴ после чего такие данные стали засекречиваться.³⁵

В-третьих, по данным открытых источников, правительственные силы с каждым годом теряли контроль над все большей территорией. На февраль 2017 г. афганское правительство потеряло контроль над 40% территории страны с населением свыше 11 млн. чел., уступив 12% территорий за период наблюдений.³⁶ Эти данные в итоге также перестали публиковаться.³⁷

Несмотря на беспрецедентные для Афганистана масштабы внешней помощи его развитию, социально-экономические условия в стране оставались одними из самых худших в мире, что, в свою очередь, создавало питательную почву для

радикализации и вербовки новых боевиков и, соответственно, дестабилизации внутренней ситуации. Согласно ежеквартальным докладом СГИРА, объем только социально-экономической помощи со стороны США с начала операции до 2019 г. составил 132,5 млрд. долл., не говоря уже о затраченных средствах на ведение войны (755,7 млрд. долл.).³⁸ Однако значительная часть выделяемых средств инвестировалась отнюдь не в развитие Афганистана. Финансовые вливания позволяли искусственно поддерживать макроэкономическую стабильность, но системных изменений в экономике не произошло, в первую очередь, из-за некачественного управления выделяемыми средствами, коррупции и отсутствия реформ.³⁹

Рис. 4. Площадь территории Афганистана под контролем правительства и неправительственных сил, а также зон риска перехода под контроль вооруженной оппозиции (%), 2015–2017 гг.

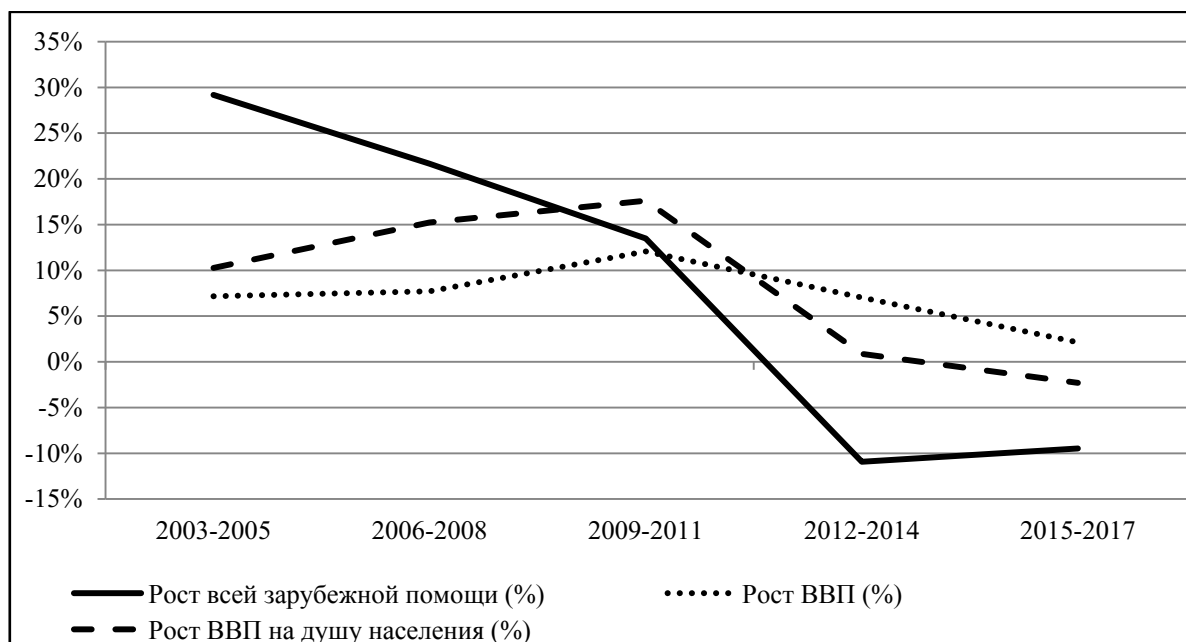


Источник данных: доклады Специального генерального инспектора США по реконструкции Афганистана, 2015–2017.

Экономика Афганистана продолжает преимущественно зависеть от выделяемых донорами средств. На момент окончания операции «Несокрушимая свобода» более 90% ВВП страны составляли международная военная и гуманитарная помощь.⁴⁰ Из-за недовольства международных доноров отсутствием борьбы с коррупцией с 2012 г. объемы оказываемой помощи сокращались, что привело к снижению темпов роста ВВП с 9% в среднем в 2003–2013 гг. до 1–2% (см. Рис. 5). Из-за низкого уровня жизни и социально-экономического развития сохраняется благоприятная почва для нелегального производства опийного мака и вербовки новых боевиков.

На фоне этих негативных тенденций перспективы усилий Вашингтона по политико-дипломатическому урегулированию конфликта представляются неясными. Даже достижение двусторонних договоренностей между США и талибами не гарантирует успешность их выполнения из-за наличия, как минимум, двух проблем. Во-первых, у официального Кабула и талибов серьезно расходятся представления о развитии Афганистана. Во-вторых, сохраняется недоверие к талибам со стороны притеснявшихся ими этнических (хазарейцев, таджиков и др.) и других групп (например, женщин). В частности, члены Конгресса США особо требуют от Госдепартамента учитывать вопрос о соблюдении прав женщин и девочек в повестке переговоров.⁴¹

Рис. 5. ВВП, ВВП на душу населения и динамика зарубежной помощи Афганистану, 2003–2017 гг.



Источник: Всемирный банк.

Некоторый шанс преодолеть тупик в процессе урегулирования конфликта в Афганистане могут дать переговоры в расширенных рамках мирного процесса.⁴² Идущие с 2019 г. переговоры в трехстороннем формате с участием России, Китая, США, с последующим привлечением Пакистана, могут способствовать нахождению точек соприкосновения как по ситуации в самом Афганистане, так и по выстраиванию новых взаимовыгодных принципов отношений в регионе. Однако и такой путь для США не станет беспроблемным, поскольку им придется иметь дело со сложным переплетением конкурирующих интересов в рамках индо-пакистанского конфликта и в контексте реализации китайской инициативы «Один пояс, один путь».

IV. Заключение

Сложная эволюция стратегического целеполагания США по отношению к Афганистану связана как с трансформацией приоритетов самого Вашингтона вне зоны «АфПак», так и с серьезными изменениями ситуации в регионе. Сегодня маловероятными представляются перспективы как силового разрешения конфликта, при котором США вновь попытались бы подавить противника военной мощью за счет увеличения своего контингента, так и реализации «стратегии выхода» без достижения благоприятных для этого условий. Последний вариант сведет на нет усилия прежних администраций США и увеличит угрозу дестабилизации регионов Южной и Центральной Азии. Это означало бы не только расширение благоприятного для террористов «вакуума власти», но и сокращение возможностей Вашингтона воздействовать на региональные процессы, например, на вовлечение стран региона в реализацию китайской стратегии «Один пояс, один путь».

Если администрации Д.Трампа все же удастся, как минимум, не допустить утраты стратегической инициативы в пользу антиправительственных сил до

окончания предвыборной гонки в США в 2020 г., то при сохранении преемственности курса окно возможностей для США на афганском направлении может расширяться. В первую очередь, снизятся внутривнутриполитические риски проведения более решительных действий по отношению к Пакистану, на территории которого укрывается часть сил вооруженной оппозиции Кабулу. На вероятную активизацию американской политики на пакистанском направлении указывает, в частности, и то, что Вашингтон не стал подвергать практически никакой критике Индию за ужесточение ее политики в Кашмире, происходившее параллельно переговорам Вашингтона с талибами. В контексте того, что США уже сократили объемы военной помощи Пакистану, нельзя исключать вероятность интенсификации санкционных или каких-либо других мер американского давления на Исламабад.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Mattis signs orders to send additional troops to Afghanistan // Reuters. 31.08.2017. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-military/mattis-signs-orders-to-send-additional-troops-to-afghanistan-idUSKCN1BB2JC>.

² Сушенцов А.А. Малые войны США: Политическая стратегия США в конфликтах в Афганистане и Ираке в 2000–2010-х гг. / Отв. ред. А.Д.Богатуров. – М.: Аспект Пресс, 2014. 272 с.

³ The Second Gore-Bush presidential debate. Commission on Presidential Debates. 11.10.2000. URL: <http://www.debates.org/index.php?page=october-11-2000-debate-transcript>; The Third Gore-Bush presidential debate. Commission on Presidential Debates. 17.10.2000. URL: <http://www.debates.org/index.php?page=october-17-2000-debate-transcript>; Rice C. Campaign 2000: promoting the national interest // Foreign Affairs. V. 79. № 1. 2000. P. 45–62.

⁴ Woodward B. Bush at war. – N.Y.: Simon and Schuster, 2002. P. 205.; Bush G.W. Joint statement by President George Bush and President Vladimir Putin on Afghanistan. The White House. 13.11.2001. URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/11/20011113-9.html>; Wolfowitz P. Deputy Secretary Wolfowitz interview with Middle East Broadcasting Center. 06.12.2001. URL: <http://www.scoop.co.nz/stories/WO0112/S00095/wolfowitz-iv-with-middle-east-broadcasting-center.htm>.

⁵ DeLong M., Lukeman N. Inside CentCom: The Unvarnished Truth about the Wars in Afghanistan and Iraq. – Washington D.C.: Regnery Publishing, 2004. P. 36.

⁶ Брахими Л. Письмо Председателя Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира от 17 августа 2000 г. на имя Генерального секретаря. URL: <https://undocs.org/ru/A/55/305>. С. 3, 9; Brahimi L. State-building in Crisis and Post-crisis Countries. Paper presented at the 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government. Vienna, 26–29 June 2007 // Constitutionnet. URL: <http://constitutionnet.org/sites/default/files/Brahimi%20UNPAN026305.pdf>; United Nations Security Council Resolution 1378. UN Doc. S/RES/1378. 14 November 2001. URL: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1378>.

⁷ Сушенцов А.А. Ук. соч. С.114–115.

⁸ Suhrke A. Democratizing a dependent state: the case of Afghanistan // Democratization. 2008. V. 15. № 3. 2008. P. 636; Dobbins J., Poole M., Long A., Runkle B. After the War: Nation-building from FDR To George W. Bush. – Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2008. P. 90–103.

⁹ Schmeidl S. The contradictions of democracy in Afghanistan: elites, elections and 'people's rule' post-2001 // Conflict, Security & Development. V. 16. № 6. 2016. P. 575–594; Giustozzi A. March towards democracy? The development of political movements in Afghanistan // Central Asian Survey.

V. 32. № 3. 2013. P. 318–335; Johnson T. Taliban adaptations and innovations // Small Wars and Insurgencies. V. 24. № 1. 2013. P. 3–29.

¹⁰ Reynolds A. The curious case of Afghanistan // Journal of Democracy. V. 17. № 2. 2006. P. 104–117; Schmeidl S. Op. cit.; Hassan O., Hammond A. The rise and fall of American's freedom agenda in Afghanistan: counter-terrorism, nation-building and democracy // The International Journal of Human Rights. V. 15. № 4. 2011. P. 532–551; Giustozzi A. Op. cit.

¹¹ Afghanistan Reconstruction: Deteriorating Security and Limited Resources Have Impeded Progress. Improvements in U.S. Strategy Needed. Government Accountability Office (GAO) Report № 04–401. – Washington D.C.: GAO, 2004. URL: <http://www.gao.gov/new.items/d04403.pdf>; Dobbins J. et al. Op. cit. P. 96–97; Cronin R. Afghanistan: Challenges and Options for Reconstructing a Stable and Moderate State. – Washington D.C.: Congressional Research Service, 2002. P. 2.

¹² Cronin R. Op. cit.

¹³ Public Law № 107–327. 4 December 2002. URL: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ327/PLAW-107publ327.pdf>; FY 2004–2009: Department of State and USAID Strategic Plan. – Washington D.C.: Department of State, 2003. P. 3. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/24299.pdf>; Afghanistan Reconstruction. Op. cit. P. 33.

¹⁴ Hill M. Exploring USAID's democracy promotion in Bosnia and Afghanistan: a 'cookie-cutter approach'? // Democratization. V. 17. № 1. 2010. P. 98–124; Suhrke A. Op. cit. P. 630–648.

¹⁵ Struggle for Kabul: the Taliban Advance. – L.: The International Council on Security and Development, 2008. P. 6. URL: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5278~v~Struggle_For_Kabul_The_Taliban_Advance.pdf.

¹⁶ Численность американского контингента в Ираке за тот же период сократилась на 20 тыс. чел. Belasco A. Troop levels in the Afghan and Iraq wars, FY2001–FY2012: cost and other potential issues. – Washington D.C.: Congressional Research Service, 2009. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40682.pdf>; Peters H., Schwartz M., Kapp L. Department of Defense Contractor and Troop Levels in Iraq and Afghanistan: 2007–2017. – Washington D.C.: Congressional Research Service, 2017. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R44116.pdf>.

¹⁷ The Complete Foreign Aid Explorer Dataset. U.S. Agency for International Development. URL: https://explorer.usaid.gov/prepared/us_foreign_aid_complete.csv.

¹⁸ Подробнее см. также Шапиро Н.И. Афганский фактор во внешней политике Б.Обамы // Мировое развитие. Вып. 17. Отв. ред.: К.П.Вода, А.А.Невская, П.П.Тимофеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 92–101.

¹⁹ Country Reports on Terrorism: 2007. – Washington D.C.: Department of State, 2008. URL: <http://www.state.gov/documents/organization/105904.pdf>.

²⁰ Obama B. Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan. The White House. 27.03.2009. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-a-new-strategy-afghanistan-and-pakistan>.

²¹ The Complete Foreign Aid Explorer Dataset. Op. cit.

²² Rule of Law in Afghanistan: U.S. Agencies Lack a Strategy and Cannot Fully Determine the Effectiveness of Programs Costing More Than \$1 billion. Office of the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) 15–68 Audit Report. – Washington D.C.: SIGAR, 2015. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-15-68-AR.pdf>; Support for Afghanistan's Justice Sector: State Department Programs Need Better Management and Stronger Oversight. SIGAR 14–26 Audit Report. – Arlington, VA: SIGAR, 2014. URL: https://www.sigar.mil/pdf/audits/sigar_14-26-ar.pdf; Afghanistan Reconstruction Trust Fund: The World Bank Needs to Improve How it Monitors Implementation, Shares Information, and Determines the Impact of Donor Contributions. SIGAR 18–

42 Audit Report. – Arlington, VA: SIGAR, 2018. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-18-42-AR.pdf>; Democracy Assistance: State Should Improve Accountability over Funding. USAID Should Assess Whether New Processes have Improved Award Documentation. – Washington D.C.: GAO, 2017. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAH922.pdf.

²³ Election Audits: International Principles That Protect Election Integrity. – Washington D.C.: International Foundation for Electoral Systems, 2015. P. 1, 6–7, 13–16. URL: http://www.ifes.org/sites/default/files/2015_ifes_di_election_audit_white_paper.pdf; Quarterly Report to the United States Congress. – Arlington, VA: SIGAR, 2014. P. 114–115, 127–133. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-10-30qr.pdf>; Afghanistan Election Observation Mission 2014: Final Report. – Bethesda, MD: Democracy International, 2015. P. 47. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00kj4x.pdf.

²⁴ Trump D. Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia. August 21, 2017. The White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/21/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-and-south-asia>.

²⁵ O'Hanlon M., Livingston I. Afghanistan Index. The Brookings Institution. 25 May 2017. P. 6. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/21csi_20170525_afghanistan_index.pdf.

²⁶ Войтоловский Ф.Г. Новые тенденции и противоречия развития трансатлантических отношений // Глобальная перестройка. Отв. ред. А.А.Дынкин, Н.И.Иванова. – М.: Весь Мир, 2014. С. 386–398.

²⁷ Department of Defense Contractor and Troop Levels in Iraq and Afghanistan: 2007–2018. – Washington D.C.: Congressional Research Service, 2019. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44116/13>.

²⁸ O'Hanlon M., Livingston I. Op. cit. P. 12.

²⁹ Reports on the Protection of Civilians in Armed Conflict. United Nations Assistance Mission in Afghanistan. URL: <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>.

³⁰ Global Terrorism Database. University of Maryland (USA). URL: <https://www.start.umd.edu/gtd>.

³¹ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report for the United States Congress. 30 July 2015. P. 97. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2015-07-30qr.pdf>.

³² Ibid. P. 103.

³³ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report for the United States Congress. 30 July 2016. P. 98. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2016-07-30qr.pdf>.

³⁴ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report for the United States Congress. 30 July 2017. P. 99. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2017-07-30qr.pdf>.

³⁵ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report for the United States Congress. 30 July 2019. P. 31. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2019-07-30qr.pdf>.

³⁶ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report for the United States Congress. 20 July 2017. P. 88.

³⁷ U.S. military stops counting how much of Afghanistan is controlled by Taliban // The New York Times. 01.09.2019.

³⁸ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report for the United States Congress. July 30, 2019. Op. cit. P. 41.

³⁹ Corruption Perceptions Index: 2008–2018. Transparency International.

URL: <http://www.transparency.org/research/cpi>; Thomas C. Afghanistan: Background and U.S. Policy in Brief. – Washington D.C.: Congressional Research Service, 2019. P. 37–38.

URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45122/31>.

⁴⁰ Afghanistan's addiction to foreign aid // The Diplomat. 19.05.2016. URL: <http://thediplomat.com/2016/05/afghanistans-addiction-to-foreign-aid>.

⁴¹ State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Bill, 2020. House Report № 116-78. – Washington D.C.: U.S. Congress, 2019. URL: <https://www.congress.gov/congressional-report/116th-congress/house-report/78/1>.

⁴² Подробнее о мирном процессе см. статью в этом номере: Степанова Е.А. Мирный процесс по Афганистану и роль России // Пути к миру и безопасности. 2019. № 2(57). С. 21–33.

ВОЗВРАЩЕНИЕ СИРИЙСКИХ БЕЖЕНЦЕВ: РОССИЙСКИЙ ПОДХОД

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-48-55

Аннотация В статье рассматриваются усилия, предпринятые Россией совместно с властями Сирии, по возвращению на родину сирийских беженцев после завершения масштабных боевых действий летом 2018 г. Основное внимание уделено анализу российского подхода, его основным составляющим, организационным структурам, осуществляющим мероприятия по возвращению беженцев, и их функциям. Подводятся итоги первого года реализации программы возвращения беженцев в Сирии. Рассматриваются также те причины и обстоятельства, которые препятствуют массовому возвращению сирийских беженцев. Автор показывает несостоятельность попыток возложить всю ответственность за возвращение беженцев только на Россию, которая вынужденно взяла на себя роль основного внешнего спонсора данного процесса в условиях пассивности других держав.

Ключевые слова Россия, Сирия, беженцы, гуманитарная помощь, восстановление, конфликт

Title Return of Syrian refugees: Russia's approach

Abstract The article focuses on the efforts undertaken by Russia jointly with the Syrian authorities to manage the refugee return process following the end of major fighting in the summer of 2018. The main attention is paid to the Russian approach, including its key elements, institutions and their functions. Results of the first year of the refugee return campaign are analyzed and major obstacles that impede the return process are identified. The author sees attempts to lay full responsibility for refugees return on Moscow alone as unsubstantiated and argues that Russia has been forced to take up the role of the key external sponsor for this process as other powers tend to neglect it.

Keywords Russia, Syria, refugees, humanitarian assistance, reconstruction, conflict

I. Введение

Сирийский конфликт привел к самому масштабному миграционному кризису в истории Ближнего Востока. За время конфликта страну покинули миллионы граждан, большинство из которых осели в соседних странах – Турции, Иордании и Ливане. По данным ООН, в августе-сентябре 2019 г. общее число сирийских беженцев превышало 5,6 миллионов человек: в Турции находились приблизительно 3,6 млн. сирийцев, в Ливане – около 920 тысяч, в Иордании – 660 тысяч.¹

Сурков Николай Юрьевич – старший научный сотрудник Группы изучения общих проблем региона Лаборатории «Центр ближневосточных исследований» ИМЭМО РАН.

Относительно удовлетворительным, по сравнению с другими сирийскими беженцами, было положение сирийцев, перебравшихся в Турцию, где они получили широкий доступ к системе социального обеспечения, а также возможность работать. Гораздо тяжелее пришлось тем, кто был вынужден бежать в относительно небогатые Ливан и Иорданию. В Иордании, например, концентрация беженцев достигла 89 на 1000 человек населения, что является самым высоким показателем в мире. Согласно подсчетам гуманитарных организаций, по состоянию на июль 2019 г. 80% беженцев в Иордании жили за чертой бедности, при этом 51% из них составляли дети.²

Массовая миграция не только стала вызовом для соседних государств, но и усугубила демографический кризис в самой Сирии, связанный с последствиями масштабного вооруженного конфликта, включая прямые потери убитыми. К 2019 г. население страны сократилось до 19 млн. чел. По подсчетам сирийских экономистов, без возвращения беженцев к 2030 г. численность населения так и не достигнет довоенного уровня и в стране будут проживать не более 21 млн. чел.³ Если же вернуться хотя бы 80% беженцев, то население Сирии к 2030 г. составит около 28 млн. чел. Отток населения крайне негативно повлиял и на экономику Сирии, поскольку страну активно покидали обеспеченные представители среднего класса. Особой проблемой стала «утечка мозгов», которая привела к нехватке квалифицированных инженеров, медицинских специалистов, педагогов. Все это серьезно затрудняет процесс восстановления, который набирает темпы по мере разгрома вооруженных группировок и освобождения территории страны. В этих условиях Россия как заинтересованный в скорейшей нормализации обстановки в САР актор стала ключевым внешним спонсором усилий по возвращению беженцев в Сирию.

II. Усилия России по возвращению сирийских беженцев

К лету 2018 г. сирийским вооруженным силам и их союзникам удалось полностью очистить от боевиков центральные и южные районы страны, а также нанести поражение исламским радикалам на востоке Сирии. В связи с завершением масштабных боевых действий встал вопрос о наращивании усилий по восстановлению мирной жизни. На этом фоне РФ совместно с властями в Дамаске стала предпринимать активные шаги для организации возвращения беженцев на территорию Сирии. К июлю 2018 г. был подготовлен план возвращения беженцев, который предполагал возвращение до 900 тыс. чел.⁴ В первую очередь, речь шла о репатриации из Ливана и Иордании, где положение сирийских беженцев было наиболее бедственным.

Предполагалось, что работа будет вестись по нескольким направлениям. В дипломатическом плане необходимо было согласовать усилия с принимающими странами, чтобы максимально упростить формальности для пожелавших вернуться на родину сирийцев, а также организовать их перевозку. Большое значение имели гарантии безопасности для возвращавшихся, поскольку многие из них опасались преследования со стороны сирийских властей. Как отметил в интервью российским СМИ глава МИД Ливана Джебран Басиль, координация усилий между Москвой и Бейрутом «строится на том, что Ливан – это территория, на которой находятся беженцы, а Россия – страна, которая гарантирует их возвращение домой».⁵

Второе направление работы – создание благоприятных условий для возвращения беженцев «на земле», т. е. в самой Сирии. В этом смысле

российский подход к возвращению беженцев состоит из следующих ключевых элементов: восстановления жилья и базовой инфраструктуры, облегчения пересечения границы для возвращающихся, обеспечения их безопасности на местах и оказанию им юридической поддержки (по вопросам амнистии, восстановления прав собственности на недвижимость и т. п.). В начале 2019 г., как отметил представитель Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) в Иордании Мухаммед аль-Хивари, ситуация с безопасностью оставалась главным препятствием для возвращения сирийских беженцев в свои дома.⁶ По его словам, 70% оказавшихся в Иордании беженцев опасались возвращаться из-за ситуации с безопасностью. Беженцев также отпугивали разруха и безработица, ставшие следствием многолетнего конфликта.

На практике процесс возвращения беженцев включает три фазы: восстановление инфраструктуры (в первую очередь, водо- и электроснабжения), оказание помощи местному населению и переселение вернувшихся в постоянное жилье. Восстановление инфраструктуры осуществляется силами местных властей при содействии российских военных. Власти на местах оценивают масштабы необходимых работ и подают заявки в Министерство общественных работ САР, а затем получают необходимые для восстановления инфраструктуры материалы. По состоянию на конец сентября 2019 г., в 345 населенных пунктах провинций Алеппо, Дамаск, Дейр-эз-Зор, Латакия, Хама, Хомс, Деръа, Эс-Сувейда, Эль-Кунейтра и Ракка велись работы по восстановлению и ремонту 2658 жилых домов, 219 школ, 166 дошкольных учреждений, 228 медицинских учреждений, 192 хлебопекарен, 200 электроподстанций, 265 водонасосных станций и 93 культовых сооружений.⁷ Российская сторона выделяет на эти цели значительные средства и значительный объем гуманитарной помощи. Точные объемы и стоимость российской поддержки в открытых источниках не публикуются. Наиболее свежие данные доступны за 2017 г., когда Россия направила в Сирию строительную технику и более 4000 тонн стройматериалов для восстановления инфраструктуры освобожденных от террористов населенных пунктов.⁸

Предполагалось, что беженцы будут расселяться в тех местах, которые меньше пострадали в результате боевых действий. По данным Минобороны РФ, к июлю 2019 г. насчитывалось около 400 населенных пунктов, готовых разместить около 1,5 млн. беженцев и внутренне перемещенных лиц. Для возвращения беженцев были выбраны провинции Дамаск, Алеппо и Хама. По оценкам базирующегося в Бейруте аналитического центра «Common Space Initiative», провинции Хама и Северный Дамаск считались относительно благоприятными для возвращения с точки зрения экономических условий, состояния инфраструктуры и ситуации с безопасностью. В провинции Алеппо условия для возвращения беженцев оценивались как «умеренно плохие» (лишь второй уровень из пяти возможных).⁹

С учетом масштабных разрушений жилого фонда было предусмотрено развертывание центров временного размещения для возвращающихся беженцев, где они могли бы находиться до отправки в места постоянного проживания. Организация таких центров была возложена на местные сирийские власти, а российские военные выделяли гуманитарную помощь и осуществляли мониторинг функционирования данных центров. Они представляют собой небольшие лагеря, вмещающие от 30 до 300 человек, преимущественно женщин и детей. Для каждой семьи, как правило, предусмотрено отдельное помещение с кухней. В центрах временного размещения имеются водопроводы, канализация, электричество, а также обеспечен доступ к медицинским и образовательным учреждениям.

III. Препятствия для возвращения беженцев

В результате реализации данного плана к сентябрю 2019 года удалось обеспечить возвращение свыше 419 тысяч человек: из Ливана – 132387 чел. (в т. ч. 40094 женщин и 67817 детей), из Иордании – 287165 чел. (в т. ч. 86187 женщин и 146442 детей).¹⁰ Это значительно ниже общего числа оказавшихся в данных странах беженцев. Следует, однако, учитывать, что процесс их возвращения сталкивается с целым рядом сложностей.

Во-первых, вызванный войной экономический спад в Сирии привел к нехватке средств на восстановление местной инфраструктуры и отсутствию рабочих мест для возвращающихся беженцев, которым необходимо зарабатывать средства для существования. По оценкам сирийских экономистов, в конце 2010-х гг. за чертой бедности жили до 90% населения страны; все еще остро стоят вопросы продовольственной безопасности. Во-вторых, негативную роль играет значительный масштаб разрушений, особенно поврежденных инфраструктуры. Наиболее серьезной проблемой является восстановление водоснабжения и канализации. В-третьих, сказывается нехватка строительной техники, рабочей силы и материалов. Из-за этого процесс восстановления инфраструктуры и экономики идет низкими темпами. В-четвертых, во многих освобожденных районах сложилась неблагоприятная санитарно-эпидемиологическая обстановка, которая усугубляется нехваткой квалифицированного медицинского персонала.

Представители международных гуманитарных организаций, работающих на территории Иордании и Ливана, отмечают значительный разрыв между числом желающих вернуться в Сирию и реальным потоком возвращающихся беженцев. Свою роль в этом сыграл негативный опыт ряда репатриантов. В частности, сирийские правозащитные структуры утверждают, что с возвращавшихся в Сирию из Иордании через контрольно-пропускной пункт «Нассиб» беженцев требовали взятки в размере 35–50 тыс. сирийских фунтов под предлогом взимания таможенных пошлин с багажа.¹¹ Кроме того, возвратившимся необходимо было пройти дополнительную проверку, которая могла закончиться арестом по подозрению в причастности к оппозиционной деятельности. По данным опросов, проводившихся гуманитарной организацией “Danish Refugee Council”, 82% сирийских беженцев не решаются возвращаться, поскольку боятся репрессий, 54% озабочены отсутствием жилья, а 37% волнует вопрос зарабатывания средств к существованию.¹²

Серьезным фактором, удерживающим сирийцев от возвращения на родину, является продолжение военного конфликта: в то время как правительство Сирии контролирует около двух третей территории страны, остальные районы находятся под контролем боевиков-исламистов (например, провинция Идлиб), курдских формирований (провинции Эль-Хасаке, Ракка, Дейр-эз-Зор) или иностранных военных. С продолжающимся, несмотря на общее снижение интенсивности, вооруженным противостоянием в отдельных районах и провинциях связана и боязнь призыва на военную службу, которому подлежат мужчины в возрасте от 18 до 42 лет. В результате те семьи беженцев, в которых есть мужчины соответствующего возраста, не возвращаются или возвращаются не в полном составе, что отчасти объясняет преобладание женщин и детей среди репатриантов.

Наконец, существенная проблема заключается в восстановлении прав собственности на жилье или иную недвижимость. Согласно данным опросов, около

65% респондентов из числа сирийских беженцев в Ливане сообщили, что их жилье на родине или разрушено, или занято другими людьми.¹³ Нередки и случаи, когда в результате действий мародеров от домов остаются только голые стены, а все остальное, включая электропроводку, расхищается.

IV. Организационная структура процесса возвращения беженцев

Процессом возвращения беженцев в Сирию руководит Объединенный координационный комитет САР по возвращению беженцев, созданный в июле 2018 г. Сирийские официальные лица отвечают за восстановление инфраструктуры, а российская сторона предоставляет необходимые для этого фонды и ресурсы. При этом российские представители осуществляют мониторинг на пограничных контрольно-пропускных пунктах и непосредственно в тех районах, куда возвращаются беженцы.

С российской стороны процесс возвращения беженцев контролируется Межведомственным координационным штабом (МВКШ), в котором ведущую роль играют Министерство иностранных дел и Министерство обороны РФ. Деятельностью МВКШ руководит Национальный центр управления обороной. МВКШ отвечает за решение следующих задач:

- (1) взаимодействие между различными российскими министерствами и ведомствами, вовлеченными в процесс возвращения беженцев и внутренне перемещенных лиц;
- (2) ведение переговоров с иностранными государствами в интересах возвращения беженцев;
- (3) обеспечение функционирования пограничных переходов и мониторинг состояния объектов размещения беженцев и внутренне перемещенных лиц;
- (4) оказание гуманитарной и медицинской помощи беженцам;
- (5) организация взаимодействия с сирийскими властями в деле восстановления базовой инфраструктуры;

В Сирии с российской стороны процессом возвращения беженцев руководит Центр приема, распределения и размещения беженцев, созданный в июле 2018 г. Тогда же эту структуру возглавил один из наиболее хорошо себя зарекомендовавших российских командиров – генерал-лейтенант Владимир Савченко. Центр организует доставку гуманитарной помощи в Сирию и оказывает сирийским властям содействие в восстановлении здравоохранения и других социальных служб. Центр ведет свою работу совместно с Сирийским межведомственным координационным штабом и с различными министерствами, в частности, с министерством здравоохранения.

С декабря 2018 г. Центру по примирению враждующих сторон было поручено вести мониторинг процесса возвращения беженцев, что было отражено в его названии. По отзывам российских официальных лиц, Центр де-факто превратился в гуманитарное агентство. Офицеры Центра проводят регулярные встречи с властями провинций и населенных пунктов для обсуждения ситуации на местах, рассматривают жалобы жителей, координируют гуманитарные акции. Межведомственный координационный штаб уполномочен использовать запасы Росрезерва, откуда поступают строительная техника и оборудование, стройматериалы, топливо, медицинское оборудование и продовольствие. По официальным данным, в 2017 г. общий объем такого рода помощи достиг 15 млн. долларов США.

Прежде чем начинать работу по возвращению беженцев, российские представители провели оценку сохранившейся инфраструктуры в различных населенных пунктах Сирии. По их данным, объемы разрушений колебались от 40 до 70% всей инфраструктуры, в зависимости от провинции.¹⁴ Официальные оценки ситуации в сфере безопасности не публиковались. Однако из различных открытых источников следует, что основными угрозами остаются действия террористов и организованных преступных группировок. Наконец, Россия, а также гуманитарные организации, подчеркивают необходимость обеспечить силами сирийских властей решение вопросов амнистии для уклонявшихся от военной службы лиц и проблемы восстановления имущественных прав возвращающихся беженцев.

V. Промежуточные итоги возвращения беженцев

Результаты программы возвращения беженцев в Сирию за первый год ее реализации оказались ниже ожидаемых. Это объясняется комплексом политических, социальных и экономических факторов, включая риск возобновления масштабных боевых действий и тяжелые экономические условия «на земле». Российские официальные лица также считают, что «США и их союзники продолжают создавать препятствия процессу возвращения сирийцев в свои дома».¹⁵ Для этого привлекаются средства массовой информации и неправительственные организации, которые обвиняют руководство соседних с Сирией государств в нарушении прав человека и принуждении беженцев к возвращению в места довоенного проживания.

Однако основным фактором все же является ограниченность ресурсов, доступных для организации возвращения беженцев: РФ является фактически единственным внешним спонсором данного процесса. Западные страны и государства региона воздерживаются от участия в нем, ссылаясь на необходимость в первую очередь обеспечить политический транзит в Сирии.

Практика показывает, что создать приемлемые условия для массового возвращения беженцев невозможно без существенного улучшения ситуации на местах. В частности, глава миссии Международного комитета Красного Креста (МККК) в Ливане Кристоф Мартин заявил СМИ, что не следует ожидать масштабного возвращения людей в текущих условиях, поскольку нужны гарантии безопасности и базовая инфраструктура, в то время как в Сирии это не соотносится с реальностью «на земле». При этом Мартин отметил, что «в целом люди хотят вернуться, но им необходимо предоставить базовые условия».¹⁶

С учетом сложившейся в САР экономической ситуации, российским и сирийским властям будет трудно добиться быстрых изменений без поддержки со стороны международного сообщества, поскольку необходимы средства на восстановление инфраструктуры и создание рабочих мест для возвращающихся сирийцев. Международное содействие в этой сфере может осуществляться на двух уровнях. Первый предполагает оказание гуманитарной помощи и финансирование работ по восстановлению базовой инфраструктуры как через международные гуманитарные агентства, так и на двусторонней основе. Второй уровень включает долгосрочные проекты и ориентирован, прежде всего, на инвестиции в промышленность и сельское хозяйство, что позволит решить вопрос с занятостью.

Следует также принять во внимание тот факт, что российские структуры и созданные для поддержки возвращения беженцев механизмы вынуждены выступать в роли доноров, опираясь на сирийских партнеров. В том, что касается

восстановления физической инфраструктуры, результаты работы контролировать относительно легко. Однако значительные трудности возникают тогда, когда встает вопрос соблюдения гарантий безопасности для возвращающихся сирийских граждан. Из российских официальных документов не следует, что российские представители уполномочены применять силу для предотвращения нарушений прав беженцев. Подразделения военной полиции РФ отвечают только за безопасность участвующего в гуманитарных акциях российского персонала. Кроме того, представители Межведомственного координационного штаба и Центра по примирению не имеют физической возможности присутствовать в сотнях населенных пунктов, предназначенных для возвращения беженцев. Таким образом, не представляется возможным оперативно вмешиваться в случае возникновения кризисных ситуаций. Основным инструментом мониторинга остаются периодические акции по доставке и раздаче гуманитарной помощи, в ходе которых проводится опрос населения в различных населенных пунктах.

Поэтому в целом, с учетом нехватки материальных ресурсов и ограниченных возможностей, результаты первого года реализации программы можно считать вполне удовлетворительными. Несмотря на неизбежные трудности и проблемы, удалось обеспечить возвращение в САР примерно четверти сирийских граждан, бежавших в Ливан и Иорданию. На этом фоне встает задача улучшить не только количественные показатели, но и расширить состав возвращающихся беженцев и условия их приема: по состоянию на 2019 г., подавляющее большинство возвращающихся все еще составляли женщины и дети, а мужчины предпочитали оставаться за границей, чтобы либо зарабатывать средства для семей, либо избежать призыва в армию. Решение такого рода вопросов требует не просто гуманитарных усилий, а последовательной работы по улучшению экономической и политической ситуации в Сирии.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Syria Regional Refugee Response. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Operational Portal: Refugee Situations. URL: https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#_ga=2.265225223.984627958.1569910244-1443621624.1569910244.

² Jordan Country Office. – Amman (Jordan): Danish Refugee Council, September 2019. URL: <https://drc.ngo/media/5399140/drc-jordan-factsheet-sep-2019.pdf>.

³ Projections of population growth of other countries // Population of the World: Live World Population Clock. URL: <https://www.livepopulation.com/population-projections/world-2030.html>. Accessed 14.11.2019.

⁴ Столько мест было изначально подготовлено для размещения возвращающихся.

⁵ Беленькая М. «Россия должна убедить международное сообщество, что речь идет о добровольном возвращении беженцев»: глава МИД Ливана об условиях возвращения сирийцев на родину // Коммерсантъ. № 149. 21 августа 2018 г. С. 6.

⁶ Цит. по: Joneidi L, Tüfekçi Z., Keskin O. Сирийские беженцы боятся возвращаться из Иордании: представитель УВКБ ООН в Иордании рассказал о положении беженцев в этой стране // Портал Агентства «Анадолу» [Турция] на рус. яз. 21.03.2019. URL: <https://www.aa.com.tr/ru/мир/сирийские-беженцы-боятся-возвращаться-из-иордании-/1424906>

⁷ Информационный бюллетень Центра по примирению враждующих сторон и контролю за перемещением беженцев. Министерство обороны РФ. 30.09.2019. URL: http://syria.mil.ru/peacemaking/info/refugee_migration/more.htm?id=12254728@egNews.

⁸ Россия направит в Сирию спецтехнику и более четырех тысяч тонн стройматериалов // Вести.ru. 13.09.2017. URL: <https://www.vesti.ru/videos/show/vid/729654>.

⁹ Conditions of Return for the Syrian Refugees in Lebanon. – Beirut (Lebanon): Common Space Initiative, 2018.

¹⁰ Информационный бюллетень Центра по примирению. Ук. соч.

¹¹ Syrian Authorities Force Syrian Refugees Returning from Jordan to Daraa by Land to Refer to Political Security Branch. Syrians for Truth and Justice Brief. 07.12.2018, URL: <https://stj-sy.org/en/1052>.

¹² Jordan: Intention survey analysis. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) data, November 2018. URL: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68440>.

¹³ Mhaissen R., Hodges E. Unpacking Return: Syrian Refugees Conditions and Concerns. SAWA for Development and Aid Report, February 2019. P. 34. URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SAWA_Unpacking%20Return%20Report.pdf.

¹⁴ В ходе войны в Сирии разрушено до 70% инфраструктуры крупных городов // Интерфакс. 24.04.2019. URL: <https://www.interfax.ru/world/659216>.

¹⁵ Межведомственные координационные штабы России и Сирии назвали проблемы, препятствующие возвращению беженцев. Министерство обороны РФ. 10.07.2019. URL: <http://syria.mil.ru/peacemaking/info/JHQsessions/more.htm?id=12240619@egNews>.

¹⁶ Вишнякова В. «Масштабного возвращения беженцев в Сирию не будет»: глава миссии Красного Креста в Ливане Кристоф Мартин дал эксклюзивное интервью News.ru // News.ru. 03.07.2019. URL: <https://news.ru/world/glava-missii-mkkk-v-livane-bezhency-boyatsya-stat-zaklyuchyonnyimi-v-sirii>.

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРОТИВОМИННОГО ЦЕНТРА ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РФ В СОХРАНЕНИИ ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ*

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-56-62

Аннотация В связи с пятилетним юбилеем Международного противоминного центра Вооруженных сил России (1 августа 2019 г.) в статье впервые предпринята попытка проанализировать вклад инженерных войск ВС РФ в сохранение памятников истории и культуры. Сделан вывод о том, что, учитывая особый статус историко-культурных и археологических комплексов Пальмиры, Алеппо и Дейр-эз-Зора (Сирия) или, например, «Долины кувшинов» (памятник Всемирного наследия ЮНЕСКО в Лаосе) для всемирной истории, культуры и мировой цивилизации, а также их значение для возрождения национальной экономики соответствующих стран, необходимо выделять разминирование таких объектов в особое направление гуманитарного разминирования, обладающее уникальной и универсальной ценностью.

Ключевые слова инженерные войска, Международный противоминный центр (МПЦ), сохранение наследия в зонах вооруженных конфликтов, гуманитарное разминирование, Сирия, г. Пальмира, г. Алеппо, Директорат древностей и музеев Сирии, Лаос, Долина кувшинов

Title The role of International Mine Action Center of the Russian Armed Forces in preservation of historical and cultural monuments

Abstract In the context of the five-year anniversary of the International Mine Action Center under the Russian Armed Forces (August 1, 2019), this article is the first attempt to analyze contribution of the Russian Engineer Troops to preservation of historical and cultural monuments. In view of special importance of historical and cultural monuments and archeological complexes of Palmyra, Aleppo, and Deir ez-Zor for the world history, culture and civilization, as well as their significance for post-conflict reconstruction in Syria, this type of mine clearance should be treated as a distinct dimension of humanitarian demining, of unique, universal value.

Keywords Engineer troops, International Mine Action Center, safeguarding cultural heritage in areas of armed conflict, humanitarian demining, Syria, Palmyra, Aleppo, Directorate-General of Antiquities and Museums, Laos, Plain of Jars

I. Начальный этап деятельности Международного противоминного центра ВС РФ

В 2019 г. Федеральное бюджетное учреждение «Международный противоминный центр Вооруженных Сил Российской Федерации» (далее – МПЦ) отмечает пятилетие с начала своей деятельности. Эта деятельность высоко оценена российскими властями. Центр был награжден орденом Кутузова I степени,

Соловейчикова Анна Евгеньевна – заместитель директора Архива РАН.

* Автор выражает благодарность сотрудникам Управления начальника инженерных войск ВС РФ.

прикрепленным к его знамени 18 декабря 2018 г. Президентом РФ В.В.Путиным. 4 августа 2017 г. МПЦ был удостоен национальной премии «Хранители наследия» в номинации «Подвиг» за гуманитарное разминирование территории и памятников архитектуры древнего города Пальмира (Сирия).

С точки зрения историка, археолога, архитектора или музейщика, МПЦ ВС РФ представляет собой не просто специализированное подразделение инженерных войск. Все его сотрудники являются хранителями всемирного культурного наследия; их руки первыми прикоснулись к тем памятникам истории и культуры, которым грозило полное уничтожение. Эти памятники мечтают увидеть миллионы людей со всем мире, исследовать – тысячи ученых, получить для экспонирования – десятки музеев. Любой учебник по истории Древнего мира, истории искусства, архитектуре и философии религии, как правило, начинается с фотографий и чертежей памятников архитектуры и скульптур Древнего Востока.

На фоне резонансных событий первой половины 2014 г. создание Международного противоминного центра выглядело довольно буднично и не привлекло особого внимания прессы. С 1 августа 2014 г. решением министра обороны генерала армии С.К.Шойгу в составе инженерных войск было сформировано подразделение, предназначенное для участия в международных программах, проектах и операциях по гуманитарному разминированию за пределами Российской Федерации.

Центру предстояло стать важным элементом в международной системе подготовки специалистов по борьбе с взрывоопасными предметами. В задачи МПЦ также входила подготовка иностранных специалистов по обнаружению, обезвреживанию и уничтожению самодельных взрывных устройств, разминированию местности и объектов в ходе проведения миротворческих и гуманитарных операций в соответствии с международными стандартами противоминной деятельности “IMAS” (International Mine Actions Standards), разработанными ООН.

Менее чем через полгода, в июне 2015 г., на базе МПЦ в подмосковном поселке Нахабино начала работу Первая международная конференция по гуманитарному разминированию. В ней приняли участие делегации более десяти стран (включая Египет, Индию и Пакистан), для которых, в условиях уже завершившихся или продолжающихся вооруженных конфликтов, остро актуальна помощь российских специалистов по гуманитарному разминированию. По замыслу начальника инженерных войск генерал-лейтенанта Ю.М.Ставицкого, данное мероприятие было хорошей возможностью для специалистов из заинтересованных стран нагляднее оценить и точнее определить приоритеты совместной работы. Став периодическим, мероприятие приобретает все больший авторитет и популярность среди не только профильных иностранных ведомств, но и международных неправительственных организаций. Вторая конференция, состоявшаяся в Москве в 2017 г., собрала вдвое больше делегаций.

1 июля 2015 г. был запущен интернет-сайт МПЦ ВС РФ,¹ а уже 2 июля 2015 г. на нем появилось сообщение о том, что «отряд разминирования Международного противоминного центра приступил к выполнению задач в районе предстоящего строительства моста через Керченский пролив». Наряду с различными модификациями неразорвавшихся бомб и снарядов времен обеих мировых войн, саперы встретились на этом объекте и с будущими музейными экспонатами. Пушечное ядро с сохранившимися фитилем и порохом, найденное в 500 м от вала Фанагорийской крепости, было обезврежено и передано в местный музей. Впоследствии эта территория вошла в состав нового российского туристического

маршрута «Золотое кольцо Боспорского Царства». Одноименный фестиваль в 2019 г. получил Гран-при премии Ростуризма «Russian Open Event Expo». Этот маршрут впервые позиционирует Россию на международной арене как один из уникальных центров античной культуры и цивилизации.

Таким образом, Крымский мост стал драйвером развития глобального туристического маршрута, охватывающего исторические территории 12 античных полисов. Полноправными участниками проекта могут считаться и специалисты МПЦ ВС РФ, обеспечившие безопасность не только строителей Крымского моста, но и развития прилегающей инфраструктуры. На каждом гектаре обследованной территории в районе строительства моста в среднем было найдено и обезврежено минимум четыре боеприпаса времен Великой Отечественной войны.

II. Разминирование объектов культуры в Сирии

На следующий день после освобождения сирийского г. Пальмиры (ар. Тадмор) от террористов-боевиков ИГИЛ,* 30 марта 2016 г., министр обороны Сергей Шойгу отдал приказ о переброске специалистов МПЦ для разминирования одного из символов мировой культуры. Отсутствие достоверной информации порождало бурю слухов и спекуляций в мировой прессе. Через день после прибытия российского военного борта с персоналом и оборудованием началась работа по разминированию исторической части Пальмиры. Вскоре прибыл и второй отряд, который помог завершить основные работы к 21 апреля 2016 г., когда во время телемоста с Москвой начальник инженерных войск генерал-лейтенант Ю.М.Ставицкий отрапортовал верховному главнокомандующему ВС РФ о завершении в полном объеме работ по разминированию исторической части Пальмиры. На тот момент были очищены 243 га территории памятника, 23 км дорог и 10 объектов культурного наследия. Число обезвреженных взрывоопасных предметов по окончании всех работ по разминированию аэропорта, города Тадмор и прилегающих территорий измерялось пятизначными цифрами (около 17,5 тысяч). Следует подчеркнуть, что, если в Пальмире, где историческая часть города отделена от современной, жилой его части, можно примерно оценить именно усилия по разминированию зоны историко-культурного наследия, то в целом для работы МПЦ эта задача пока затруднена. Официальные материалы ВС РФ по гуманитарному разминированию за рубежом содержат информацию лишь по всей совокупности объектов гражданской инфраструктуры, не выделяя данные о числе и площадях разминированных объектов культурного наследия, например, в Сирии и Лаосе.

Несмотря на единство методики разминирования для современных зданий и объектов архитектурной археологии, существенная разница при выборе *modus operandi* при работе на последних все же была. Памятники истории и культуры во всех случаях минировались более скрупулезно, с расчетом на неизвлекаемость заряда и неизбежное разрушение объекта. Наглядными примерами этого могут служить Тетрапилон, а также театр и храм Бэла, полностью или частично уничтоженные во время второго захвата Пальмиры террористами. К счастью, остались точные цифровые копии этих объектов – 3D-модели высочайшего разрешения, сделанные группой сотрудников Института истории материальной культуры Российской академии наук (ИИМК РАН) и Государственного Эрмитажа совместно с военными топографами и специалистами компании «Геоскан». Группа

* Исламское государство в Ираке и Леванте (ИГИЛ) – организация, запрещенная в РФ.

под руководством известного археолога, заместителя директора ИИМК РАН Н.Ф.Соловьевой в середине сентября 2016 г. вылетела в Пальмиру и провела съемку всего археологического комплекса, включая удаленные объекты, общей площадью 13 км². Доклад Н.Ф.Соловьевой об этой уникальной экспедиции прозвучал на секции «Сохранение культурного наследия» на V Международном Санкт-Петербургском культурном форуме (1–3 декабря 2016 г.). Первые слова ее доклада были словами искренней благодарности в адрес тех, кто своими руками разминировал руины, ежеминутно рискуя жизнью, – саперов Международного противоминного центра.

С момента завершения работ по разминированию Пальмиры весной 2016 г. военные инженеры согласились с концептуальной идеей *рассматривать разминирование как часть реставрационного процесса на объектах, находящихся в зонах вооруженных конфликтов*.

Через год 3D-модель Пальмиры была закончена силами отдела охранной археологии ИИМК РАН, а ее демо-версия была передана на Международном Санкт-Петербургском культурном форуме 2017 г. послу Сирийской Арабской Республики в присутствии генерального директора ЮНЕСКО И.Боковой и директора Государственного Эрмитажа М.Б.Пиотровского.

В марте–апреле 2017 г. российским саперам пришлось повторно разминировать Пальмиру, освобожденную после ее захвата боевиками в декабре 2016 г. Хотя у российских специалистов уже имелся уникальный опыт, не было известно о том, какие сюрпризы приготовили террористы на этот раз. Ко второй командировке саперы подготовились особо. Применялись новые средства поиска, которые испытывались, чтобы легче было обнаружить взрывоопасный предмет, а самое главное – надежно защитить сапера.

Прибыв в историческую часть города, саперы увидели, что разрушений стало намного больше. Любой прохожий мог случайно привести в действие взрывные устройства, которые были замаскированы под камни и части исторических строений. Уходя из Пальмиры, боевики сделали все, чтобы возвращение к мирной жизни для обычных сирийцев было максимально болезненным. В Тадморе любой мирный житель, в том числе ребенок, мог стать инвалидом или расстаться с жизнью, зайдя в свой дом. Ежедневно колонна с российскими саперами на автомобилях «Тайфун», «Рысь» и БТР-82А покидала полевой лагерь на рассвете, чтобы не упустить ни минуты светового дня, обследуя каждый дом, подвал и улицу района.

В период с 15 марта по 17 апреля 2017 г. в Пальмире от взрывоопасных предметов было очищено 1514 га территории, 140 км дорог, 1969 зданий и сооружений. Обнаружено и обезврежено 6609 взрывоопасных предметов.²

Несмотря на применявшиеся террористами изощренные методы минирования, сохранность древних памятников нельзя было ставить под угрозу. При невозможности вывоза обнаруженного взрывоопасного предмета памятники защищали, обкладывая их мешками с землей. В таком случае обнаруженный фугас разрушался с помощью специальных малых зарядов-разрушителей, что позволяло избежать взрыва основного заряда.

В отличие от Пальмиры, где основная работа велась на открытой местности, особенностью разминирования крупного сирийского города Алеппо была большая засоренность городских разрушений осколками боеприпасов, что препятствовало нормальной работе средств поиска. Объем работы увеличивался и за счет огромного количества подземных коммуникаций и сооружений. Алеппо состоит из полутора сотен кварталов, не имеет единой системы планировки, и для старых

районов характерна бессистемная сплошная застройка. Антиправительственные группировки вели здесь оборонительные бои, удерживая укрепленные позиции, заблаговременно и основательно оборудованные едва ли не в каждом доме. Тут же располагались мастерские по производству самодельных боеприпасов.

Прибыв в город в начале декабря 2016 г., саперы обнаружили полуразрушенным и почти сплошь заминированным двухмиллионный город, являвшийся до войны одним из важнейших промышленных и торговых центров Сирии. В отряде МПЦ работало 160 военнослужащих. В первую очередь, очищались социально значимые объекты инфраструктуры, основные улицы и сооружения, в том числе магазины, административные здания и подходы к ним. Осматривались мечети и парки, бульвары и скверы, жилой фонд, промышленные объекты, торговые площади. Саперы действовали в уже заселенных мирными жителями районах, но нередко заходили и в такие кварталы, которые всего пару дней назад были освобождены от боевиков.

На каждом шагу саперов ожидали новые «сюрпризы», в том числе и мины, установленные на неизвлекаемость. Противником использовались визуально незаметные фугасы, обмазанные гипсом и выкрашенные «под камень» с нажимным замыкателем-«гирляндой», источником питания или комплектом для радиоуправления. В надежде остановить возвращение мирных жителей в свои дома боевики минировали все, вплоть до детских игрушек.

Сложнейшая и четко выполненная работа при разминировании Алеппо заслужила высшую оценку российских и международных экспертов. В период с 5 декабря 2016 г. по 14 февраля 2017 г. в Алеппо от взрывоопасных предметов были очищены 2956 га территории, 945 км дорог, 4794 здания и сооружения. Всего было обезврежено 36319 взрывоопасных предметов. В дальнейшем в нескольких десятках километров к северо-востоку от Алеппо были разминированы 13 освобожденных населенных пунктов. Судя по карте, размещенной на сайте Директората древностей и музеев Сирии, в этом районе находится масса памятников истории и культуры, включая объекты из списка Всемирного наследия ЮНЕСКО. Безопасный город и его памятники становятся первыми островками, вокруг которых начинает теплится жизнь и развивается местный частный бизнес.

Гуманитарное разминирование в Сирии можно отделить от «боевого» лишь условно, поскольку саперы, помимо приборов для обнаружения взрывоопасных предметов, имели за спиной автомат и при необходимости были готовы вступить в бой со скрывавшимися в развалинах боевиками. По сути же в миссию военнослужащих Международного противоминного центра входил спектр задач, имеющих исключительно гуманитарный характер – разминирование жилых кварталов сирийских городов, очистка земель сельскохозяйственного назначения и стратегических объектов гражданской инфраструктуры, включая станции очистки воды, автомобильные и железные дороги, а также предприятия промышленности и сферы питания.

Хотелось бы надеяться, что в будущем исследователям удастся свести воедино все данные по тем памятникам и культовым объектам, которые были сохранены силами российских специалистов по разминированию. Вряд ли можно сомневаться в том, что число таких объектов окажется впечатляющим. Вклад МПЦ и инженерных войск ВС РФ в сохранение культурного наследия Сирии также по достоинству отмечен народом этой страны. Профессор археологии Университета Дамаска Маамун Абдулкарим, лично вывозивший памятники пальмирского музея в безопасное место перед самым захватом музейного комплекса боевиками ИГИЛ, в ходе участия в работе VII Международного Санкт-Петербургского культурного

форума в 2018 г. подчеркнул роль российских специалистов в деле спасения и сохранения сирийских памятников культурного и духовного наследия. Возглавляя в годы вооруженного конфликта Директорат древностей и музеев Сирии и будучи одновременно действующим экспертом ЮНЕСКО, он, как никто другой, понимал важность российского вклада в дело сохранения исторического, культурного и духовного наследия в период вооруженного конфликта. Жестоко убитый боевиками в Пальмире археолог, друг и коллега профессора Абдулкарима профессор Халед Аль-Асад стал символом того, что такого рода деятельность порой связана со смертельной опасностью даже для гражданских ученых.

III. Значение разминирования культурных объектов для развития туризма в Сирии и Лаосе

Первые иностранные туристы появились в Пальмире практически сразу же после ее второго освобождения и повторной очистки территории от взрывоопасных предметов, даже невзирая на сохранявшуюся угрозу нападения отдельных групп боевиков. С апреля 2019 г. в сирийских СМИ появились регулярные сообщения о посещениях Пальмиры группами иностранных туристов. Цитадель Алеппо стала первым музеем, принявшим экскурсантов практически сразу же после того, как смолкли выстрелы на улицах, а российские саперы тщательно проверили все катакомбы этой знаменитой фортификации. Для сирийского населения посещение национальных достопримечательностей имело важное символическое значение, т. к. означало возвращение к мирной жизни во всей ее полноте. Многонациональный и многоконфессиональный народ Сирии с трепетом относится к своей национальной идентичности, отдавая себе отчет в том, что живет на земле, где находятся истоки мировых цивилизаций. Для того, чтобы обеспечить безопасность мирного населения и восстановления и развития экономической инфраструктуры, одним из драйверов которой является туризм, в России было принято решение открыть в САР филиал МПЦ ВС РФ.

На 2019–2020 гг. запланированы также работы отряда разминирования МПЦ ВС РФ в Лаосе в границах территории так называемой «Долины кувшинов» – комплексного объекта культурного и природного наследия, включенного в список Всемирного наследия ЮНЕСКО. Как и в случаях с упомянутыми сирийскими объектами, вторая жизнь данного памятника может начаться только после работы российских саперов. Только после этого объекты будут доступны археологам и многочисленным туристам, появятся новые рабочие места для местных музейщиков и гидов. В отчетах по разминированию территории снова будут фигурировать скупые цифры очищенных гектаров земли и дорог, числа и веса обнаруженных боеприпасов с видовыми характеристиками, площади территории памятника, разминированной и доступной широкой общественности. Критерий доступности объекта культурного наследия для публики является необходимым и обязательным при включении памятника в Список объектов ЮНЕСКО. МПЦ ВС РФ содействует выполнению этого требования в Долине кувшинов.

IV. Деятельность зарубежных филиалов МПЦ

В январе 2017 г. в Алеппо был образован филиал МПЦ ВС РФ – Центр разминирования вооруженных сил САР. В задачи Центра входят подготовка сирийских саперов, обмен опытом между саперами иностранных государств и

сирийских ВС, координация действий на территории Сирии в ходе выполнения задач по разминированию. Девиз Центра: «Стань сапером – спаси жизнь!»

В Центре организовано обучение всех категорий сирийских военнослужащих, а также представителей служб государственной безопасности, полиции и других силовых структур сирийского государства. Обучение в Центре проводят преподаватели, имеющие большой опыт практического разминирования, в т. ч. в различных городах Сирии. В ходе обучения применяются учебные пособия на арабском языке. Чтобы сирийские саперы могли полноценно работать, им передано большое количество оборудования на значительную сумму. Речь идет о совершенно новых образцах, включая средства защиты сапера, которые дают чувство уверенности при выполнении задач.

В апреле 2016 г. усилиями Центра еще в Пальмире было подготовлено более 70 специалистов. В городах Алеппо и Хомсе (куда позднее передислоцировался Центр), численность подготовленных специалистов измерялось уже сотнями человек.

Второй страной, где был открыт филиал МПЦ, стала Лаосская Народно-Демократическая Республика (ЛНДР). Лаос подвергся массовой американской бомбардировке в период Вьетнамской войны 1964–1973 гг.

Первая пятимесячная командировка в Лаос для МПЦ началась в октябре 2018 г. и закончилась в марте 2019 г. В этот раз российские саперы не работали с памятниками истории и культуры, но делали не менее важное дело для развития экономики и въездного туризма в Лаос – очищали от сотен скрытых в джунглях и земле боеприпасов территорию, на которой местные жители могут безопасно заниматься сельским хозяйством. Этот участок провинции Боликхамсай находится вблизи от основной туристической трассы, проходящей с севера на юг. Параллельно с очисткой территории преподаватели МПЦ обучали местные кадры работе на российском оборудовании, которое РФ передала в дар Лаосу по завершении миссии. Как уже упоминалось выше, в середине октября 2019 г. отряд разминирования МПЦ ВС РФ года вновь отправился в ЛНДР, чтобы продолжить гуманитарное разминирование территории, теперь уже включая и ту часть, которая входит в границы территории объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО – Долины кувшинов.

Подобно тому, как невозможно в чисто материальных категориях измерить подлинную ценность объекта культурного наследия мирового значения, невозможно измерить и вклад участников операций по разминированию в сохранение историко-культурных памятников и шедевров. Важно, чтобы эти уникальные операции остались в памяти россиян и международной общественности.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Международный противоминный центр // Официальный сайт Министерства обороны России. URL: <http://stat.mil.ru/mpc/info.htm>.

² Статистические данные, иллюстрирующие масштабы завершённых операций по гуманитарному разминированию, получены в Управлении начальника инженерных войск ВС РФ или на официальном сайте Министерства обороны РФ.

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ АВИАКОМПАНИИ КАК ИНСТРУМЕНТ «МЯГКОЙ СИЛЫ»:
“QATAR AIRWAYS” И “TURKISH AIRLINES”**

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-63-73

Аннотация В статье рассматривается деятельность авиакомпаний как инструментов «мягкой силы» государств. Использование авиакомпаний в этом качестве рассматривается сквозь призму концепции А.Вьюинга о трех «валютах мягкой силы», среди которых выделяется «компетентность». Высокий уровень сервиса на борту, распространяемая во время рейсов печатная продукция, а также рекламные видеоролики способствуют формированию у авиапассажиров позитивного образа страны, которой принадлежит авиакомпания. В работе сравнивается деятельность двух ближневосточных авиакомпаний – “Turkish Airlines” и “Qatar Airways”. Авторы приходят к выводу о том, что обе компании используют схожий набор средств воздействия на пассажиров, а некоторые нюансы обусловлены спецификой внешнеполитических стратегий Турции и Катара.

Ключевые слова Турция, Катар, «мягкая сила», внешняя политика, негосударственные акторы, авиакомпании, восприятие, образ страны

Title Flag-carrying airlines as soft power tools: Turkish Airlines and Qatar Airways

Abstract The article conceptualizes activities of airlines as a soft power tool in the state's arsenal. The use of airlines in this capacity conforms to Alexander Vuving's concept of three “power currencies”, one of which is “brilliance”, or level of competence. High level of onboard service, inflight print production, and promotional videos contribute to promoting positive image of a country represented by an airline. The article compares respective activities of two airlines from the Middle East – “Turkish Airlines” and “Qatar Airways”. The authors conclude that these airlines use similar range of means to influence passengers while certain nuances stem from the specifics of Turkish and Qatari foreign political strategies.

Keywords Turkey, Qatar, soft power, foreign policy, non-state actors, airlines, perceptions, country image

I. Введение

«Мягкая сила» – термин, впервые употребленный американским политологом Дж.Наем в 1990 г. в значении способности страны достигать внешнеполитических целей с помощью убеждения и привлечения на свою сторону.¹ Обычно категория «мягкой силы» упоминается в контексте анализа дискурса ориентированных на

Сучков Максим Александрович – доцент, старший научный сотрудник Лаборатории анализа международных процессов МГИМО-Университета МИД РФ; Седелев Артем Константинович – председатель Ближневосточного клуба Научного студенческого общества МГИМО-Университета.

внешнюю аудиторию государственных телеканалов, национального кинематографа и музыки, торговых марок и т. п.

Исследования, где в качестве инструмента «мягкой силы» рассматривались бы гражданские авиаперевозчики, пока малочисленны, в т. ч. в России. Между тем анализ такой проблемы может предложить нестандартный срез для исследования внешней политики представляемой авиакомпанией страны.

Во-первых, в наименованиях большинства национальных авиакомпаний присутствует название страны, на территории которой они базируются: “British Airways”, “Air France”, “Alitalia”, “Singapore Airlines”, “Turkish Airlines”, “Air India”, “Ethiopian Airlines” и т. д. Это объясняется тем, что еще со времен зарождения международного коммерческого авиатранспорта авиакомпания была способом репрезентации государства за рубежом, а наличие национальной авиакомпании являлось одним из символов уровня технологического и экономического развития государства, его способности следовать мировым тенденциям. С тех пор распространено мнение о том, что именно авиакомпания ответственна за первые впечатления пассажира о соответствующей стране.² Поэтому многие авиаперевозчики стремятся подчеркнуть свою национальную идентичность в интерьере самолетов, форме бортпроводников, содержании журналов, предоставляемых пассажирам на борту и, наконец, самой ливрее самолетов.³

Вторым элементом имиджа национальной авиакомпании является уровень комфорта. Чем современнее и комфортабельнее самолеты такой авиакомпании, тем лучше образ страны для пассажира. Хороший сервис на борту повышает в глазах пассажиров репутацию национального авиаперевозчика, а как следствие – и государства, которое он представляет. Кроме того, на борту самолета пассажиры могут ознакомиться с информацией о представленном авиакомпанией государстве, узнать о том, как можно интересно провести время в стране, в каких местах побывать, какие национальные блюда попробовать и т. п. В своих рекламных видео многие авиакомпании фокусируют внимание пассажиров, в первую очередь, на тех городах и странах, где они базируются, стремясь создать их позитивный образ в сознании зрителя. Наконец, самолеты государственных авиакомпаний используются для гуманитарных миссий. “Turkish Airlines”, например, доставляла продовольствие в регионы, которым грозил голод. В результате в сознании пассажиров происходит слияние образов авиакомпании и страны.

Наиболее точную методологию, которая применима к изучению феномена использования национальных авиаперевозчиков в качестве инструментов «мягкой силы» государства, предлагает американский исследователь Александр Вьюинг (Центр азиатско-тихоокеанских исследований в сфере безопасности, Гонолулу, Гавайи). Определяя «мягкую силу» как «способность привлекать», он задается вопросом о том, что и как именно она должна привлекать. Исследователь разрабатывает концепцию «ресурсов власти», которые определяет как нечто, благодаря чему возможно применение силы (армия, моральные ценности). Ресурсы могут задействоваться в качестве как «мягкой», так и «жесткой» силы: например, моральные ценности используют как для того, чтобы «убедить», так и для того, чтобы «заставить», подвергнув давлению общества. Для преодоления этой дилеммы А.Вьюинг вводит понятие «валюта силы», которая понимается как свойство имеющихся ресурсов и осуществляемых действий (“properties of resources and activities”), позволяющее квалифицировать использование определенного ресурса в конкретном случае как инструмент «мягкой», а не «жесткой» силы. Всего исследователь выделяет три таких «валюты»: добронамеренность (“benignity”), компетентность (“brilliance”) и красота (“beauty”).

В случае с авиакомпаниями наиболее важной представляется вторая «валюта» по классификации Вьюинга, т. е. «компетентность», которую он понимает как «воздействие на склонность людей учиться на успехах других», генерирующее «мягкую силу» посредством восхищения [успехом].⁴ Предлагая сервис высокого уровня, авиакомпания может стать предметом уважения и восхищения пассажиров. Поскольку она является национальным авиаперевозчиком, это может стимулировать и такие же эмоции по отношению к соответствующей стране.⁵ Создание позитивного образа страны путем предоставления высокого уровня сервиса является не единственным способом воздействия авиаперевозчика на пассажира. В своей печатной продукции многие авиакомпании подробно рассказывают о достижениях своей страны, а в рекламных видео наглядно демонстрируют уровень ее развития, культуры и т. д.

Важно отметить, что авиакомпания может являться не только самим инструментом «мягкой силы», но и «посредником» в этой сфере, поскольку в буквальном смысле сокращает расстояние между страной и всем миром, облегчает культурный обмен и предоставляет всем желающим возможность посетить соответствующую страну.⁶

Внешнеполитический курс, а также другие характеристики того или иного государства отражаются и на том, как оно применяет «мягкую силу». Страны по-разному используют возможности своих национальных перевозчиков. Цель данной статьи – сравнить, как именно авиакомпании стремятся воздействовать на своих пассажиров, какие средства для этого выбирают, на чем делают бóльший акцент и как это связано с внешнеполитической стратегией страны. Выбор для сравнения двух ведущих ближневосточных авиакомпаний – “Turkish Airlines” и “Qatar Airways” обусловлен их особо успешными проектами в этой сфере, которые каждая из стран реализовала с учетом своей национальной специфики, при важных различиях в их внешнеполитических стратегиях, геополитических интересах, региональной роли и т. д. Так, будучи «малым», хотя и состоятельным, государством, Катар стремится к активному изменению региональной системы международных отношений, используя для этого, например, информационно-пропагандистское влияние своего телеканала “Al-Jazeera”, в частности, сыгравшего значительную роль в событиях «арабской весны». Турция же входит в группу “G-20” (“Большую двадцатку» ведущих стран мира) и претендует на региональное лидерство на «Большом Ближнем Востоке».⁷

II. “Qatar Airways”

Авиакомпания “Qatar Airways” располагает всеми условиями для того, чтобы играть роль эффективного инструмента внешней политики Катара и инструмента его «мягкой силы». Авиакомпания является частью большого государственного конгломерата компаний “Qatar Airways Group”, контролирующего весь гражданский авиационный сектор Катара. Во многом именно “Qatar Airways” обеспечивает связь Катара с миром: так, в 2018 г. компания перевезла 29,16 млн. человек,⁸ а через международный аэропорт Дохи (через него следуют все пассажиры авиакомпании) прошло 34,2 млн. человек.⁹ В сознании пассажиров авиакомпания зачастую становится первым представителем Катара.

Ливрея компании (цветовая схема покраски самолета) дает наглядное представление о том, какой стране принадлежат ее самолеты. Треть фюзеляжа занимает большое слово “QATAR”, написанное соответствующим цветом катарского флага темно-бордовым цветом. На килях самолетов нарисован силуэт

национального животного эмирата орикса – особого вид антилоп с длинными тонкими рогами. Таким образом, самолеты “Qatar Airways” позволяют безошибочно определить, какой стране принадлежит борт, а большой и разнообразный флот авиакомпании создает у пассажиров впечатление о высоком уровне экономического развития Катара.

Еще большее значение имеет сервис на борту: его качество серьезно влияет на выбор пассажирами той или иной авиакомпании. Чем сервис лучше, тем больше пассажиров будет проходить через аэропорт «Хамад» в Дохе и тем больше туристов захочет посетить страну, узнать о ее культуре и истории. “Qatar Airways” известна высоким уровнем предоставляемого сервиса: за период 2010–2019 гг. компания пять раз объявлялась лучшей авиакомпанией в мире по версии престижного рейтинга авиационной консалтинговой компании “Skytrax”.¹⁰

В условиях ограниченности набора доступных в полете развлечений пассажир обычно пользуется предлагаемым контентом посредством телеэкранов, вмонтированных в спинки впереди стоящих кресел. Бортовая система развлечений предоставляет пользователю возможность просмотра фильмов, сериалов, прослушивания музыки, чтения, доступа к видеоиграм. Бортовая система развлечений “Qatar Airways” носит название “Oryx One”, что подчеркивает целостность бренда авиакомпании, являющегося и брендом страны: орикс снаружи и орикс внутри.

В число загруженных в бортовую систему фильмов, наряду с голливудской, болливудской, арабской и европейской продукцией, включены фильмы под брендом “Made in Qatar”. Среди них еще зимой 2019 г. можно было найти фильм по актуальной политической тематике «Женщина во время блокады» (“A woman in the time of blockade”), рассказывающий историю катарско-эмиратской пары и семей ее участников, разделенных блокадой Катара со стороны «арабской четверки» в июне 2017 г. Фильм «Воплощение» (“Embodiment”) повествует о взаимодействии традиций и современности в Катаре, а действие картины «Голоса из урбанистического пейзажа» (“Voices from urbanscape”) происходит в современной Дохе, через аэропорт которой пролетают все самолеты авиакомпании;¹¹ о Дохе же повествует короткометражный фильм «Миг с ветром» (“A moment with the wind”), представляющий столицу страны как прогрессивный мультикультурный город. В 2019 г. в категории “Made in Qatar” появился фильм о том, как катарцы ловят рыбу традиционным способом - «Рыбаки». Среди сериалов, загруженных в систему развлечений, можно выбрать продукцию категории “Discover Qatar”: например, программу “Explore Qatar” и семисерийный сериал “Senses of Qatar”, рассказывающий о гармонии традиций и современности в стране.¹² Весь ряд такой видеопродукции, предлагаемый пассажирам “Qatar Airways”, призван подчеркнуть особую идентичность Катара: гармоничное сочетание традиций и инноваций, прошлого и настоящего.

Ежемесячный бортовой журнал авиакомпании, который также имеет характерное название “Oryx”, издается с января 2017 г. Хотя в опубликованных к августу 2019 г. 32 выпусках журнала не очень много контента, посвященного именно Катару, некоторые материалы привлекают особое внимание. Все выпуски 2017 г. начинались с большой фотографии, иллюстрировавшей определенную сферу жизни Катара. Фотографии сопровождались коротким комментарием, призванным показать глубокие исторические корни и традиции страны, создать манящую путешественников атмосферу таинственности. Например, на развороте февральского выпуска 2017 г. изображен резчик по камню, сидящий в одном из каменных домов в исторической части Дохи. Изображение сопровождается

комментарием: «Запечатленный в истории. Традиции совершенства. Изделие из камня, ставшее искусством».¹³ В январском, мартовском и майском выпусках 2017 г. можно увидеть фотографию исторического рынка Дохи Сук-Вакиф,¹⁴ а в июньском и сентябрьском выпусках¹⁵ – сцену, изображающую отца, который обучает сына соколиной охоте. Изображение сопровождается комментарием: «Неизменный ритуал. Некоторые вещи меняются, а другие – никогда. Передаваясь от отца к сыну, традиции формируют наше будущее». Данная фраза представляет собой аллюзию на смену власти в Катаре: в 2013 г. правитель страны шейх Хамад бин Халифа ат-Тани отказался от престола в пользу своего сына – ныне действующего эмира Тамима бин Хамада ат-Тани. В февральском выпуске 2019 г. на первом развороте изображена панорама Дохи, на ее фоне плывет «дау» – традиционный арабский парусный корабль, а в комментарии – вопрос: «Какая еще страна возвращается к своему прошлому, чтобы строить свое будущее?» Данный сюжет также ориентирован на закрепление в сознании гостей образа страны, уверенно идущей к будущему под руководством нового монарха.

В начале каждого из выпусков (до декабря 2018 г.) можно найти инфографику, рассказывающую о той или иной стороне жизни Дохи или Катара в целом: достижениях в искусстве и спорте, интересных местах Дохи (число музеев и театров, высота статуй, возраст зданий и т. п.), площади озелененной пустыни. Таким образом, демонстрируются достижения Катара в экономическом, социальном и культурном развитии. В каждом выпуске также присутствует раздел посвященный катарской государственной благотворительной программе “Educate a child”, направленной на предоставление бесплатного образования детям по всему миру. Катар стремится следовать мировой тенденции организации благотворительных программ, в т. ч. для населения других стран, а авиакомпания – лучший инструмент для того, чтобы рассказать миру об успехах в деле реализации таких программ.

Одним из самых эффективных средств продвижения образа Катара являются видеоролики авиакомпании, в которых “Qatar Airways” стремится создать позитивный образ Катара и привлечь в страну как можно больше туристов, которые пополнят казну эмирата. Среди примеров видеозаписей, особенно информативных в плане сопряжения образа страны и авиакомпании, – размещенное на официальном Youtube-канале авиакомпании 4 февраля 2013 г. видео о туристических развлечениях в Катаре (сафари, скачках, шоппинге в исторической части города, катании на традиционной лодке ловцов жемчуга, ночевке в пустыне с бедуинами, пляжном отдыхе),¹⁶ видеозапись от 28 февраля 2013 г. «Суть Дохи, Катара и Qatar Airways за 3 минуты» с комментариями «От традиции к современности», «Где Восток встречается с Западом», «Катар принимает Чемпионат мира по футболу 2022»¹⁷ и т. п. Таким образом постоянно подчеркивается, что «лучшая авиакомпания в мире» обеспечивает связь «прекрасной, гармоничной страны» с миром, что Катар – открытая для всех желающих страна, в которой каждый сможет содержательно провести время.

Показательно, что “Qatar Airways” специально стимулирует транзитных пассажиров бронировать путешествия с более длительными пересадками в Дохе, чтобы они могли провести в стране некоторое время. Те клиенты авиакомпании, чья пересадка длится от 5 до 96 часов, могут бесплатно оформить въездную визу. Авиакомпания предлагает своим пассажирам пакет услуг “Stopover in Qatar” («Остановка в Катаре»), благодаря чему еще при бронировании авиабилета с пересадкой в Дохе клиент может забронировать отель на 1–4 ночи.¹⁸ Кроме того,

на сайте авиакомпании пассажиру предоставляется возможность покупки различных экскурсий, туров и сафари.

“Qatar Airways” являются и проводником гуманитарных инициатив своего государства. На самолетах авиакомпании неоднократно доставлялась гуманитарная помощь в районы, пострадавшие от природных катаклизмов (цунами 2006 г. в Юго-Восточной Азии) и в регионы с тяжелой гуманитарной обстановкой, например, в Дарфур (Судан), Сектор Газа и т. п. Кроме того, компания жертвовала деньги на восстановление пострадавших от землетрясений регионов: например, на ее средства в 2008 г. была построена школа в китайской провинции Сычуань. Как заявил в 2010 г. генеральный директор “Qatar Airways” Акбар аль-Бакер, «доставка предметов первой необходимости разным странам заложена в нашей миссии как глобальной авиакомпании и как посредника в программе по предоставлению чрезвычайной помощи Государства Катар».¹⁹ Таким образом, авиакомпания используется в качестве посла своей страны на международной арене с целью улучшения ее имиджа. Предоставление даже ограниченного объема гуманитарной помощи не только позволяет продемонстрировать «добрые намерения» Катара в отношении нуждающихся, но и коррелирует с религиозными ценностями страны, которые имеют все большее значение в формировании позитивного образа Катара в исламском мире.

В целом для воздействия на пассажира с целью создания положительного образа Катара и привлечения новых туристов и бизнесменов в страну авиакомпания предоставляет сервис высочайшего уровня, публикует целевую, тщательно подобранную рекламную информацию о стране в бортовых журналах для пассажиров, показывает на борту самолета фильмы национального производства, рассказывает о государстве в рекламных роликах и регулярно осуществляет доставку катарской гуманитарной помощи.

III. “Turkish Airlines”

В отличие от катарского национального авиаперевозчика, “Turkish Airlines” принадлежат турецкому государству лишь частично – на 49%. Остальные 51% распределены среди частных инвесторов, которые, однако, могут назначать лишь двух из семи членов совета директоров. Остальные пять назначаются правительством, которое таким образом контролирует авиакомпанию.²⁰ Подобно “Qatar Airways” в Дохе, “Turkish Airlines” имеют тесные связи с элементами авиационной инфраструктуры Стамбула – главного хаба авиакомпании. В 2019 г. в городе был открыт новый большой аэропорт, призванный расширить возможности для развития его основного клиента – национального перевозчика, а также произвести позитивное впечатление на прилетающих пассажиров своими размерами, изяществом и красотой.

“Turkish Airlines” располагают всеми условиями для того, чтобы успешно выполнять роль инструмента «мягкой силы» Турции, и использует тот же набор средств воздействия на пассажиров, что и “Qatar Airways”. Ливрея авиакомпании привлекает внимание, поскольку самолеты частично выкрашены в красный цвет – цвет турецкого флага; бортпроводники также носят форму красного цвета.

“Turkish Airlines” уделяют большое внимание печатной продукции, предоставляемой пассажирам на борту – прежде всего, журналу “Skylife”. Если “Qatar Airways”, рассказывая о Катаре, ограничиваются лишь инфографикой, фотографиями и несколькими статьями (за исключением декабрьского выпуска журнала 2018 г.), то выпуски журнала “Skylife” в среднем наполовину состоят из

статей о Турции. С политико-идеологической точки зрения, содержание этих статей в целом соответствует концепции «неоосманизма», являющейся основой внешней политики Турции. В данном случае неоосманизм трактуется как возвращение Турции к своим османским корням, сохранение и популяризация истории Османской империи, развитие ее наследия.²¹ Авиакомпания, чьи самолеты летают в более чем 300 пунктов назначения, как нельзя лучше подходит для целей реализации данной доктрины, и Турция явно рассматривает национального авиаперевозчика как средство продвижения принципов «доктрины неоосманизма» за рубежом и, в первую очередь, среди своих ближайших соседей.

В журнале “Skylife” много исторических отсылок к временам Османской империи, особенно в статьях о турецких городах. Авторы всячески стремятся подчеркнуть статус империи как одного из культурных и научных центров Средневековья и Нового времени. В каждом выпуске публикуются 2–3 статьи о Стамбуле, его истории, необычных достопримечательностях, новых развлечениях в городе: например, статья «Три башни, один Стамбул» в январском выпуске 2019 г. подробно рассказывает об истории трех башен Стамбула: Галатской, Девичьей и Баязит.²² Посредством национальной авиакомпании турецкие власти стремятся распространить базовые знания об истории своей страны среди путешественников из других стран, побудить их углубленно изучать ее.

В журнале присутствует постоянная рубрика, посвященная рецептам турецких блюд, причем название каждого из ее выпусков отсылает к традициям именно османской кухни, например: “Winter Vegetables in the Ottoman Period”,²³ “Breakfast Culture in the Ottoman Period”,²⁴ “Sherbet in Ottoman Cuisine”.²⁵ В целом, в журнале много статей именно об исторических корнях турецкой кухни, впитавшей в себя различные культурные традиции (в этом смысле показателен материал в июльском выпуске 2019 г. об Анатолии как центре формирования турецкой кухни, которая описывается словами средневекового арабского путешественника XIV в. ибн Баттуты как «самая красивая земля на свете»²⁶).

Отсылки к великому османскому прошлому Турции можно найти буквально в каждой статье журнала, в т. ч. в материалах, посвященных взаимоотношениям с другими странами. Например, длинная статья о годе турецкой культуры в Японии²⁷ в июльском выпуске 2019 г. повествует о «крепких исторических связях» двух стран и выдержана в однозначно позитивном ключе, с акцентом на том, что зародившиеся благодаря морскому сообщению связи между Турцией и Японией значительно укрепились благодаря авиатранспорту. При этом авторы демонстрируют крайне избирательное отношение к истории турецко-японских отношений, которая изображается исключительно как череда дружественных контактов. Однако отношения двух стран нередко характеризовались значительной напряженностью: например, в 1930-е гг., ввиду того, что японское руководство пригласило к себе внука Абдул-Хамида II Мехмета Абдул-Керима и некоторых представителей пантюркистского движения и даже пыталась создать марионеточное тюркское государство в Восточном Туркестане, опираясь на идеи пантюркизма,²⁸ с которыми боролся президент Турецкой республики Мустафа Кемаль Ататюрк.

Показательна и публикация в том же выпуске журнала об истории организации «Красный полумесяц» – османского аналога движения «Красного креста».²⁹ «Где бы ни произошла катастрофа, Красный Крест [в период правления Ататюрка организация была переименована – прим. авт.] спешит на помощь во имя турецкого народа». Турция представляется как страна, исторически заботившаяся обо всех, кто нуждался в помощи. При этом особая роль отводится

религиозно-этическим категориям как базовому стимулу к гуманитарной помощи, в т. ч. в зонах конфликтов.

Содержание рекламных роликов, опубликованных на официальном Youtube-канале авиакомпании, сопоставимо с содержанием аналогичной рекламной продукции “Qatar Airways”. В видеоматериалах всячески подчеркивается то, насколько важную миссию выполняют авиакомпания и ее сотрудники, которые представляют Турцию на мировой арене и несут государственный флаг страны (на этом делается особый акцент) в различные города мира.³⁰ В других видео рассказывается о Стамбуле как главном хабе “Turkish Airways”; подчеркивается, что во время длинной пересадки пассажиры могут прогуляться по городу, а не ожидать рейса, сидя в аэропорту.³¹ “Turkish Airlines” активно рекламируют не только Стамбул, но и другие регионы Турции,³² а по сути – Турцию в целом, рассказывая о том, что интересного в ней смогут найти путешественники и демонстрируя высокий уровень развития ее духовной культуры, сознательности и патриотичности турецких граждан. В соответствии с терминологией Вьювинга, это должно стимулировать «восхищение», благодаря чему создается привлекательный образ Турции в глазах населения других стран.

В практическом плане авиакомпания предлагает своим пассажирам специальные пакеты услуг, включающие авиаперелет и различные развлечения в Стамбуле во время пересадки. Благодаря программе “Touristanbul” пассажиры “Turkish Airlines” могут зарегистрироваться на бесплатный тур по городу, если их пересадка длится от 6 до 24 часов. Интересным предложением для пассажиров также должна стать программа “Stopover” («Остановка»): как отмечается на сайте авиакомпании, «нет смысла останавливаться в Стамбуле, если вы не можете насладиться [этим] городом».³³ Те пассажиры авиакомпании, чья пересадка составляет более 20 часов, могут отправить заявку на бесплатное проживание в четырехзвездочном отеле в течение одной ночи, если они путешествуют эконом-классом, и на две ночи в пятизвездочном отеле – если они путешествуют бизнес-классом. Таким образом, авиакомпания стимулирует пассажиров планировать свое путешествие так, чтобы провести в Стамбуле хотя бы один день. А поскольку за один день осмотреть все достопримечательности этого города крайне сложно, многие пассажиры, вероятно, захотят вновь специально приехать в Стамбул и расскажут о нем родным и друзьям, способствуя развитию туризма и созданию позитивного образа Турции в мире.

“Turkish Airlines” также известна своей гуманитарной деятельностью. В 2017 г. авиакомпания доставила 60 тонн продуктов и воды в столицу Сомали Могадишо на деньги, собранные во время общественной кампании.³⁴ В 2019 г. сотрудники авиакомпании собрали 1 млн. турецких лир для помощи беженцам-мусульманам из Мьянмы.³⁵ Через деятельность авиакомпании турецкое правительство демонстрирует свою приверженность как универсальным, так и мусульманским ценностям и готовность прийти на помощь пострадавшим даже в отдаленных регионах мира. В этом контексте особое значение приобретает участие в оказании гуманитарной помощи единоверцам, что находится в русле доктрины «панисламизма», являющейся ныне одной из опор внешней политики Турции.

IV. Заключение

Подводя итоги, можно выделить некоторые сходства и различия в том, как Катар и Турция используют своих национальных авиаперевозчиков в качестве

инструментов проецирования «мягкой силы». Обе авиакомпании предоставляют пассажирам высокий уровень сервиса на борту, что порождает, по терминологии А.Вьюинга, «восхищение» уровнем развития авиакомпании и стоящего за ней государства. Этому же служит и развитие больших современных аэропортов, чему Катар и Турция уделяют пристальное внимание. Обе авиакомпании предоставляют своим пассажирам широкий перечень развлечений на борту: фильмы, видеоконтент, ежемесячные журналы. С помощью этих средств воздействия авиакомпании стремятся донести до пассажира «правильную» информацию о своей стране, создать ее позитивный образ, а также побудить пассажиров провести в их странах как можно больше времени, даже если они летят в Доху или Стамбул не как в конечный пункт путешествия, а как в пункт пересадки на пути в третью страну.

В целом, “Turkish Airlines” используют тот же набор средств, что и “Qatar Airways”. Различия состоят в том, что турецкая компания делает больший акцент на истории и культурном разнообразии своей страны и особенно Стамбула, в котором находится главный аэропорт авиакомпании, а “Qatar Airways” более эффективно использует свое преимущество в уровне предоставляемого сервиса с целью воздействия на пассажиров. “Turkish Airlines” пытаются действовать в том же направлении, однако в последние годы рейтинг компании неуклонно снижается: в 2011–2016 гг. компания входила в топ-10 лучших авиакомпаний мира по версии “Skytrax”, однако в 2019 г. заняла лишь 27-е место.³⁶ Стремясь закамуфлировать недостаток исторического наследия, катарская авиакомпания упирает на «настоящем» страны, на том, чем она живет сейчас и чем будет жить завтра. В то же время “Turkish Airlines” делают особый акцент на историческом величии Турции в соответствии с концепцией «неоосманизма».

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Nye J.S. Bound to lead: The changing nature of American power. – N.Y.: Basic Books, 1990.

² McClory J. Love from above: the soft power of aviation // Aviation: Benefits Beyond Borders. – Geneva: Air Transport Action Group, 2014. P. 30–32. URL: https://aviationbenefits.org/media/13961/ATAG_AviationBenefits2014_ESSAY_Love-from-above.pdf.

³ Raguraman K. Airlines as instruments for nation building and national identity: case study of Malaysia and Singapore // Journal of Transport Geography. V. 5. № 4. 1997. P. 239–256.

⁴ Vuving A.L. How Soft Power Works. Paper presented at the panel “Soft Power and Smart Power,” American Political Science Association (APSA) annual meeting, Toronto, 3 September 2009. URL: <https://apcss.org/Publications/Vuving%20How%20soft%20power%20works%20APSA%202009.pdf>.

⁵ Ibid.

⁶ McClory J. Op. cit.

⁷ Аватков В.А. Неоосманизм. Базовая идеологема и геостратегия Турции // Свободная мысль. 2014. № 3. С.71–78. URL: <http://svom.info/entry/458-neosmanizm>.

⁸ Number of passengers carried by Qatar Airways from FY 2015 to FY 2018 (in millions) // Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/691516/qatar-airways-passengers-carried>.

-
- ⁹ Qatar Airways Group Annual Report. Fiscal Year 2018. 1 April 2017 – 31 March 2018. URL: <https://www.qatarairways.com/content/dam/documents/annual-reports/2018/19630-Annual-Report-2018-EN-Digital.pdf>.
- ¹⁰ Airline of the Year Winners. Skytrax World Airline Awards. URL: <https://www.worldairlineawards.com/airline-of-the-year-winners>. Accessed 15.11.2019.
- ¹¹ Movies // Qatar Airways web-site. URL: <https://www.qatarairways.com/en/ife-homepage/movies.html>. Accessed 15.11.2019.
- ¹² TV // Qatar Airways web-site. URL: <https://www.qatarairways.com/en/ife-homepage/tv.html>. Accessed 15.11.2019.
- ¹³ Oryx Magazine. Qatar Airways. URL: <https://ink-global.com/partners/qatar-airways/magazines/oryx>.
- ¹⁴ Ibid. January, March, May 2017.
- ¹⁵ Ibid. June, September 2017.
- ¹⁶ Let Doha Be Part of Your 5-Star Journey. Qatar Airways Video. 4 February 2013. URL: https://www.youtube.com/watch?v=NDfL7CAO_Q8.
- ¹⁷ Essence of Doha, Qatar and Qatar Airways in 3 minutes. Qatar Airways Video. n. d. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=uglNXPsnGg>.
- ¹⁸ Qatar Stopover // Qatar Airways web-site. URL: <https://www.qatarairways.com/en/offers/qatar-stopover.html>.
- ¹⁹ Boeing partners with Qatar Airways and non-profits to deliver relief supplies to Pakistan // Arabian Airspace News Service. 30.09.2010. URL: <https://www.arabianaerospace.aero/boeing-partners-with-qatar-airways-and-non-profits-to-deliver-relief-supplies-to-pakistan.html>.
- ²⁰ Selçuk O. Turkish Airlines as a Soft Power Tool in the Context of Turkish Foreign Policy. M.A. Thesis submitted to the Atatürk Institute of Modern Turkish History. – Istanbul: Boğaziçi University 2012. URL: <https://orcunselcuk.files.wordpress.com/2014/11/orc3a7un-selc3a7uk-ma-thesis.pdf>.
- ²¹ Шпаковская М.А., Барнашов О.В. Концепция неоосманизма как инструмент «мягкой силы» внешней политики Турции // Азия и Африка сегодня. 2018. № 2. С. 30–36.
- ²² Bora A. Three towers, one Istanbul // Skylife [Turkish Airlines journal]. 2019. № 1. URL: <https://www.skylife.com/en/2019-01/three-towers-one-istanbul>.
- ²³ Akkor Y.E. Winter vegetables in the Ottoman period // Skylife. 2019. № 2. URL: <https://www.skylife.com/en/2019-02/winter-vegetables-in-the-ottoman-period>.
- ²⁴ Idem. Breakfast culture in the Ottoman period // Skylife. 2019. № 3. URL: <https://www.skylife.com/en/2019-03/breakfast-culture-in-the-ottoman-period>.
- ²⁵ Idem. Sherbet in Ottoman cuisine // Skylife. 2019. № 5. URL: <https://www.skylife.com/en/2019-05/sherbet-in-ottoman-cuisine>.
- ²⁶ Bora A. The meeting place of flavors: Turkish cuisine // Skylife. 2019. № 6. URL: <https://www.skylife.com/en/2019-06/the-meeting-place-of-flavors-turkish-cuisine>.
- ²⁷ Olgun A. Turkish culture year in Japan // Skylife. 2019. № 6. URL: <https://www.skylife.com/en/2019-06/turkish-culture-year-in-japan-2>.
- ²⁸ Esenbe S. Japan's global claim to Asia and the World of Islam: transnational nationalism and world power, 1900–1945 // The American Historical Review. V. 109. № 4. 2004. P. 1140–1170.

²⁹ Bulut R.D. 150 years – from Hilal-i-Ahmer to Kizilay (Red Crescent) // Skylife. 2019. № 6.
URL: <https://www.skylife.com/en/2019-06/150-years-from-hilal-i-ahmer-to-kizilay-red-crescent>.

³⁰ В частности, видео, опубликованное к 85-летию “Turkish Airlines”, начинается словами: «В 85-летие [авиакомпания] посвящается нашему горячо любимому народу и всем нашим сотрудникам, которые с гордостью несут наш флаг в небе...». См.: #85Yil – Turkish Airlines video. 11 June 2018. URL: https://www.youtube.com/watch?v=6esb5_f0aDs.

³¹ Istanbul: Flow Through the City of Tales. Turkish Airlines video. 12 November 2015.
URL: <https://www.youtube.com/watch?v=7A1q7v4btbk>.

³² Once Upon a Time in Cappadocia. Turkish Airlines video. 26 November 2016.
URL: <https://www.youtube.com/watch?v=NLmYGHYtGko>.

³³ Best Part of the Journey: Stopover in Istanbul. Turkish Airlines. URL: <https://www.turkishairlines.com/en-ca/flights/stopover>. Accessed 15 November 2019.

³⁴ Turkish Airlines brings 60 tons of food aid to Somalia // Anadolu Agency. 16.08.2017.
URL: <https://www.aa.com.tr/en/africa/turkish-airlines-brings-60-tons-of-food-aid-to-somalia/885305>.

³⁵ Turkish Airlines endeavors to decrease the effect of humanitarian catastrophes with its employees and other aid organizations // Skylife. 2017. № 12. URL: <https://www.skylife.com/en/2017-12/turkish-airlines-endeavors-to-decrease-the-effect-of-humanitarian-catastrophes-with-its-employees-and-other-aid-organizations>.

³⁶ World’s Top 100 Airlines 2019 // Skytrax World Airline Awards. URL: <https://www.worldairlineawards.com/worlds-top-100-airlines-2019>. Accessed 15.11.2019.

BRAZIL'S ENERGY SECURITY: DEFINING THE AGENDA

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-74-87

Abstract: In the past decades Brazil grew in power and influence as an energy producer and consumer both in regional and global arenas, having become an important player at international energy markets. Its privileged geographic location gives the country several advantages, such as a broad diversity of raw materials and energy sources: biofuels, hydropower and fossil fuel (especially petroleum and natural gas). At the same time, other sectors of the Brazilian economy have a strong influence on how the energy industry develops and organizes itself domestically and abroad. The article analyzes key issues of the Brazilian energy security and defines its agenda. Through this lens, structural factors and shapers of Brazil's energy sector, including political influence, administration and regulation of its energy system, are explored.

Keywords Brazil, energy security, "Petrobras", renewables, hydropower, transmission network, blackout

Название статьи Энергетическая безопасность Бразилии: определяя повестку

Аннотация В последние десятилетия Бразилия нарастила свое региональное и глобальное влияние в качестве как производителя, так и потребителя энергии, став важным игроком на международных энергетических рынках. Выгодное географическое положение дает стране несколько преимуществ, включая широкое разнообразие таких энергетических и сырьевых ресурсов, как биотопливо, гидроэнергия и ископаемое топливо, особенно нефть и природный газ. Вместе с тем другие секторы бразильской экономики оказывают сильное влияние на развитие энергетики и на систему ее организации внутри страны и за рубежом. В статье рассматриваются ключевые проблемы энергетической безопасности Бразилии и концептуализируется ее повестка. В этом контексте рассматриваются структурные условия и факторы формирования бразильского энергетического сектора, включая политическое влияние, проблемы администрирования и регулирования.

Ключевые слова Бразилия, энергетическая безопасность, "Petrobras", возобновляемая энергия, гидроэнергия, сеть электропередачи, блэкаут

I. Energy Security

The term "energy security" has been widely used by international and national bodies, organizations, interest groups and individuals from different spheres, such as political, economic, military, environmental and so forth. General understanding of the term usually

Milena Megre (Brazil) is a student of MGIMO University (Moscow). Милена Мегре – студентка МГИМО-Университета.

takes into consideration the concepts of uninterrupted energy supply, continuous energy availability, and affordable price. The International Energy Agency (IEA) defines energy security as “the uninterrupted availability of energy sources at an affordable price” and differentiates between long-term “investments to supply energy in line with economic developments and sustainable environmental needs” and short-term energy security understood as “the ability to react promptly to sudden changes within the supply-demand balance”.¹ According to the United Nations, which distinguishes between importers and exporters, “the standard definition of energy security [...] concerns security of supply” and “energy exporting countries” that “means stable energy export flow at a ‘reasonable’ price that can assure not only new energy investment but also general economic development”.²

These concepts are regarded and treated differently by different types of energy actor. Some may include other concepts, such as self-sufficiency, gas emission reduction, renewable fuels, high flux of exports, uninterrupted supply of import, and ability to stock energy. On the one hand, specific insights into energy security come from the very notion of security itself, ideas of what constitutes a “threat”, and of how to manage it. On the other hand, ideas of “energy security” vary according to the specific national and regional realities, may be largely focused on specific priority topics for particular states, and are intrinsically correlated to specific political interpretation of “security threats” by various actors.³ For the European Commission, the EU’s energy security revolves around the idea of uninterrupted energy supply from its imports and diversification of suppliers needed to avoid becoming dependent on imports from any single country.⁴ As for those countries whose energy infrastructure is under the threat of terrorist attacks, such as Colombia, Pakistan,⁵ Iraq, and Syria,⁶ protection of infrastructure is strongly emphasized in their approaches to energy security.

The author of this article tries to define what “energy security” means and what it encompasses for Brazil. It is important to determine what kind of an energy actor Brazil is, what are the main energy-related issues and threats that the country faces, and how Brazil deals with these issues.

II. Outlook on Brazilian energy

The energy industry has a large importance for the Brazilian economy. It makes a fair share of national exports and imports and accounts for some 1/10 of the country’s GDP. In the 21st century, Brazil consolidated its influence as a leader in the energy market of Latin America, accounting for one third of the energy production in the region and becoming its largest consumer.⁷ As a regional energy leader, Brazil plays an important role in the global energy sector as well, due to broad diversity of its energy resources, the growing role of renewables in its energy mix, and its extensive reserves of petroleum.

The largest component of Brazil’s Energy mix is fossil fuel (petroleum and derivatives – 36%, natural gas – 13%). One of the main sources of Brazil’s fuels is the so called “Pré-Sal” (pre-salt) – a large reserve located at the Brazilian coast in the Atlantic Ocean. In this reserve, both oil and natural gas of high quality can be found, but the extraction process is quite laborious, as it is necessary to drill into a thick layer of salt and marine sediments to access the resources.

The largest share of the Brazilian energy mix can be attributed to petroleum production. Brazil is one of the ten largest oil producers in the world and has a share of 3%

of the world's total production (2018).⁸ It is the third largest oil producer in the Americas, following the United States and Canada.⁹ Most of Brazilian oil reserves consist of heavy oil and are located in deep water offshore deposits. In the 2010s, Brazil started to diminish its petroleum imports and almost doubled its exports. Brazil exports heavy oil (that makes 7.9% of total national exports), mostly to China (36%), USA (24%), Chile (15%), Spain (8%), India (7%), and Uruguay (3%).¹⁰ Brazil also imports light oil from abroad (8.1% of total imports),¹¹ mostly from Saudi Arabia (48%), Algeria (25%), Nigeria (16%), and Iraq (4%).¹² This interconnected system of oil production, exports, and imports is a lifeline for Brazil's economy. While the energy sector brings tangible economic and political benefits, Brazil has become quite dependent on it. This actualizes the energy security agenda for the nation.

Petroleum production in Brazil is mostly done by "Petrobras" – a public company, with the Government of Brazil as a major shareholder. "Petrobras" represents an essential part of Brazilian economy, due to its primarily role in exploration, production, refining, marketing and transportation of oil, natural gas and its derivatives. "Petrobras" alone was responsible for 13% of the GDP of Brazil in 2014¹³ and for 94% of the national oil production of 2017,¹⁴ while other companies accounted for only 6% of oil production. Hence, the company is a key player for the country's imports and exports.

Table 1. Data on natural gas

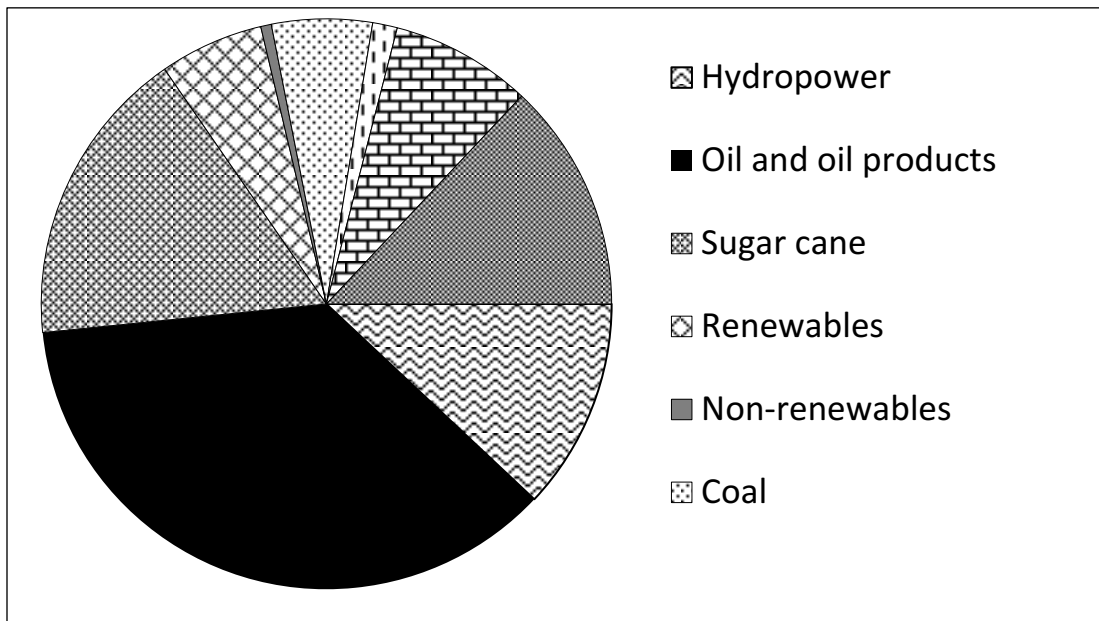
million m ³ / day	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Average	Percentage
Total demand	75.03	91.34	99.26	98.63	80.26	85.56	88.34	100
Total offer	78.91	95.05	105.10	102.58	84.54	89.83	92.66	104.8
Total imports	36.04	46.47	52.93	50.43	32.13	29.37	41.22	46.6
National offer	42.87	48.57	52.17	52.15	52.40	60.46	51.43	58.2
Imports from Bolivia	27.54	31.75	32.83	32.03	28.33	24.33	29.46	33.3

Source: Ministry of Mines and Energy, Brazil.¹⁵

The second largest fuel in both energy and electricity mix is natural gas. While Brazil can also find natural gas on land, most of it is found and extracted from the sea, from Pr -Sal reserve. "Petrobras" is the company that has the largest share not only of oil, but also of natural gas production (93.7%).¹⁶ In the past ten years, the daily production of both land and sea natural gas increased by 86.3%.¹⁷ However, by comparing the total demand and the Total offer (see *Table 1*), one can see that, despite the production increase in 2012–2017, the average total demand for gas was still higher than the volume of production, meaning that Brazil still had to import gas (primarily from Bolivia) to meet its national demand. Brazil tries to diminish its dependence on gas imports by increasing its production to meet the domestic demand. This demand comes mostly from the industrial sector (47.65%) and increasingly from electricity generation (40.03%).¹⁸

Despite the prevalence of fossil fuels in the country's energy mix, renewable energy accounts for impressive 42.9% while the electricity mix is dominated by hydropower (62.5%) and by renewables as a whole (82%). Hydropower provides the country with a place among the five top renewables consumers in the world,¹⁹ but, as it will be demonstrated later, this also makes the country vulnerable in terms of its energy security. Apart from hydropower, wind energy and sugar cane become increasingly important for electricity generation. As for transportation fuels, Brazil is the second world largest producer of biodiesel²⁰ and bioethanol²¹ from soy that are also used as alternatives to oil derivatives.

Figure 1. Brazilian energy mix (2017)

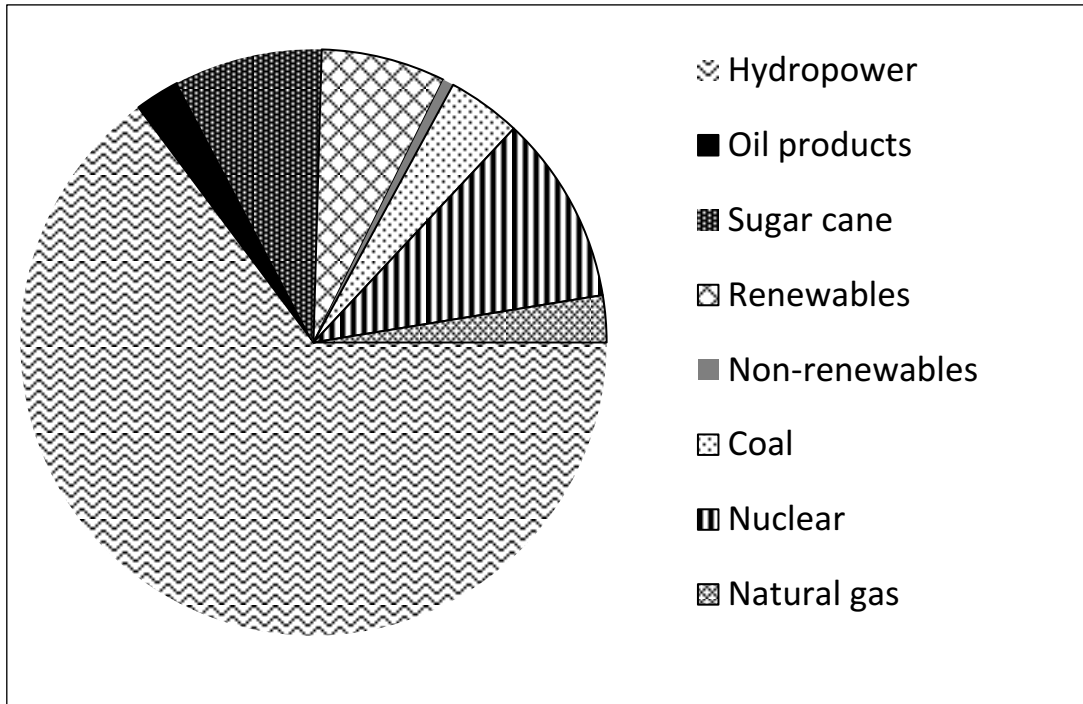


Source: Agência Nacional de Energia Elétrica [National Agency of Electricity].²²

Since 1990s, Brazil adopted several reforms in its energy sector in order to ensure greater stability of energy supply. Several measures were aimed at fostering bilateral cooperation to ensure energy imports from such neighboring countries as Argentina, Bolivia and Paraguay. Most measures were related to the liberalization of the market, facilitating investments from national and international actors and privatization of energy companies.

Among other things, liberalization greatly affected Brazil's regional energy management systems. There are two levels of administration: national and regional level (the Brazilian territory is divided into 26 states and 1 federal district). Previously, each state had a state-level company working exclusively for that state, but today it is no longer the case. Some states have several energy companies (private or state-owned), and some of the companies that had initially been state-owned, were bought and privatized. At present, 60% of energy companies in Brazil are private.²³

Figure 2. Brazilian electricity mix (2017)



Source: Agência Nacional de Energia Elétrica.²⁴

III. Political issues: the impact of the “Petrobras” scandal

Having a stable government that implements efficient policies towards the energy market is highly desirable for the energy sector and for energy security in particular. To illustrate seriousness of the impact that politics and political stability have upon the energy market, the case of the “Petrobras” scandal has to be considered.

While “Petrobras” significantly contributed to Brazilian growing international influence and to development of its energy potential, the company has suffered great losses and has been buried in debts as a result of the 2015 corruption scandal. This scandal broke out in the context of “Car Wash Operation” (Operação Lava Jato) that discovered a money laundering scheme involving “Petrobras”. This scheme also involved high-standing officials and members of political parties and CEOs of major companies. Among those accused of corruption, money laundering, and other financial crimes, was even a left-wing president Dilma Rousseff herself. The scandal led to impeachment of the president who was replaced by her unpopular vice-president Michel Temer for a period since mid-2016 until the end of 2018. After a turbulent series of events that exacerbated splits in the Brazilian society, one of the most controversial presidential elections of October 2018 brought to power a right-wing politician Jair Bolsonaro.

As for “Petrobras” itself, its financial situation deteriorated dramatically. Amid the scandal, the new CEO, Aldemir Bendine, announced in 2015 that the company was burdened by some BRL 500 billion (USD 130 billion) debt.²⁵

Political turbulence was reflected in changes in governmental energy policies, as one can see comparing respective measures taken by three above-mentioned presidents. Prior to the scandal, Dilma Rousseff revived a plan from the 1980s of constructing a fully Brazil-owned “Belo Monte” hydropower plant. Despite criticism, Rousseff believed that this was an important step towards self-sufficiency, since the biggest hydropower plants in Brazil were binational. In 2016, this power plant was inaugurated,²⁶ becoming the third largest one in the world. She also secured extension of “Oil and Natural Gas Exploration Strategy” that was not only aimed at expanding exploration areas, but directly entrusted “Petrobras” to implement this task, increasing the company’s role in the market of oil and gas and in the Pré-Sal area even more.²⁷

After the Car Wash scandal erupted and caused a severe political crisis, the succeeding president Temer adopted a new policy towards “Petrobras” in 2016.²⁸ This policy included international parity pricing which meant that prices for domestic fuels would follow the relevant trends in the international market. This would impact reduction or increase in prices offered by refineries and also lead to more frequent adjustments in domestic energy prices due to the fluctuations in the international market. The new pricing policy was subjected to heavy criticism and had a direct impact on the country in 2018. Another remarkable measure was the approval of “RenovaBio”²⁹ – a state policy which recognizes the strategic role of biofuels in Brazil’s Energy Mix. This policy is considered to be an important step to safeguard the country’s energy security and to fulfill its commitments under the Paris Agreement.

During the term of president Bolsonaro, the minister of economy Paulo Guedes and the minister of energy Bento Albuquerque have worked in cooperation with CADE (Administrative Council for Economic Defense), ANP (National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels), and CNPE (National Council of Energy Policy), in order to break the monopoly of “Petrobras” on supply, infrastructure, logistics, and distribution pipelines. To achieve this aim, in June 2019, the Ministry of Mines and Energy launched a plan called “The New Gas Market”³⁰ that proclaims a new phase of open competition and free market.³¹ The government tries to create more space for new companies, in order to increase competitiveness for gas prices in the market. The government believes that this will result in a fall in the prices for gas sold inside the country and thus generate a positive impact on electricity bills, industry activity, and creation of new jobs.

In general, dramatic instability and abrupt political changes had a great impact on Brazilian energy policies. The country, which was governed by the same party for more than ten years, suddenly faced three different political approaches towards the energy sector, that resulted in irregular strategic course and unstable energy markets.

IV. Regional relations

At the international level, both regional and global energy issues and dimensions matter. This section discusses regional agendas, focusing on South America, and, more precisely, on MERCOSUR – the bloc that consists of Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, and Venezuela as member states and Chile, Peru, Colombia, and Ecuador as associates (also, Bolivia is in the process of accession). Among other things, cooperation with these countries is highly important for Brazil as an energy importer, exporter and producer. Specifically, the two largest hydropower plants of Brazil are binational: one shared with

Paraguay and another with Argentina. Another example of importance of regional energy relations is Bolivia – Brazil’s main source of gas imports (that accounts for 27–35% of gas imports). As it is necessary for Brazil to import gas from Bolivia, in order to meet its national demand, stable friendly relations between the two governments are highly important for it. If Brazil no longer has Bolivia as a source of gas imports, it would be not easy for the former to replace a large Bolivian share with its own production or with imports from other countries.

Energy relations with Venezuela also matter for Brazil even despite the fact that the former has been currently suspended from MERCOSUR for political reasons.³⁶ Venezuela, by some accounts, has the largest reserves of oil in the world, and its production accounts for 90% of the country’s export.³² While Brazil is not a major destination for oil exports from Venezuela, it does import cheap Venezuelan hydroelectricity to supply Roraima – the only Brazilian state that is not interconnected with the Brazilian electrical system or with the National Interconnected System (SIN).³³ Roraima has already been dependent on electricity supply from Venezuela for 18 years and thus is very sensitive to the state of diplomatic relations between the two nations, that have been deteriorating. There is also an issue of USD 33 million debt by the Brazilian government that has been unable to transfer the payment due to the US financial sanctions against Venezuela.³⁴

V. Global energy market issues

Fluctuations of global energy prices seriously affect Brazilian economy. This makes the country vulnerable to those changes in international politics and economics that seriously affects global energy markets. Long before liberalization of the Brazilian energy market occurred in the end of the 20th century, the 1970s OPEC’s oil embargo and the global oil price surge following the 1979 Iranian Revolution had led to drastic economic decline, inflation, and doubled national debt for Brazil.³⁵

Currently Brazil still suffers from unfavorable trends in global energy markets. In May 2018, the country went through a major crisis due to skyrocketed prices for gasoline and diesel stemming from president Temer’s new pricing policy that linked fuel prices to the rate of the U.S. dollar. The so-called “Truckers’ Strike”, or “Diesel Crisis”, involved a campaign by truck drivers who paralyzed roads to protest against high fuel prices. As transportation of goods (such as food and medicines) in Brazil is done by road, food supply to supermarkets was interrupted and the population started to stock up food. Several regions had their roads blocked and declared a state of emergency. Inflated fuel prices produced panic: people started to go in mass to gas stations, staying in lines for hours to fill their tanks in anticipation of further fuel price surges. The government’s immediate response was to use the armed forces to unblock roads.³⁶ Later, the government introduced interim measures aimed at holding further price adjustments for no less than 60 days, reducing fuel prices by the end of the year, and exempting truck drivers from paying tolls in specific occasions.³⁷

VI. National energy balance and dependence on hydropower

To understand Brazil’s place in global energy market and to assess how self-sufficient or energy dependent the country is, it is important to define which type of energy actor Brazil is: a major producer, consumer, or both. Usually, to determine whether a country is self-sufficient or dependent, it is necessary to compare key figures on energy production and

consumption and to figure out if a country manages to produce enough for its own consumption. However, Brazil is quite a specific case that does not clearly fit such criteria.

In August 2019, Brazil's energy production reached 47,4 gigawatt hours (GWh),³⁸ while consumption was 38,2 GWh.³⁹ As for Brazil's energy trade, in 2017 the country exported 13 kilotonnes of oil equivalent (ktoe) and imported 3.1 ktoe.⁴⁰ While Brazil is the third largest energy consumer in the Americas,⁴¹ its evidently positive energy trade balance may create an impression that the country is largely energy self-sufficient.

Yet, the reality is more complex and the Brazilian hydropower sector is a glaring example. It was already mentioned that hydroelectric plants provide almost three-quarters of electricity produced in the country. On the one hand, it was convenient for Brazil to rely on hydropower since the country ranks the third in the world by electricity generation, following Russia and China.⁴² Reliance on hydropower provides grounds for considering Brazil a renewable country. On the other hand, this makes Brazil dependent on this sector, as it has not been able to cope with the increase in demand that came from industrialization and population growth of the past ten years. Consequently, the country has to import electricity for its consumption. The fact that the largest hydroelectric plant in Brazil (which is also the second largest in the world) does not belong entirely to Brazil makes the country even more dependent. "Itaipu Power Plant" is located on the border of Brazil and Paraguay, meaning that both countries have equal 50% shares of the plant's total production. Paraguay is unable to consume its share in full and sells the surplus to Brazil. The same applies to the Brazil–Argentine binational plant "Garabi": Brazil also buys energy produced by its neighbor. This explains why president Rousseff believed that investing in a fully Brazilian hydropower plant would be an effective measure to safeguard Brazil's future self-sufficiency.

One of the reasons why Brazil has to import electricity, despite its strong hydropower sector, is that sector's seasonal instability. The period of May to July is a dry season when the country suffers from absence of rainfall. If rainfall is below 75% of the average, it damages energy supply and frequently causes blackouts, since hydroelectric dams rely on adequate levels of water in their reservoirs to generate energy. The levels of the reservoirs can change not only due to rainfall, but also because of natural evaporation and unstable level of daily energy consumption. To tackle this issue, Brazil has bilateral agreements with its neighbors, for instance, with Argentina and Uruguay,⁴³ to import a certain amount of energy in cases of emergency. Another measure for such cases is a resort to thermoelectric plants that are considerably more expensive and enhance energy costs for consumers. In February 2019, thermoelectric plants accounted for 64% of electricity generation for the largest region in Brazil, as a consequence of the low rainfall rates, quite unusual for that season.⁴⁴

Thus, Brazil can be considered both as a major producer⁴⁵ and consumer.⁴⁶ In any case, the country cannot be considered as energy self-sufficient due to mismanagement and inability to take adequate measures to diminish its dependence and handle unexpected events. Brazil is trapped in a vicious cycle of relying on hydropower and depending on external actors to safeguard sufficient supply in cases of shortage and emergency.

VII. Transmission networks and blackouts

Brazil's large territory and great distances between power generating units (usually hydropower plants) and consumer centers make issues such as energy losses and unstable

energy supply to final customers particularly problematic. The largest consumers of electricity are major urban centers and industrialized regions.

In this case, the problem is not only in fluctuating rainfall level. Other serious issues are overexploitation and lack of environmental concern about water sources. Poor distribution of water, deforestation, and regional and political conflicts are some of the factors that contribute to water scarcity in Brazil. Distribution of water resources is an especially serious problem. Brazil has five main regions (listed in order from the most populous to the least one): Southeast, Northeast, South, Center-West, and North. Most hydropower plants in Brazil are located in the northern part of the country that is less inhabited than other regions (only 7% of the country's population reside in the north),⁴⁷ but accounts for most of the country's water resources (68%).⁴⁸ In contrast, the bulk of Brazil's population concentrates in two regions: Southeast (43%) and Northeast (29%)⁴⁹ where the largest urban centers are located. However, these regions only account for 7% (Southeast) and 3% (Northeast) of water resources.⁵⁰ As a result, a large system of electricity transportation had to be built across the country to deliver energy created in the North to the Northeast and Southeast regions. Transmission networks largely consist of overhead cables fixed to large metal towers. Not only construction of this tower system is quite expensive, but its maintenance is costly as well. Due to large distances between power plants and most developed areas, a considerable amount of energy is lost on the way until it reaches final consumers.

The main problem caused by this configuration of the electricity transportation is Brazil's high vulnerability to blackouts. According to the Nation Association of Energy Consumers (ANACE), "blackouts becomes more frequent each year" and "major blackouts became a routine in Brazil".⁵¹

One of the most remarkable examples dates back to 2001–2002 when Brazil experienced a major energy crisis. The crisis occurred due to poor planning and lack of investments in generation and distribution of energy and was aggravated by the scarcity of rains in those particular years. Consequently, water levels in reservoirs of hydroelectric dams fell drastically and the population was forced to ration energy. An additional reason for the blackout was steady increase in energy consumption due to population growth and growing industrial production.⁵²

Among other things, blackouts have been caused by mismanagement. For instance, when a specific plant suffers from low reservoirs levels and is unable to fulfill the demand of its respective region, this plant should be sealed off and an emergency plan of supply for this region should be put into action. Instead, what usually happens is that the demand of that plant is transferred to another one which becomes overloaded. In Brazil's interconnected hydroelectric system, this leads to forced shutdowns, producing a domino effect of shutdowns and blackouts.

Blackouts are a reality still faced by many regions. Suggestions on how to mitigate this issue vary. Some specialists propose short-term solutions that rely on non-renewable sources: for example, the Government of the Alagoas State claims that the optimal way out of crisis is to increase the use of natural gas.⁵³ Others believe in long-term investments in renewables to decrease the country's dependence by building a safer electricity mix to rely on. For instance, director of the School of Engineering Luciano Carstens argues that "to meet this urgency, the country needs to use new sources of energy, improve distribution and rationalize use. Alternative sources of energy such as wind, solar and biomass are

already being explored”.⁵⁴ Brazil needs new plants for production, improvements in the distribution structure, and especially new sources of energy, in order not to depend exclusively on a particular energy source.

Overall, the issues considered in this section imply high importance of improving the electricity transmission networks in Brazil. Interrupted supply via these networks remains one of the biggest risks to national energy security. Among other things, this risk requires further energy imports and leads to Brazilian greater energy dependence on other nations.

VIII. Conclusions

Despite the fact that official energy policies vary depending on changing governments, it is possible to outline a relatively stable set of energy security issues for Brazil. It is clear that threats to security are nonlinear and one issue may impact other sectors thus creating a cascade effect.

Uninterrupted energy supply is one of the most persistent energy security problems faced by Brazil. For electricity, the whole system of production and transmission requires improvements to tackle a range of problems, including overreliance on hydropower, energy losses due to large distances between producers and consumers, and overdependence on individual power plants within interconnected national energy system. Brazil has also faced major difficulties in handling crisis situations and emergencies.

Dependence on hydropower as the main source for electricity production and on light oil suitable for Brazilian refineries creates a multiplier effect which makes the country vulnerable to (changes in) the policies of foreign partners. Brazil’s energy security depends on good political relations with regional and some other suppliers of energy, as well as consumers of its energy exports. Growing exposure to global markets also makes Brazil more vulnerable to dramatic changes in prices, which creates an environment of uncertainty and can aggravate domestic political situation.

As the “Petrobras” scandal and blackouts demonstrate, it is essential for Brazil to decrease its dependence on a single energy resource and achieve greater diversification of its fuels and of companies operating at its energy market. In this light, transition to renewable energy is not exclusively a matter of becoming a carbon-free nation – it also decreases energy vulnerability of the country and, in turn, increases reliability of energy supply sources available to it.

Economic and political stability also does matter. Political turmoil and drastic changes, such as the ones seen in the past five years, undermine continuity of energy policy thus making it less effective in terms of responding to challenges.

In a nutshell, the key concepts of energy security for Brazil involve the principle of uninterrupted supply combined with the capacity to deliver it to the final consumer, diversification in the market of fuels, and better administration that could prevent an unforeseen event in advance or solve it. Additionally, Brazil’s energy security involves safeguarding stable energy imports and exports through the maintenance and improvement of bilateral and multilateral cooperation. The country should adjust its priorities for the energy industry with greater focus and perseverance, as that it is not simply about producing more energy, but also about smart supply, strategic planning, and effective reforms in the administration of the energy system. Future prospects for Brazilian energy market could include moving towards self-sufficiency, to ensure reliable delivery systems and stable

supply. If Brazil pursues self-sufficiency consistently, it could decrease its dependence on energy imports and domestic depletable sources while achieving a clean-energy efficiency that is in line with the current global development agenda.

ENDNOTES

-
- ¹ What is energy security? // International Energy Agency.
URL: <https://www.iea.org/topics/energysecurity/whatisenergysecurity>.
- ² International energy security: common concept for energy producing, consuming and transit countries. – Woluwe-Saint-Lambert: Energy Charter Secretariat, 2015. P. 13. URL: https://energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Thematic/International_Energy_Security_2015_en.pdf.
- ³ Belyi A. Reader: Energy Security in International Relations (IR) Theories. Higher School of Economics, 2012. P. 3. URL: <https://www.hse.ru/data/339/636/1233/ReaderforLecturesOnEnergySecurity.doc>.
- ⁴ Energy Security // European Commission: An Official Web-site of the European Union.
URL: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-security>.
- ⁵ Toft P., Duero A., Bieliauskas A. Terrorist targeting and energy security // Energy Policy. V. 38. № 8. 2010. P. 4411–4421.
- ⁶ Tichý L. Energy infrastructure as a target of terrorist attacks from the Islamic state in Iraq and Syria // International Journal of Critical Infrastructure Protection. V. 25. 2019. P. 1–13.
- ⁷ Energy in South America (Year 2013). Ministério de Minas e Energia. 14.10.2014. P. 2–3.
URL: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/3642004/04+-+Energy+in+South+America+%28PDF%29/a8296ff1-824c-4382-9d12-5498b1eb5409;jsessionid=A1F393D6EB3B6AEF7C774CCA0DBFC8F0.srv155>.
- ⁸ What countries are the top producers and consumers of oil? The 10 largest oil producers and share of total world oil production in 2018. U.S. Energy Information Administration: Frequently Asked Questions (FAQs). URL: <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6>.
- ⁹ Brazil: Executive Summary. International Energy Agency. 18.04.2019. URL: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.php?iso=BRA>.
- ¹⁰ Boletim Anual de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural 2017. № 5. 2018. P. 14.
URL: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/2533848/Boletim+de+Exploração+e+Produção+de+Petróleo+e+Gás+Natural+ano+2017/e570ced2-86e2-485b-85a0-2c8d0407b945?version=1.0>.
- ¹¹ Brazil. The Observatory of Economic Complexity (OEC) Country Brief.
URL: <https://oec.world/en/profile/country/bra>.
- ¹² Boletim Anual de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural 2017. Op. cit. P. 14.
- ¹³ Participação do setor de petróleo e gás chega a 13% do PIB brasileiro. Petrobras. 17.06.2014.
URL: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/participacao-do-setor-de-petroleo-e-gas-chega-a-13-do-pib-brasileiro.htm>.

-
- ¹⁴ Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural. Nº 90. 2018. P. 4. URL: http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim_Mensal-Producao_Petroleo_Gas_Natural/Boletim-Producao_fevereiro-2018.pdf.
- ¹⁵ Ibid.
- ¹⁶ Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural. Nº 101. 2019. P. 4. URL: http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim_Mensal-Producao_Petroleo_Gas_Natural/boletim-janeiro-2019.pdf.
- ¹⁷ Boletim Mensal de Acompanhamento da Indústria de Gás Natural. Nº 5. 2018. P. 9. URL: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/2533848/Boletim+de+Exploração+e+Produção+de+Petróleo+e+Gás+Natural+ano+2017/e570ced2-86e2-485b-85a0-2c8d0407b945?version=1.0>.
- ¹⁸ Boletim Mensal de Acompanhamento da Indústria de Gás Natural. Nº 130. 2017. P. 2. URL: http://www.mme.gov.br/documents/10584/0/Boletim_Gas_Natural_nr_130_DEZ_17.pdf/4ed1cec2-6b0b-42fc-a8c7-5ea5a2e23b10.
- ¹⁹ Dillinger J. Countries with the most renewable energy // WorldAtlas. 01.10.2018. URL: worldatlas.com/articles/top-15-countries-using-renewable-energy.html.
- ²⁰ Wang T. Leading biodiesel producers worldwide in 2018, by country (in billion liters) // Statista. 08.07.2019. URL: <https://www.statista.com/statistics/271472/biodiesel-production-in-selected-countries>.
- ²¹ Global Ethanol Production. U.S. Department of Energy. 02.11.2018. URL: <https://afdc.energy.gov/data/10331>.
- ²² Gomes V. Panorama geral do setor elétrico e governança setorial. Agência Nacional de Energia Elétrica. 2018. URL: https://www.aneel.gov.br/documents/655804/14752877/Panorama+geral+do+setor+elétrico+e+governança+setorial_Victor.pdf/43046afc-c5ce-8f77-0f68-597e1dcdfda0. P. 3.
- ²³ Portinari N. Empresas privadas já detêm 60% da geração de energia do Brasil. União Nacional da Bioenergia. 30.09.2017. URL: <https://www.udop.com.br/index.php?item=noticias&cod=1156180>.
- ²⁴ Gomes V. Op. cit.
- ²⁵ Vital A., Assumpção R.C. Bendine: dívidas da Petrobras são quatro vezes o resultado anual da empresa. Câmara dos Deputados. 14.10.2015. URL: <https://www.camara.leg.br/noticias/473030-bendine-dividas-da-petrobras-sao-quatro-vezes-o-resultado-anual-da-empresa>.
- ²⁶ Dilma inaugura usina hidrelétrica de Belo Monte. Ministério do Planejamento. 05.05.2016. URL: <http://www.pac.gov.br/noticia/7be96908>.
- ²⁷ Memória da 28a Reunião Ordinária. Ministério de Minas e Energia. 24.06.2014. URL: http://www.mme.gov.br/documents/10584/1819973/CNPE_Memoria_28_Reuniao_24062014_Final.pdf/bb840f3b-878d-448a-a51a-bd1a7a13445a.
- ²⁸ Adotamos nova política de preços de diesel e gasolina. Petrobras. 14.10.2016. URL: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>.
- ²⁹ RenovaBio. Nota Explicativa sobre a Proposta de Criação da Política Nacional de Biocombustíveis. Ministério de Minas e Energia. 2017. URL: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/135676503/Nota+>

Explicativa+RENOVABIO+-+Documento+de+CONSOLIDACAO+-+site.pdf/2bc724d5-ae20-4da8-a401-ecaed45f6a1f.

³⁰ Governo lança o “Novo Mercado do Gás”, um marco histórico para o Brasil. Ministério de Minas e Energia. 23.07.2019. URL: http://www.mme.gov.br/web/guest/pagina-inicial/outras-noticias/-/asset_publisher/32hLrOzMKwWb/content/governo-lanca-o-novo-mercado-do-gas-um-marco-historico-para-o-brasil.

³¹ Resoluções CNPE – 2019. Ministério de Minas e Energia. URL: <http://www.mme.gov.br/web/guest/cnpe-2019>.

³² Apêndice I: Leilão de eficiência energética: projeto piloto em Roraima: relatório de análise de impacto regulatório. Agência Nacional de Energia Elétrica. Abril 2018. URL: <https://www.aneel.gov.br/documents/656877/18485189/5+Modelo+de+AIR+-+SRM+-+Leilão+EE+Roraima.pdf/30a2b6f5-b9a8-bcaa-aa85-6f2ce05984f3>.

³³ Roraima – Planejamento Energético. Ministério de Minas e Energia. URL: <http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/roraima-planejamento-energetico#PARTE03>; OPEC share of world crude oil reserves, 2018. Organization of the Petroleum Exporting Countries. URL: https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm.

³⁴ Seelke C.R. Venezuela: overview of U.S. sanctions // In Focus. 16.10.2019. P. 1. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10715.pdf>.

³⁵ Estermínio de Melo I. As Crises do Petróleo e seus impactos sobre a inflação do Brasil // Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. November 2018. P. 16. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Isabela_Esterminio_de_Melo.pdf.

³⁶ Forças Armadas darão apoio ao governo para evitar desabastecimentos por causa da greve dos caminhoneiros. Ministério da Defesa. 25.05.2018. URL: <https://www.defesa.gov.br/noticias/43298-forcas-armadas-darao-apoio-ao-governo-para-evitar-desabastecimentos-por-causa-da-greve-dos-caminhoneiros>.

³⁷ Temer anuncia novo acordo para acabar com paralisação de caminhoneiros // Planalto. 27.05.2018. URL: <http://www2.planalto.gov.br/mandatomicheltemer/acompanhe-planalto/noticias/2018/05/temer-anuncia-novo-acordo-para-acabar-com-paralisacao-de-caminhoneiros>; Medida Provisória № 832. De 27 de maio de 2018 // Diário Oficial da União. Edição: 100-C. Seção: 1 – Extra. P. 1. URL: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-832-de-27-de-maio-de-2018-15967002?InheritRedirect=true>; Medida Provisória № 833. De 27 de maio de 2018 // Diário Oficial da União, Edição: 100-C. Seção: 1 – Extra. P. 1. URL: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-833-de-27-de-maio-de-2018-15967015?inheritRedirect=true>.

³⁸ Statistics data browser [Energy topic: imports/exports; Indicator: electricity imports vs. exports; country or region: Brazil]. International Energy Agency. URL: <https://www.iea.org/statistics>.

³⁹ Brazil electricity production // CEIC Data. URL: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/brazil/electricity-production>.

⁴⁰ Brazil: executive summary. International Energy Agency. 18.04.2019. URL: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.php?iso=BRA>.

⁴¹ Lillis K. Today in energy: hydropower supplies more than three-quarters of Brazil’s electric power. International Energy Agency. 17.06.2014. URL: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=16731>.

-
- ⁴² Portaria Nº 339, de 15 de agosto de 2018 // Diário Oficial da União. Edição 159. Seção 1. P. 60. 17.08.2018. URL: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/37211389/do1-2018-08-17-portaria-n-339-de-15-de-agosto-de-2018-37211296.
- ⁴³ Nota do MME sobre reunião extraordinária do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico. Operador Nacional do Sistema Elétrico. 04.10.2017. URL: <http://www.ons.org.br/Paginas/Noticias/20171004-notareuniaocmse.aspx>.
- ⁴⁴ Total energy production // Global Energy Statistical Yearbook 2019. Enerdata Intelligence & Consulting, 2019. URL: <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-energy-production.html>.
- ⁴⁵ Total energy consumption 2019 // Ibid. URL: <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-consumption-statistics.html>.
- ⁴⁶ Fatos e tendências água // Agência Nacional de Águas. September 2009. P. 5. URL: http://arquivos.ana.gov.br/impressao/publicacoes/fatosetendencias/edicao_2.pdf.
- ⁴⁷ Silveira D. Brasil tem mais de 208,5 milhões de habitantes, segundo o IBGE. G1. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 29 August 2018. URL: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/29/brasil-tem-mais-de-208-milhoes-de-habitantes-segundo-o-ibge.ghtml>.
- ⁴⁸ Fatos e tendências água. Op. cit. P. 5.
- ⁴⁹ Silveira D. Brasil tem mais de 208,5 milhões de habitantes, segundo o IBGE // Globo.com. 29.08.2018. URL: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/29/brasil-tem-mais-de-208-milhoes-de-habitantes-segundo-o-ibge.ghtml>.
- ⁵⁰ Fatos e tendências água. Op. cit. P. 5.
- ⁵¹ Grandes apagões viram rotina no Brasil. Associação Nacional dos Consumidores de Energia. 2015. URL: <http://www.anacebrasil.org.br/noticias/grandes-apagoes-viram-rotina-no-brasil>.
- ⁵² A crise do apagão // Iguazu Energia. 15.10.2019. URL: <http://www.ienergia.com.br/energia/apagao.aspx>.
- ⁵³ Vieira D. Geração de energia a gás natural é solução energética para apagões // Agência Alagoas. 25.04.2017. URL: <http://agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/15528-geracao-de-energia-a-gas-natural-e-solucao-energetica-para-apagoes>.
- ⁵⁴ Carstens L. Energia no Brasil: problemas e oportunidades // Gazeta do Povo. 06.10.2014. URL: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/energia-no-brasil-problemas-e-oportunidades-eeljty5x3l05vffv93z8l5ji>.

ВНЕШНЕЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО ПУТЕМ ИНФОРМАЦИОННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ: ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНОЙ ОЦЕНКИ*

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-88-103

Аннотация В статье рассматривается современный международно-правовой режим оценки внешнего вмешательства во внутренние дела государства. Основное внимание уделено тем особенностям этого режима, которые появились в связи с развитием современных информационных технологий и расширением арсенала средств информационного противодействия. Различные формы прямого или косвенного вмешательства, угрожающего суверенной правосубъектности и политической независимости государств, в основном получали свою нормативную оценку в межгосударственной практике. Например, модель правового режима применения силы в международных отношениях, как правило, сводится к поиску политического баланса между применяемыми нормами в зависимости от используемых средств и способов применения силы. Однако появление и развитие способов внешнего вмешательства, реализуемого с помощью информационных технологий, поднимают вопрос о недостаточности существующего нормативного механизма, и, следовательно, о возможном уходе от международной ответственности за посягательство на суверенитет государств, являющихся объектами вмешательства.

Ключевые слова международное право, ООН, интервенция, невоенные средства принуждения, информационные технологии, информационное вмешательство, обычное международное право, международное гуманитарное право

Title Foreign interference through information action: the problem of normative assessment

Abstract The article looks at the current international legal regime for assessing foreign interference in the internal affairs of sovereign states. The main focus is on those features of this regime that stem from development of modern information technologies and the expanding range of information countermeasures. Direct or indirect, armed or other external interference or intervention that threaten sovereign legal status and political independence of states have been primarily assessed in the framework of interstate relations. As a rule, legal regime for the use of force in international relations has been reduced to a search for political balance of applicable norms, depending on the means and methods of the use of force. However, the emergence of new forms and methods of interference that rely on the use of information technologies proves existing regulatory mechanisms insufficient. This may lead to adjudication of international responsibility for infringements on sovereignty of states subjected to such interference.

Keywords International Law, United Nations, intervention, non-military means of enforcement, information technologies, information interference, Customary International Law, International Humanitarian Law

Коростелев Станислав Валентинович – доцент кафедры международных гуманитарных связей факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета.

* Статья подготовлена при поддержке гранта Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) 19-011-00156 А «Легитимация вмешательства во внутренние вооруженные конфликты (международные правовые аспекты)».

I. Методология правовой оценки интервенции и вмешательства

Различные формы прямого или косвенного вмешательства, угрожающего суверенной правосубъектности и политической независимости государств, нередко получали свою оценку в межгосударственной практике. Единый подход к противодействию такого рода угрозам подробно сформулирован в соответствующих резолюциях Генеральной ассамблеи ООН. Позиции великих держав по данному вопросу согласуются в рамках дискуссий в Совете Безопасности (СБ) ООН. Необходимо, однако, отметить, что до сих пор в документах СБ ООН консенсуса по вопросу такого вмешательства не наблюдается.

Проблема внешнего вмешательства во внутренние дела государства несколько раз становилась предметом рассмотрения Международного Суда ООН. Суд обозначил некоторые качественные «пороги», необходимые для определения феномена «вмешательства», и оценил возможности присвоения международно-правовой ответственности за посягательство на суверенитет объекта вмешательства. Тем не менее проблема противодействия вмешательству во внутренние дела государства продолжает оставаться недостаточно проработанной в международном праве.

«Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств»¹ (1981 г.) использует два термина – “intervention” и “interference”, которые во многих случаях могут одинаково переводиться как «вмешательство». В тексте декларации 1981 г. они переводятся, соответственно, как «интервенция» и «вмешательство» без проведения между ними каких-либо формальных границ.

«Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета»² (1965 г.) подразделяет виды вмешательства на вооруженную интервенцию (“armed intervention”), которая рассматривается как синоним «агрессии», и все остальные формы прямого или косвенного вмешательства (“interference”). В тексте данной декларации используются и такие термины, как «прямое вмешательство» (“direct intervention”), «подрывные действия» (“subversion”) и «все формы косвенного вмешательства» (“indirect intervention”).

Для целей данной статьи предлагается определять «интервенцию» (“intervention”) как применение силы, т. е. вмешательство с использованием средств и методов ведения военных действий, а «вмешательство» (“interference”) – как воздействие на то или иное государство с использованием экономических, дипломатических и иных «невоенных» средств. Такая классификация соответствует парадигме “DIMEFIL”,³ которую используют для описания средств, находящихся в распоряжении государства при проведении им внешней политики: дипломатических, (diplomatic), информационных (informational), военных (military), экономических (economic), финансовых (financial), разведывательных (intelligence), правоохранительных (law enforcement).

Современный международный правовой режим, в основе которого лежат положения Устава ООН, определяет, что ни одно государство не имеет права по какой бы то ни было причине прямо или косвенно вмешиваться во внутренние и внешние дела другого государства. На основе обязанностей государств, вытекающих из их общих интересов, отраженных в вышеупомянутых декларациях и ряде других документов ООН,⁴ можно выделить цели, формы и способы вмешательства в широком смысле.

Цели вмешательства включают:

– нарушение территориальной неприкосновенности, международно

признанных границ, политического, социального или экономического порядка государств;

– свержение или изменение политической системы других государств или их правительств;

– порождение напряженности между двумя или более государствами;

– лишение народов их национальной самобытности и культурного наследия.⁵

Формы вмешательства могут включать:

– вооруженную интервенцию;

– военную оккупацию или какие-либо иные формы интервенции и вмешательства, явные или скрытые, направленные против другого государства либо группы государств или любые акты военного, политического или экономического вмешательства во внутренние дела другого государства, включая акты репрессалий с использованием силы;

– подрывную деятельность.⁶

Среди способов и методов вмешательства выделяются следующие:

– предоставление территории государства для ее использования каким-либо образом, который нарушал бы суверенитет, политическую независимость, территориальную неприкосновенность и национальное единство или нарушал бы политическую, экономическую и социальную стабильность другого государства;⁷

– осуществление любых насильственных действий, которые лишают находящиеся под колониальным господством или иностранной оккупацией народы их права на самоопределение, свободу и независимость;⁸

– осуществление под каким бы то ни было предлогом любых действий или попыток, направленных на дестабилизацию или подрыв стабильности другого государства или любого из его институтов;⁹

– прямое или косвенное содействие, а также поощрение или поддержка мятежной или сепаратистской деятельности в других государствах под каким бы то ни было предлогом или какие-либо действия, направленные на нарушение единства, подрыв или свержение политического строя других государств;¹⁰

– финансирование и вербовка наемников на своей территории для их обучения или засылки на территорию другого государства; предоставление средств, включая финансирование, для оснащения и транзита наемников;¹¹

– заключение соглашений с другими государствами с целью осуществления интервенции или вмешательства во внутренние и внешние дела третьих государств;¹²

– осуществление каких-либо мер в контексте конфронтации между великими державами, которые привели бы к укреплению существующих военных блоков или к созданию или укреплению новых военных союзов, договоренностей о взаимных обязательствах, развертыванию интервенционистских сил или созданию военных баз и других связанных с ними военных сооружений;¹³

– осуществление любых клеветнических кампаний, оскорбительной или враждебной пропаганды с целью осуществления интервенции или вмешательства во внутренние дела других государств;¹⁴

– осуществление во внешней политике любых мер в экономической, социальной, технической и торговой областях, которые в нарушение Устава ООН могут представлять собой применение силы или вмешательство во внутренние или внешние дела другого государства, препятствуя ему тем самым свободно определять свое политическое, экономическое и социальное развитие. Такого рода недобросовестные меры могут реализовываться путем использования в качестве средств политического давления или принуждения другого государства программ

внешней экономической помощи, осуществления многосторонних или односторонних экономических репрессалий или блокад, использования находящихся под юрисдикцией или контролем вмешивающегося государства транснациональных или многонациональных корпораций;¹⁵

– использование вопросов о правах человека в качестве средства вмешательства во внутренние дела государств, оказания давления на другие государства или создания атмосферы недоверия и беспорядка в пределах государств и между государствами или группами государств;¹⁶

– использование практики терроризма в качестве государственной политики против других государств или против народов, находящихся под колониальным господством, иностранной оккупацией или под гнетом расистских режимов. Речь идет в т. ч. о недопущении использования и предоставления какой-либо помощи террористическим и диверсионным группам или лицам, ведущих подрывную деятельность против третьих государств или проявление терпимости в отношении к ним;¹⁷

– организация, обучение, финансирование или вооружение политических и этнических групп на своей территории или территории других государств с целью осуществления подрывной деятельности, организации беспорядков или волнений в других странах;¹⁸

– осуществление любой экономической, политической или военной деятельности на территории другого государства без его согласия.¹⁹

Несмотря на то, что такая классификация способов вмешательства появилась достаточно давно, она сохраняет свою актуальность, в т. ч. при анализе информационного воздействия (ИВ), или информационного вмешательства, посягающего на суверенитет государства.

Любое применение или угроза применения силы всегда оцениваются в контексте международной обстановки и внешнеполитических целей государств. Более того, постоянно возникают некие новые обстоятельства, ввиду которых обращение к силе преподносится как оправданное. Многие критерии определения правомерности применения силы учитываются именно в контексте и в сочетании с такими «новыми» или «исключительными» обстоятельствами. Невозможность избежать подобных ситуаций и тяжесть их потенциальных последствий, равно как и доступность средств принуждения, всегда учитываются при решении вопроса о принятии ответных мер.

За прошедшее после принятия Устава ООН время процесс определения содержания понятия «применение силы» продолжал развиваться. Очевидно, что этот термин относится к применению не только вооруженной силы, хотя в Преамбуле Устава ООН акцент сделан именно на необходимости «... объединить наши силы для поддержания международного мира и безопасности и обеспечить принятием принципов и установлением методов, чтобы вооруженные силы применялись не иначе, как в общих интересах...».²⁰

Следует согласиться с мнением американского специалиста Майкла Шмитта, который утверждает, что «Статьи Устава ООН написаны таким образом, чтобы обеспечить эффективность исполнения провозглашенных в Преамбуле намерений».²¹ Таким образом, представляется логичным то, что термины преамбулы должны интерпретироваться более широко. Статья 44 гласит, что «когда Совет Безопасности решил применить силу, то прежде чем потребовать от Члена Организации, не представленного в Совете, предоставления вооруженных сил во исполнение обязательств, принятых им на основании Статьи 43, Совет Безопасности приглашает этого Члена Организации, если последний этого

пожелает, принять участие в решениях Совета Безопасности относительно использования контингентов вооруженных сил данного Члена Организации».²² Кроме того, устав упоминает о мерах военного характера лишь дважды: оба раза тогда, когда в Главе VII говорится о принудительных коллективных мерах, являющихся только одним компонентом из набора тех принудительных средств, которые находятся в распоряжении СБ ООН для ответа на возникновение угрозы миру, нарушение мира или акт агрессии. Следовательно, односторонние меры за исключением случаев самообороны (статья 51)²³ уставом не квалифицируются.

Некоторые другие международно-правовые документы более четко формулируют содержание понятия «сила». Например, Устав Организации американских государств (ОАГ) различает «вооруженную силу» и «принудительные меры экономического или политического характера».²⁴ Декларация 1987 г. «Об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях» демонстрирует аналогичный подход.²⁵ Пункт 7 части I декларации упоминает «вооруженное вмешательство» совместно со всеми «другими формами вмешательства или попыток угрозы, направленных против правосубъектности государства или его политических, экономических или культурных основ». При этом ни одно государство не должно применять каких-либо мер с «целью подчинения себе другого государства в осуществлении им своих суверенных прав и получения от этого каких бы то ни было преимуществ» (пункт 8 части I). Декларация также не дает разъяснений термину «сила», но ее общая направленность указывает на то, что под «применением силы» все-таки следует понимать использование именно «вооруженной силы», хотя в документе также отвергается экономическое и политическое принуждение (статьи 18–19).²⁶

Таким образом, запрет на применение силы и угрозы силой распространяется на меры вооруженного характера, но никоим образом не на меры экономического и политического характера. Однако под мерами военного характера не следует понимать лишь непосредственное физическое (кинетическое) воздействие оружием. Когда создавались ныне действующие документы международного права, никто не мог предвидеть появления новых средств и способов противоборства, включая информационное воздействие, поэтому довольно сложно искать в этих документах аргументы в пользу правомерности или неправомерности применения таких средств и способов. Если последствия применения новых средств и методов ведения войны подпадают под налагаемые международным гуманитарным правом (МГП) ограничения (т. е. если такие последствия аналогичны результатам применения традиционных средств и методов ведения войны), то их можно напрямую увязать с ограничениями Устава ООН.

Однако совершенно иной, отличный от традиционного понимания, подход оценки правомерности применения силы был продемонстрирован при рассмотрении Международным Судом «дела Никарагуа». Международный Суд определил, что «вооружение и обучение “контрас” определенно создает угрозу использования силы против правительства Никарагуа, но это не обязательно относится ко всем видам помощи, предоставленной правительством США. В частности, Суд полагает, что только лишь финансирование “контрас”, несомненно являющееся вмешательством во внутренние дела Никарагуа..., не может быть само по себе приравнено к применению силы».²⁷

В материалах Суда определение состава применения силы несколько отличается от традиционных толкований Устава ООН. Суд определил, что «сила» включает активные и непосредственные действия по подготовке других лиц к применению вооруженной силы не только путем их финансирования. В положениях

же Устава ООН проводится различие между мерами военного характера и иными мерами принуждения.

Со времени принятия Устава ООН применение данной системы принципов носило заявительный характер. Определение того, является ли какое-либо действие нарушением норм устава, зависело, прежде всего, от того, какие меры принуждения использовались для достижения национальных целей: дипломатические, экономические или военные. Если первые два вида мер обычно расцениваются лишь как вмешательство, то военные меры всегда воспринимаются более жестко, даже если предпринимаются в интересах мирового сообщества.

Как это ни удивительно, Устав ООН в таких случаях предписывает применять меры прежде всего военного характера, но не экономическое давление. Как возникло такое предписание? Международное право, регламентирующее принуждение, всегда старается избежать наступления нежелательных последствий. Кроме того, нормативные установления изменяются вместе с эволюцией воззрений международного сообщества на содержание общемировых ценностей. При создании Устава ООН учитывались результаты Второй мировой войны и приведшие к ней причины, среди которых были, например, экономические меры, препятствовавшие выходу Германии и Японии на международные рынки. Вместе с тем, очевидно, что стремление к безопасному существованию и соблюдению человеческого достоинства в настоящее время и в обозримом будущем продолжают преобладать над любыми нормативными предписаниями. Таким образом, существует определенная иерархия потребностей человечества, которая и определяет направление развития международной системы. Защита желаемых ценностей может быть обеспечена только в рамках системы государств, с использованием их возможностей по осуществлению принуждения в отношении других государств, а не за счет возможностей международных организаций.

Запрет на применение силы в международных отношениях направлен на то, чтобы *ограничить деятельность тех акторов, которые, будучи не в состоянии адекватно оценить последствия своего обращения к силе, могут вывести международную систему из равновесия*. Проблема усугубляется тем, что нормативных критериев для таких оценок не существует. До настоящего времени не решены вопросы практической оценки тяжести последствий нарушения государствами принципа неприменения силы. Руководствуясь нормами Устава ООН, можно лишь определить то, имело ли место применение силы или нет, но не установить последствия такого нарушения.

Применение силы, причем не только военной, может вызвать совершенно различные результаты в зависимости от используемых средств и масштаба ведения действий, предпринимаемых для поражения целей. Даже задействование экономических мер может не только породить трудности в экономике государства, подвергаемого воздействию, но и, например, привести ее к полному коллапсу.

Тем не менее нормативная оценка любых действий должна, прежде всего, исходить из применяемых средств поражения, но не из характера цели, поскольку всегда важны только последствия применения того или иного вида средств поражения. Вооруженные меры обычно влекут за собой физические разрушения, тогда как экономические или политические меры не ведут к столь же очевидным и просчитываемым последствиям. Риск разрастания конфликта в случае применения вооруженных мер всегда выше, чем в случае задействования чисто экономических или политических мер, поскольку в первом случае удар наносится по стоящим на самой вершине иерархии ценностям – по праву жить в безопасной от физического уничтожения среде. Результаты военного воздействия становятся очевидными

немедленно, тогда как некоторые последствия политических и экономических мер иногда сказываются лишь спустя значительный период времени. Причины и последствия применения невоенных мер принуждения порой довольно сложно увязать между собой. После начала использования невоенных мер может пройти длительное время, за которое произойдет их наложение на воздействие каких-либо других факторов, что может свести на нет эффективность упомянутых мер. Кроме того, стороны могут изменить курс своих действий, что, опять-таки, способно сгладить последствия применения данных мер.

Поскольку результаты воздействия экономических и политических средств давления представляют менее явную угрозу для общемировых ценностей, по сравнению с военными средствами, правила применения силы должны исходить из того, что невоенные (т. е. экономические и политические) меры всегда предпочтительней. Опираясь на вышеизложенные соображения, по последствиям применения принудительные меры могут быть разделены на две группы: (1) военно-силовые и (2) иные, посягающие на менее значимые ценности человечества.

II. Проблема ответственности за информационное вмешательство

Информационное противоборство не вписывается в содержащуюся в Уставе ООН классификацию, так как его трудно четко отнести к какому-то одному из видов принуждения. Последствия использования информационных средств могут быть как совершенно незначительными, так и катастрофическими; затрагивать как индивидов, так и крупные социальные группы, а также государства.

Необходимо отметить, что статья 41 Устава ООН²⁸ относит разрыв коммуникационных связей к мерам «невоенного характера». Очевидно, что некоторые виды информационных действий подпадают под данное определение. Однако существуют и другие виды информационного воздействия. Поскольку разработчики Устава ООН не могли предвидеть появления новых форм вооруженной борьбы, связанных, например, с применением ядерного оружия, на основании статьи 41 Устава ООН нельзя сделать однозначный вывод о том, что ИВ не является военной мерой. Как в таком случае определить, является ли ИВ вооруженным нападением либо применением силы иного рода? Можно ли говорить о том, что в настоящее время идет процесс создания новых норм международных отношений в рассматриваемой области, в отсутствие сложившейся практики государств в сфере обычного международного права (ОМП)?

На эти вопросы можно ответить только применительно к одному виду ИВ – воздействию, которое причиняют смерть и страдания людям и наносит физический ущерб реально существующей инфраструктуре. В таком случае действуют известные запретительные нормы, регулирующие ведение боевых действий. При этом в международном праве вооруженные меры напрямую не увязываются с применением кинетической или химической энергии, или любых других средств и методов ведения войны, а также с характером причиняемых последствий. Скорее, происходит оценка последствий применения тех или иных видов средств поражения. Очевидно, что ущерб и страдания, причиняемые минным, кластерным, химическим и биологическим оружием, ввиду неизбирательного характера такого оружия, значительно серьезнее последствий применения стрелкового оружия. Очевидно, что и нелетальные виды оружия, несмотря на свой «нелетальный эффект», являются именно видами оружия, поскольку служат целям вывода из

стройка живой силы противника. В подобных случаях речь, таким образом, всегда идет о последствиях применения оружия. Вместе с тем международное право не дает ответ на вопрос о том, может ли информационное воздействие считаться законным применением силы, даже если оно прямо или косвенно влечет за собой ущерб и гибель людей.

До тех пор, пока мировое сообщество не придет к достижению консенсуса относительно единой схемы оценки правомерности применения силы в межгосударственных отношениях, любое осуждение или оправдание актов информационного воздействия/вмешательства должно происходить в рамках существующей системы принципов применения силы. Именно поэтому при попытках нормативной квалификации актов ИВ можно применять лишь общие принципы права, а не специальные нормы. В какой мере акты ИВ могут быть квалифицированы как меры военного принуждения, а не экономического давления? До настоящего времени в международном праве не было прецедентов рассмотрения правомерности использования информационных средств. Однако ряд положений решения Международного Суда по упомянутому «делу Никарагуа» может быть отчасти применен и к актам информационного воздействия. В решении по этому делу суд отметил, что наряду с вооружением и обучением никарагуанских «контрас», к «силовым» мерам могут быть отнесены и другие действия. Следовательно, линия разграничения между невоенными и силовыми мерами должна проходить, как минимум, между мерами экономического понуждения и использованием военной силы. Вопрос о точном прохождении такой линии размежевания остается, однако, открытым.

Возможно, в качестве отправной точки для упомянутого размежевания целесообразно отталкиваться от более осязаемого критерия, а именно, от последствий актов ИВ. Если они сходны или сравнимы по тяжести с результатами применения военной силы, то возможно задействование аналогичного понятийного и логического аппарата, имеющегося в предписаниях международного права и в моделях оценки эффективности применения формирований вооруженных сил. Основываясь на постулате о том, что благополучие человеческого существования всегда идет первым в иерархии общечеловеческих ценностей, экономическое и политическое понуждение можно разграничить с применением вооруженной силы на основе следующих критериев:

– Тяжесть последствий. Вооруженное нападение причиняет вред и ущерб в масштабах гораздо более значительных, чем другие виды принуждения.

– Немедленный, безотлагательный характер последствий. Наиболее серьезным отрицательным последствием применения вооруженной силы (или угрозы ее применения) является прямой, непосредственный характер последствий, в то время как иные формы принуждения реализуются государствами в значительно более длительные периоды времени. Таким образом, в случае развития военной фазы конфликта у его участников имеется меньше времени для разрешения ситуации и применения иных мер.

– Масштаб последствий. В случае проведения вооруженных действий, их прямые последствия (физический ущерб) сказываются, чаще всего, лишь в зоне непосредственного ведения боевых действий. В случае же экономического воздействия последствия противостояния могут быть более обширными.

– Измеримость (возможность оценки). Причиняемый боевыми действиями ущерб может быть оценен с высокой точностью, в то время как последствия применения иных форм вмешательства и давления труднее поддаются учету.

– Предполагаемая правомерность. Теория применения силы в

межгосударственных отношениях, за исключением явных случаев самообороны, определяет обращение к насилию как нежелательное и недопустимое. Вместе с тем формы насилия и вмешательства, не связанные с применением военных средств поражения, ни национальным, ни международным правом не осуждаются, а последствия их применения считаются допустимыми. Поэтому для оценки правомерности информационного воздействия возможно применение расширительного толкования положений теории применения силы.

– Возможность присвоения ответственности. Вооруженное принуждение является исключительной сферой деятельности государств, которые имеют право применять силу вне пределов своей государственной территории. Негосударственные акторы и международные организации могут осуществлять иные меры понуждения: бойкоты, эмбарго, пропагандистские кампании и т. д. В случае проведения актов ИВ возможности присвоения осуществляющему их государству международной ответственности сужаются, поскольку для причинения ущерба противнику такое государства совсем не обязательно использует элементы своей национальной инфраструктуры. Так же, как и в случае с диверсионно-террористической деятельностью, информационное воздействие может осуществляться индивидами или группами, которые не связаны с каким-либо государством, но используют для нападения его территорию и элементы инфраструктуры.

Таким образом, действующее нормативное регулирование различных форм применения силы (прежде всего, вооруженной) недостаточно для нормативного регулирования ИВ и относится, главным образом, к сфере обычного права. Связующим звеном между ИВ и существующим нормативным регулированием может служить подход, основанный на *сравнении ожидаемых последствий*. Согласно этому подходу, сравнение последствий актов ИВ с последствиями известных форм принуждения военными средствами и фиксация сходных результатов позволяет дать оценку тому, являются ли акты ИВ неправомерными и нарушающими международное право или находятся в рамках дозволенного. Кроме того, это дает возможность определить, являются ли ИВ новым, с точки зрения международного права, способом применения силы. Только такой подход позволит восполнить пробел в правовой регламентации информационных способов воздействия. Однако данная методология применима только в том случае, если существуют надежные методики оценки ущерба, причиняемого противнику в ходе планируемых актов, операций или кампаний информационного воздействия, совместимые с методиками оценок последствий обычных способов ведения боевых действий. Определяя сопоставимость ущерба, можно установить рамки правомерности или неправомерности актов информационного воздействия²⁹ до согласования на международном уровне новых нормативных подходов к оценке правомерности применения информационных средств.

Концепция учета последствий играет ключевую роль при анализе практики применения силы в межгосударственных отношениях, особенно если речь идет о вмешательстве во внутренние дела того или иного государства. Вооруженное принуждение может являться вмешательством во внутренние дела, а может таковым и не быть. И, наоборот, в определенный момент невоенное понуждение может превысить какой-либо политически обусловленный качественный (а не количественный) порог и быть приравнено к вмешательству во внутренние дела.

Таким образом, существуют определенные виды невоенного вмешательства, которые прямо запрещены положениями международных соглашений и сформировавшейся обычной практикой, исходя из масштаба причиненного

ущерба. Однако в целом нормативные рамки для квалификации применения конкретных видов силы в международном праве пока не сформулированы. Создатели Устава ООН не могли предвидеть возникновения средств ИВ. Кроме того, желание установить жесткие предписания для конкретных форм обращения к силе могло бы загнать ООН в тупик. Поэтому положения пункта 4 статьи 2 Устава ООН позволяют гибко подходить к спорным ситуациям. Такая гибкость возможна в связи с тем, что в ООН существует практика разрешения межгосударственных конфликтов, для урегулирования которых использовались военные средства в традиционном понимании. Так как до сих пор не сложилось общее понимание того, является ли информационное вмешательство применением силы, в рамках ООН не существует методологии разрешения таких конфликтов, а, следовательно, не представляется возможным определить соответствующие правила поведения государств.

Отдельные государства могут руководствоваться теми или иными политическими соображениями в процессе выбора ими вариантов противодействия актам информационного вмешательства. Однако зафиксированная Уставом ООН система принципов международной безопасности должна регулировать их поведение путем признания правомерности конкретных способов разрешения противоречий. Если существуют разногласия в понимании того, являются ли какие-либо информационные действия применением силы, то установление правомерности такого применения должно исходить из того, насколько последствия ИВ выходят за рамки, разрешенные международным правом. Таким образом, вопрос состоит не в определении правомерности действий, а в установлении стандарта неправомерности. Такой стандарт лишь отчасти может быть выведен из положений ряда международных договоров, определяющих повестку общечеловеческих ценностей. Он в большей степени проистекает из более гибкой практики государств, в ходе которой выявляются их общие интересы. При этом установление четкого перечня нежелательных действий может обернуться тем, что государства будут более свободны в принятии ответных мер уже силового характера. В целях квалификации информационных действий необходимо установление правового разграничения понятий «применение силы» и «вооруженное нападение» с тем, чтобы снизить вероятность обращения государств к силовым ответным действиям, исключая случаи реализации неотъемлемого права на самооборону в случае нападения (статья 51 Устава ООН).

Если ИВ не может с достаточной степенью достоверности быть квалифицировано как «вооруженное нападение» (исходя из оценки его последствий), то оно не должно приравниваться к собственно вооруженному нападению. При этом, даже если такое понимание будет принято в международной практике, оно отнюдь не оставит мировое сообщество безоружным. Согласно статье 39 Устава ООН,³⁰ Совет Безопасности может предпринимать силовые меры в ответ на те действия, которые составляют угрозу миру, даже не нарушая его. Однако в таком случае государства рискуют чрезмерно положиться на реакцию СБ ООН, так как до сих пор право вето, имеющееся у пяти его постоянных членов, часто не позволяло ООН адекватно отреагировать на угрозы безопасности.

Запрет на применение силы подтвержден положениями Устава ООН и в то же время является частью обычного международного права (ОМП). Обычное право имеет объективную и субъективную стороны: оно должно свидетельствовать о существовании последовательной государственной практики в течение длительного периода времени, причем число участников такой практики должно

было значительным. Данную практику международное сообщество должно признавать юридически полноценной (*opinio juris sive necessitates*).

Оценивая действия США в «деле Никарагуа», Международный Суд подтвердил, что запрет на применение силы существует в обычном праве и что США нарушили данный запрет. Интересно, что в данном случае при попытке обозначить условия наличия *opinio juris*, суд сослался на необязывающие резолюции Генеральной ассамблеи ООН. Проблема применения стандартов обычного права к ИВ состоит в том, что упомянутые стандарты и предписания Устава ООН не вполне тождественны ОМП, при всем кажущемся сходстве. Исследуя «дело Никарагуа», Международный Суд определил, что, «по вопросу использования силы ... США утверждают о полном совпадении соответствующих норм обычного международного права с положениями Устава ООН. Суд не принимает такую крайнюю точку зрения... Однако, ...Устав дал выражение... уже существовавшим в данной сфере международного обычного права принципам, и также в последующие четыре десятилетия право развивалось, опираясь на Устав, таким образом, что ряд включенных в Устав правил приобрел статус независимого от него [имеется в виду институт обычного права, существовавшего до принятия устава – прим. автора]». ³¹

В то время как согласие государств руководствоваться положениями того или иного международного договора может рассматриваться как согласие следовать приемлемым правилам толкования положений данного договора, условие *opinio juris sive necessitates* для ОМП и государственная практика со временем могут приводить к существенному расхождению между ранее совпадавшими нормами. Договор является более гибким и, одновременно, более жестким инструментом международного права, чем обычай. С одной стороны, его гибкость обусловлена чувствительностью к интерпретации в соответствии с меняющимися условиями применения, которые наблюдаются всегда, даже при отсутствии каких-либо изменений в практике государств. С другой стороны, жесткость договора заключается в том, что значения его положений не могут выходить за рамки принятого толкования, а для создания новых норм необходимо явно выраженное согласие других государств. Напротив, обычное право не ограничено в сфере применения и не может реагировать на изменяющиеся условия в отсутствие практики государств и свидетельства о его соответствии *opinio juris sive necessitates*.

Обычное право реагирует на изменения обстановки. Например, запрет на применение силы может быть адаптирован к использованию любого нового оружия таким же образом, как пункт 4 статьи 2 Устава ООН всегда применим к военно-силовому принуждению, а также в качестве стандарта обычного права. Действительно, поскольку решение по «делу Никарагуа» было основано на обычном международном праве, вполне возможно распространить концепцию применения силы на случаи прямой поддержки (вооружения или обучения) тех, кто ее использует. В практике государств не существует, однако, основы для такого расширительного толкования пределов понятия «вооруженная сила», тем более, что практика в сфере ИВ только лишь зарождается. Обычная норма, как правило, развивается с течением времени, и к настоящему моменту не существует явных свидетельств ни о практике, ни об *opinio juris* в упомянутой сфере.

Однако нельзя утверждать, что акты информационного воздействия, или вмешательства, находятся полностью вне сферы ОМП, регламентирующего применение силы. Подход к оценке учета последствий актов ИВ по аналогии с результатами применения традиционных форм использования силы может, во-

первых, расширить сферу применения договорного права. Во-вторых, применение норм обычного права к решению проблемы квалификации актов ИВ потребует их определения как новой формы ведения вооруженной борьбы. Это не представляется приемлемым вариантом: развитие технологий всегда параллельно порождает появление новых форм и методов ведения войны, однако это не привело к каким-либо изменениям ни в философии военного дела, ни в подходах к определению правомерности или неправомерности обращения к силе. Для того чтобы, с точки зрения международного права, можно было отнести акты ИВ к новому виду ведения вооруженной борьбы, необходимо, чтобы их последствия не были аналогичными последствиям применения существующих средств и методов ведения войны (особенно если это касается человеческих жертв и причинения ущерба собственности). Следовательно, акты ИВ является лишь узкой категорией в совокупности известных форм применения вооруженной силы.

ОМП также имеет значительный потенциал в оценке сущности актов ИВ. Попытки интерпретации содержания пункта 4 статьи 2 Устава ООН для квалификации ИВ как применения силы в межгосударственных отношениях не смогут выйти за пределы толкования существующих ограничений в системе принципов устава. Очевидно, что по прошествии определенного периода времени может возникнуть новая норма обычного права, регулирующая как сами правила осуществления актов ИВ, так и правовые характеристики такой формы применения силы. Однако в настоящее время довольно сложно определить то, насколько такая норма будет правомочной и регулятивной.

Запрет на применение силы имеет не только обычно-правовую основу. Комиссия международного права³² и Международный Суд³³ также определили его как *jus cogens* – «норму, которая принимается и признается всем международным сообществом государств как норма, от которой не допускается отклонения и которая может быть изменена только последующей нормой международного права общего характера».³⁴

По сути, нормы *jus cogens* являются обычными нормами в широком смысле, поскольку, в отличие от договорных норм, они не являются чувствительными к их неисполнению одной из сторон. Поэтому оценка актов ИВ в контексте *jus cogens* всегда будет носить обычно-правовой характер, но относиться только к данному рассматриваемому факту нападения, но не ко всем актам информационного вмешательства.

Следует учитывать, что акт ИВ, не нарушающий императивных, обычных или традиционных норм, которые регулируют применение силы, не обязательно совместим с международным правом и может быть приравнен к вмешательству во внутренние дела какого-либо государства. Как установил Международный Суд в «деле Никарагуа», «принцип, гарантирующий каждому государству право осуществлять свои внутренние дела без вмешательства извне, ... является неотъемлемой частью обычного международного права».³⁵

III. Проблема оценки правомерности информационного вмешательства

Проблема правомерности, или справедливости, обращения к ИВ крайне актуальна ввиду того, что применение такого воздействия находится в настоящее время на острие высокотехнологичных войн. Их особенностью является то, что сильные в военном отношении государства уже не могут вносить своей военной деятельностью ключевой вклад в развитие международного права. Их потенциальные противники, обладающие неразвитой информационной

инфраструктурой, не могут служить «достойным» объектом для актов ИВ. Напротив, чем сильнее развита информационная инфраструктура государства, тем она более уязвима для нападения со стороны менее технологически развитого противника. Понятия «принуждение» (в том виде, в котором его определяет международное право) постепенно приобретает иное качественное содержание: «слабый» в смысле развития информационных технологий может диктовать условия развития международного права высокотехнологичным и сильным в военном отношении державам.

Неравенство в доступе к технологиям уже не может служить основанием для запрета принуждения, осуществляемого с помощью применения различных способов ИВ. В деле о проливе Корфу Международный Суд, в ответ на заявление Великобритании о том, что ее корабли вошли в территориальные воды Албании с целью получения доказательств неправомерного поведения данного государства, постановил, что «вмешательство, в данном случае, является наименее желаемой формой действий, так как, если исходить из имевших место событий, оно станет привилегией наиболее сильных государств, что может привести к искажению самой сущности международной справедливости».³⁶ В новую технологическую эпоху такого неравенства уже не существует.

Как индивидуально, так и коллективно государства могут предпринимать меры в ответ на акты ИВ, достигающие уровня вооруженного нападения, в соответствии со статьей 51 Устава ООН и согласно их неотъемлемому праву на самооборону. Они также могут адекватно отвечать на акты ИВ, не достигающие уровня вооруженного нападения, но являющиеся составной частью действий, имеющих тенденцию к перерастанию в вооруженное нападение. Речь идет о том случае, когда самооборона является последним доступным эффективным средством из совокупности имеющихся у государства возможностей по отражению нападения, а ИВ является составной частью уже необратимых действий близкого по времени и неизбежного нападения.

Таким образом, единственное актуальное в настоящее время юридическое договорное ограничение информационного вмешательства состоит в том, что последствия актов ИВ не должны достигать уровня последствий применения таких средств и способов ведения войны, которые составляют угрозу миру и в этом качестве становятся предметом рассмотрения СБ ООН.

Неопределенность трактовки данного вопроса проистекает из процесса постоянного развития обычного права и возникновения новых норм, регулирующих ведение боевых действий. Очевидно, что ввиду совпадения интересов потенциальных участников информационного противоборства, возможно ускорение развития норм обычного права, ограничивающего применение силы вне рамок Устава ООН. Так как перечень тех задач, которые могут решаться в ходе ИВ, постоянно расширяется, параллельно с развитием технологий, соответствующие нормы международного гуманитарного права также должны развиваться. В настоящее время сложно предположить, какой характер будут иметь обычные нормы в этой сфере: станут ли они ограничивающими или будут допускать расширительное толкование понятия «применение силы». Основным политическим детерминантом формирования характера таких норм будет усиливающаяся асимметричность вооруженного и невоенного противостояния, то есть рост роли «слабых» в военном отношении государств, которые будут стремиться к более приемлемому для них балансу в международных отношениях, в т. ч. с использованием средств и методов информационного вмешательства.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Док. ООН. A/RES/36/103. 9 декабря 1981 г. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/412/19/IMG/NR041219.pdf>. П. 1: «Ни одно государство или группа государств не имеет права осуществлять интервенцию или вмешательство в любой форме и по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела других государств».

² Док. ООН. A/RES/2131(XX). 21 декабря 1965 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/internal_affairs_decl.shtml. П. 1: «Никакое государство не имеет права вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела другого государства. Вследствие этого осуждаются не только вооруженное вмешательство, но также все другие формы вмешательства и всякие угрозы, направленные против правосубъектности государства или против его политических, экономических и культурных элементов».

³ U.S. Army War College Guide to National Security Issues. V. II: National Security Policy and Strategy. 3^d ed. / Ed. by J.B.Bartholomees. – Carlisle: Strategic Studies Institute, 2008. P. 128.

⁴ Док. ООН. A/RES/375(IV). 6 декабря 1949 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/375%28IV%29>; Док. ООН. A/RES/2625(XXV). 24 октября 1970 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/2625%20%28XXV%29>; Документ ООН. A/RES/2734(XXV). 16 декабря 1970 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/2734%20%28XXV%29>; Документ ООН. A/RES/2131(XX). Ук. соч.; Документ ООН. A/RES/3314(XXIX). 14 декабря 1974 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/3314%20%28XXIX%29>.

⁵ Док. ООН A/RES/36/103. Ук. соч. П. II (а); Док. ООН A/RES/2131(XX). Ук. соч. П. 2.

⁶ Док. ООН A/RES/36/103. Ук. соч. П. II (с).

⁷ Там же. П. II (b).

⁸ Там же. П. II (d).

⁹ Там же. П. II (e).

¹⁰ Там же. П. II (f).

¹¹ Там же. П. II (g).

¹² Там же. П. II (h).

¹³ Там же. П. II (i).

¹⁴ Там же. П. II (j).

¹⁵ Там же. П. II (k).

¹⁶ Там же. П. II (l).

¹⁷ Там же. П. II (m); Док. ООН A/RES/2131(XX). Ук. соч. П. 2.

¹⁸ Док. ООН A/RES/36/103. Ук. соч. П. II (n).

¹⁹ Там же. П. II (o).

²⁰ Устав Организации Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>.

²¹ Schmitt M.N. Computer network attack and the use of force in international law: thoughts on a normative Framework // Columbia Journal of Transnational Law. V. 37. 1998–99, pp. 885–905.

²² Устав ООН. Ук. соч.

²³ Там же. Статья 51: «Настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации, до тех пор пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности. Меры, принятые Членами Организации при осуществлении этого права на самооборону, должны быть немедленно сообщены Совету Безопасности и никоим образом не должны затрагивать полномочий и ответственности Совета Безопасности, в соответствии с настоящим Уставом, в отношении предприятия в любое время таких действий, какие он сочтет необходимыми для поддержания международного мира и безопасности». URL: <https://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>.

²⁴ Устав Организации американских государств. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1902051>. Статья 18: «Никакое государство или группа государств ни при каких обстоятельствах не имеют права на прямое или косвенное вмешательство во внутренние или внешние дела любого другого государства. Вышеуказанный принцип относится не только к вооруженному вмешательству, но и к любой другой форме вмешательства или его попытке, намеренно имеющим целью посягнуть на личность государства или его политические, экономические и культурные органы». Статья 19: «Никакое государство не может предпринимать или способствовать применению принудительных мер экономического или политического характера в целях оказания давления на суверенную волю другого государства с тем, чтобы извлечь из этого какие-либо выгоды».

²⁵ Декларация об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях. Принята резолюцией 42/22 Генеральной Ассамблеи от 18 ноября 1987 г. Док. ООН A/RES/42/22. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/useofforce_refraining.shtml.

²⁶ Там же.

²⁷ Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Merits). Judgement of 27 June 1986. I.C.J. P. 4, 119. URL: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>. Международный Суд в данном деле обращался к обычно-правовому запрету на использование силы и не применял ст. 2 п. 4, так как против применения Устава ООН возражали США на основании ст. 36 п. 2. Статута Международного Суда ООН.

²⁸ Согласно статье 41 Устава ООН, «Совет Безопасности уполномочивается решать, какие меры, не связанные с использованием вооруженных сил, должны применяться для осуществления его решений, и он может потребовать от Членов Организации применения этих мер. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений».

²⁹ Об основах методологии оценки правомерности «новых» средств и методов ведения военных действий см.: Коростелев С.В. О некоторых особенностях правового режима «новых» средств и методов ведения вооруженной борьбы // Управленческое консультирование. 2015. № 6(78). С. 50–57.

³⁰ Согласно статье 39 Устава ООН, «Совет Безопасности определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает о том, какие меры следует предпринять в соответствии со статьями 41 и 42 для поддержания или восстановления международного мира и безопасности».

³¹ Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Merits). Op. cit. P. 4, 96–97.

³² Report of the International Law Commission on the work of the second part of its seventeenth session. Monaco, 3–28 January 1966 // Yearbook of the International Law Commission 1966. – N.Y.: United Nations, 1967. V. II. P. 247. URL: <http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/>

ilc_1966_v2.pdf. Комиссия международного права – вспомогательный орган Генеральной ассамблеи ООН, созданный с целью содействия развитию международного права и его кодификации. Она состоит из 34 юристов-международников, пользующихся признанным авторитетом в данной сфере и выступающих в личном качестве.

³³ Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Merits). Op. cit. P. 4, 100.

³⁴ Венская конвенция о праве международных договоров. 23 мая 1969 г. Ст. 53.
URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml.

³⁵ Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Merits). Op. cit. P. 202.

³⁶ The Corfu Channel Case (Merits). Judgement of April 9, 1949. I.C.J.
URL: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/1/001-19490409-JUD-01-00-EN.pdf>. P. 35.

**БЕСПИЛОТНЫЕ ЛЕТАТЕЛЬНЫЕ АППАРАТЫ ВОЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ:
ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ РАЗРАБОТОК И ПРОИЗВОДСТВА**

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-104-111

Аннотация Мировой рынок беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) военного назначения рос быстрыми темпами в последние два десятилетия. Этот рост продолжится и в следующем десятилетии: в особенности вырастут продажи разведывательных и ударных БПЛА. Разработки по БПЛА будут сосредоточены на таких направлениях, как новые материалы, электроника, системы питания, двигателестроение, искусственный интеллект, повышение автономности, противодействие средствам радиоэлектронной борьбы и т. п. В настоящий момент Россия отстает от США, Китая, Израиля и некоторых других стран в области исследований и разработок, а также серийного производства и закупок для нужд вооруженных сил некоторых видов БПЛА.

Ключевые слова беспилотные летательные аппараты (БПЛА), классификация БПЛА, мировой рынок БПЛА, исследования и разработки, производство, закупки, автономные системы, роботы, Управление перспективных исследовательских проектов Министерства обороны США, США, Россия, Китай

Title Military unmanned aerial vehicles: trends in development and production

Abstract The global market of military unmanned aerial vehicles (UAVs) has grown rapidly in the last two decades. This growth will continue in the next decade: in particular, sales of reconnaissance and combat UAVs will increase. Research and development on UAVs will focus on such domains, as new materials, electronics, power systems, engine building, artificial intelligence, autonomy enhancing, and countering electronic warfare. Russia currently lags behind the United States, China, Israel, and some other countries in R&D, serial production, and procurement of certain types of UAVs.

Keywords unmanned aerial vehicles (UAVs), classification of UAVs, the global UAV market, research and development, production, procurement, autonomous systems, robots, The Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), United States, Russia, China

I. Введение

В последние десятилетия наблюдаются качественные изменения в характере военных действий. Среди них – рост роли различных способов дистанционного воздействия на противника и значимости разведывательно-диверсионных

Евтодьева Марианна Георгиевна – руководитель Группы глобализации военно-экономических процессов Центра международной безопасности ИМЭМО РАН; Целицкий Сергей Владимирович – научный сотрудник Сектора военно-политического анализа и исследовательских проектов Центра международной безопасности ИМЭМО РАН.

действий, все более широкое применение высокотехнологичных видов оружия. В связи с этим крайне востребованным становится использование беспилотных летательных аппаратов (БПЛА).

В настоящее время в 60 странах мира разрабатывается более 2000 проектов БПЛА военного назначения. Среди уже разработанных существует большое количество видов и типов БПЛА, которые классифицируют по:

- принципу полета (вертолетного, самолетного типа, с гибким крылом, мультикоптеры и т. д.);
- высоте и длительности полета (высотные, средневысотные, низковысотные; большой, средней и малой длительности);
- назначению (военные и гражданские). Военные БПЛА по функциональному назначению делятся на наблюдательные, разведывательные, ударные (для ударов по наземным целям посредством ракетного и бомбового вооружения), разведывательно-ударные, БПЛА радиоэлектронной борьбы (РЭБ), БПЛА-мишени и некоторые другие.¹

Основными преимуществами БПЛА военного назначения являются отсутствие человеческих потерь у применяющей их стороны и более низкая стоимость закупок и эксплуатации по сравнению, например, с аналогичными по функционалу образцами самолетной и вертолетной техники.

Согласно принятой Министерством обороны (МО) США классификации (см. Табл. 1), беспилотные летательные аппараты подразделяются на пять групп, исходя из соотношения таких тактико-технических характеристик, как масса, рабочая высота и максимальная скорость полета машины. Многие зарубежные эксперты делают анализ и прогнозы мирового рынка военных БПЛА, исходя из этой классификации.

Таблица 1. Классификация БПЛА, принятая в МО США

Группа	Масса, кг	Рабочая высота, м	Скорость (км/ч)	БПЛА
I Тактические мини/микро	0–9	до 360	до 185	RQ-11 «Рэвен», «Уосп», «Пума»
II Тактические Малые	9–25	до 1050	до 436	«Скан Игл»
III Тактические	до 600	до 5400		RQ-7 «Шэдоу»
IV Средневысотные	более 600	до 5400	любая	MQ-1 «Предейтор», MQ-1C «Грей Игл», MQ-5 «Хантер»
V Высотные		более 5400		RQ-4 «Глобал Хок», MQ-4C «Тритон», MQ-9 «Рипер»

Источник: Unmanned systems integrated Roadmap 2013-38. U.S. Department of Defense. 2014.²

II. Лидеры на мировом рынке разработок и производства БПЛА

Объемы разработок и производства БПЛА в мире значительно выросли за последние полтора-два десятилетия. Объем мирового рынка БПЛА, по одним данным, составит в ближайшем десятилетии не менее 30 млрд. долларов США (а по другим оценкам – более 60 млрд. долл.), из которых около 18 млрд. долл. (60%) придется на долю военных беспилотников.³ Только за период с 2017 по 2020 г. объемы выручки от продаж БПЛА могут увеличиться с 6 до 11,2 млрд. долл.⁴

Основная часть рынка БПЛА придется на ударные БПЛА (Uninhabited Combat Air Vehicles,UCAVs), а также высотные и средневысотные БПЛА большой продолжительности полета – High Altitude Long Endurance (HALE) и Medium Altitude Long Endurance (MALE). На производство ударных БПЛА, по прогнозам, до 2026 г. будет израсходовано около 27,2 млрд. долл., что составит 34% рынка; на средневысотные БПЛА (MALE) – около 22,2 млрд. долл. за тот же период (28% рынка); на высотные БПЛА (HALE) – 15,6 млрд. долл. (19% рынка). Гораздо меньшие доли рынка в ближайшее десятилетие в общей стоимости производства БПЛА составят тактические БПЛА (7,4 млрд. долл., или 9%), малые тактические БПЛА (0,9 млрд. долл., или 1%) и БПЛА категории мини/микро (3 млрд. долл., или 4%). К последним относятся, в первую очередь, небольшие квадрокоптеры и другие БПЛА, стоимость которых эксперты оценивают по-разному. Отдельную нишу на рынке займут БПЛА морского базирования, или палубные БПЛА. Стоимость их производства на ближайшие 10 лет оценивается в 4,3 млрд. долл., доля на рынке – в 5%⁵ (см. Рис. 1).

Рис. 1. Производство БЛА в 2017–2026 гг. по категориям
(в млрд. долл. и в процентах от общей стоимости)



Источник: Divis D.A. Military UAV Market to Top \$83B // Inside Unmanned Systems. 24.03.2018. URL: <http://insideunmannedsystems.com/military-uav-market-to-top-83b/>

В настоящее время лидерами по разработкам и производству БПЛА военного назначения являются США, Израиль, Китай, Великобритания, Франция и Германия.

Компании из этих стран занимают крупнейшие доли мирового рынка военных БПЛА, в тех же государствах принят на вооружение ряд типов БПЛА собственной разработки или закупленных за рубежом. Разработки аппаратов в этих странах в значительной степени координируются и финансируются государственными структурами. Например, в США за координацию соответствующих программ отвечают Управление программ разработки крылатых ракет и беспилотных летательных аппаратов и Управление воздушной разведки при Министерстве обороны. Активную роль в разработках БПЛА, включая обеспечение финансирования, играет Управление перспективных исследовательских проектов Министерства обороны (ДАРПА).

Согласно прогнозам развития рынка, в ближайшее десятилетие (2017-2026 гг.) США будут тратить около 57% от всего мирового объема расходов на научные исследования и разработки (НИР) по технологиям БПЛА.⁶ На них же придется не менее 32% общемировых расходов на закупки БПЛА. По состоянию на 2017 г. США удерживали лидерство как по стоимости произведенных БПЛА (42% от общемирового показателя), так и по числу производимых беспилотных систем (37,8%).⁷ На втором после США месте по стоимости и числу произведенных БПЛА следуют страны Азиатско-Тихоокеанского региона и, прежде всего, Китай (26% и 23%, соответственно), на третьем – страны Европы (17% и 21%), а на четвертом – страны Ближневосточного региона (14,5% и 16%).

По существующим прогнозам, к 2026 г. ключевые страны-производители БПЛА удержат за собой ведущие позиции и доли на рынке, но при этом глобальные затраты на производство произведенной беспилотной техники должны увеличиться не менее чем в 2–2,5 раза по сравнению с соответствующими показателями 2017 г. Среди основных производителей БПЛА ключевыми игроками на рынке в следующем десятилетии останутся, по всей видимости, “Northrop Grumman” с высотными БПЛА “Global Hawk”, “General Atomics” с БПЛА “Predator” и “Reaper”, израильская компания “Aircraft Armament Inc.” (“AAI”) с БПЛА “Shadow”, компания “Israel Aerospace Industries” с БПЛА “Heron” и компания “Boeing” с БПЛА “ScanEagle”. Определенные экспортные перспективы имеются также у БПЛА семейства “Wing Loong” производства “Chengdu Industries” (Китай).

На вооружении США в настоящее время находятся тяжелые высотные БПЛА RQ-4 “Global Hawk” и MQ-9 “Reaper”, тяжелые средневысотные БПЛА MQ-1 “Predator”, MQ-5 “Hunter” (производства “Israel Aerospace Industries” и “Northrop Grumman”) и БПЛА вертолетного типа MQ-8 “Fire Scout” (“Northrop Grumman”). Из тактических, или средних, БПЛА на вооружение приняты RQ-7 “Shadow” и RQ-2 “Pioneer” (“AAI” и “Israel Aerospace Industries”), из малых тактических БПЛА – беспилотник “Scan Eagle”, из БПЛА категории мини/микро – RQ-11 “Raven”, “Wasp” и RQ-20 “Пума”. Согласно данным британского издания “Military Balance”, в 2018 г. около 616 американских беспилотных летательных аппаратов относились к тяжелым разведывательным и разведывательно-ударным БПЛА “Grey Eagle”, “Triton”, “Fire Scout”, “Global Hawk”, “Predator” и “Reaper”), и около 340 – к средним разведывательным БПЛА (“Shadow”, “Pioneer”).⁸

Что касается российских разработок, то к тактическим БПЛА категории мини/микро относятся «Зала», «Элерон» и некоторые другие. К малым тактическим БПЛА относится «Орлан-10» (производитель – Специальный технологический центр). Категория тактических, или средних, БПЛА представлена аппаратами «Дозор-85» («Транзас»), «Форпост» (Уральский завод гражданской авиации), «Типчак» (Концерн «Вега»), «Корсар» (Рыбинское АО «КБ «Луч»). Некоторые из упомянутых БПЛА недавно приняты на вооружение.⁹

Согласно вышеупомянутой американской классификации, к тяжелым средневысотным и высотным БПЛА можно отнести перспективные (пока не производимые серийно) БПЛА «Дозор-600» (компания «Транзас»), «Орион» («Кронштадт»), «Альтаир» (который сначала разрабатывался конструкторским бюро им. М.П.Симонова, а в 2018 г. соответствующий проект был передан Министерством обороны Уральскому заводу гражданской авиации) и «Охотник» (компания «Сухой»)¹⁰. Таким образом, по заказу МО РФ ведутся работы по созданию средневысотных (по тактико-техническим характеристикам – аналогов БПЛА “Predator”) и высотных БПЛА большой продолжительности полета (аналога БПЛА “Reaper”) с ударными возможностями.¹¹ Однако пока в вооруженных силах РФ нет тяжелых средневысотных и высотных БПЛА большой продолжительности полета, находящихся в серийном производстве.

III. Ключевые направления исследований и разработок в области БПЛА

Разработчики современных беспилотников сталкиваются с рядом технических проблем. При этом применительно к конкретным типам БПЛА (больших, средних, мини-/микро-БПЛА) такие проблемы проявляются по-разному. В сфере разработок мини- и микро-БПЛА важной задачей является обеспечение высокого уровня связей между компонентами системы, ввиду ограничений по весу и объему аппарата. Таким образом, необходимы высокоинтегрированные конструкции (в которых, например, крыло должно функционировать как антенна или часть датчика и т. д.). Технические сложности разработок тяжелых ударных БПЛА связаны, например, с увеличением полезной нагрузки, интеграцией работы БПЛА с другими боевыми системами и т. п.

На тенденции развития дальнейших разработок БПЛА оказывают влияние следующие ключевые проблемы.

Во-первых, это вопрос *увеличения длительности полета*. Речь идет о коэффициенте полезного действия двигательной установки, а также о разработке акустически тихих двигателей, в особенности если речь идет о малых беспилотниках. В мини-БПЛА также важна высокая энергоемкость элементов питания (аккумуляторов), для чего нужны новые технологии.

Во-вторых, требуется решать проблему *улучшения систем навигации*. Если для больших беспилотников используется GPS-навигация, то для мини-БПЛА она слишком тяжела и энергозатратна, и потому нужны новые разработки микрогироскопов и других элементов инерционной навигации.¹²

В-третьих, речь идет об *увеличении полезной нагрузки*. Например, компанией “AAI” в 2011–2012 гг. была разработана новая модель БПЛА “Shadow” (“advanced Shadow”, вариант M2), в котором были удлинены размах крыла и фюзеляж для размещения дополнительной полезной нагрузки и дополнительного количества топлива.¹³

В-четвертых, в настоящее время в разных странах, в т. ч. в России, ведутся интенсивные *разработки систем радиоэлектронной борьбы*, нацеленных на то, чтобы отключать управление и глушить каналы связи беспилотников.¹⁴

В-пятых, стоит задача *повышения автономности БПЛА*, в т. ч. на основе применения искусственного интеллекта. Если большинство современных систем требует постоянного контроля по выделенному каналу связи с БПЛА и работы операторов и аналитиков, то разработки по автономным системам, как считается, позволят беспилотникам действовать в условиях отсутствия связи с оператором, что расширит возможности по проведению операций.

ДАРПА на сегодняшний день курирует несколько ключевых программ по созданию беспилотных и роботизированных систем. Речь в том числе идет о программах “Fast Lightweight Autonomy” («Быстролетающий легкий автономный робот») и “Collaborative Operations in Denied Environment” («Автономные взаимодействующие роботы в оспариваемом воздушном пространстве»)¹⁵. Первая программа касается разработки маленького вертолета, который сможет полностью самостоятельно действовать в городской среде и внутри зданий, летая на достаточно больших скоростях (20 м/с). Планируется, что он будет действовать при отсутствии связи с оператором и без привязки к опорным точкам GPS. Работа ДАРПА по второй программе, рассчитанная на использование БПЛА в условиях отсутствия связи с оператором, направлена на разработку принципиально новых алгоритмов и программного обеспечения беспилотных автономных летательных модулей. Предусмотрено, что улучшение автономии БПЛА поможет одному оператору проводить операции в группе с шестью и более БПЛА одновременно. Цель программы также состоит в создании летательных аппаратов, действующих автономно на всех этапах боевых миссий – от поиска и слежки до идентификации цели и ее атаки.

Под руководством ДАРПА проводятся и работы по т. н. роевым технологиям применения беспилотников – созданию большой группы (роя) боевых дронов, которые совместно выполняли бы ту или иную миссию, обменивались информацией и распределяли задачи между собой.¹⁶ В качестве базовой модели для этих исследований выбран мини-БПЛА “Perdix” весом 300 г. Испытания по организации совместной работы 90–100 таких мини-дронов уже проводились в 2014–2015 гг. в США. ДАРПА также заказала разработку системы мониторинга малых беспилотников в воздушном пространстве над городами, получившей название «Воздушный невод» (“Aerial Dragnet”). Такая система позволит защитить американских военных, проводящих силовые операции за пределами США в городских условиях. В дальнейшем она, видимо, будет использоваться и на территории США, в первую очередь, в интересах силовых структур.¹⁷

Еще одним важнейшим направлением работы ДАРПА по беспилотным системам является проект “Gremlins”, осуществляемый совместно с компанией “General Atomics”. Суть проекта заключается в запуске небольших беспилотников с самолета C-130 и, после выполнения боевой задачи, их возвращения на борт самолета. БПЛА предназначены для выполнения таких операций, как обнаружение средств ПВО или воинских формирований противника, проведение разведки, доставка оружия. Идея состоит в том, чтобы за счет применения беспилотных средств расширить число миссий, которые может выполнять боевая авиация, одновременно снижая риски для пилотов самолетов-носителей БПЛА. В рамках данного проекта техническое задание состоит в развертывании БПЛА (с дальностью полета в 555 км и полезной нагрузкой около 27 кг в виде датчиков), которые бы управлялись с борта самолета и могли использоваться для выполнения боевых задач до 20 раз. Предполагается, что истребители F-35 и F-22 также вскоре смогут иметь техническую возможность управления несколькими такими БПЛА с воздуха. Первое испытание в рамках проекта “Gremlins” запланировано уже на 2019 г.¹⁸

IV. Заключение

Большинство исследовательских и аналитических центров сходятся во мнении о том, что в следующем десятилетии мировой рынок БПЛА военного

назначения будет расти быстрыми темпами и что сильнее всего вырастут продажи разведывательных и ударных БПЛА. Разработки по БПЛА будут сосредоточены на таких направлениях, как новые материалы, электроника, аккумуляторы, двигатели, разработки в области искусственного интеллекта и повышения автономности БПЛА, а также противодействие средствам радиоэлектронной борьбы и системам запрета и ограничения доступа. Последние три приоритета будут определять важнейшие направления разработок. В первую очередь, это касается США. По оценкам американских аналитиков, на поле боя будут нужны БПЛА, успешно действующие в «оспариваемом воздушном пространстве».¹⁹

Что касается российских разработок по БПЛА, то наблюдается отставание РФ от США, Китая, Израиля и некоторых других стран по темпам производства, создания и принятия на вооружение некоторых видов беспилотных летательных аппаратов. По мнению ряда отечественных экспертов, это связано не столько со сложностями в нахождении технических и технологических решений, сколько с проблемами в системе организации исследований, разработок и производства БПЛА и их компонентов (касающихся, например, допуска к исследованиям и закупкам новых разработчиков и производителей).²⁰ Создание российских высотных и средневысотных ударных беспилотников большой дальности пока не закончено, и на вооружение такие системы не приняты.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Фетисов В., Неугодникова Л., Адамовский В., Красноперов Р. Беспилотная авиация: терминология, классификация, современное состояние. – Уфа: ФОТОН, 2014. С. 76.

² Unmanned Systems Integrated Roadmap 2013-38. U.S. Department of Defense. January 2014. URL: https://archive.org/stream/pdfy-ci2vS96A4dQynEJn/DOD+Unmanned+Systems+Integrated+Roadmap+2013-38_djvu.txt.

³ Преображенский Н. Мировой рынок беспилотников // Военно-промышленный курьер. 29.01.2014. URL: <https://vpk-news.ru/articles/18914>; Лидеры производства военных БЛА выходят на коммерческий рынок // Военно-техническое сотрудничество. 2017. № 4. С. 27–30. В последнем исследовании приводится прогноз “Aviation Week” по развитию рынка беспилотников за 2017 г.

⁴ Divis D.A. Military UAV market to top \$83B // Inside Unmanned Systems. 24.04.2018. URL: <http://insideunmannedsystems.com/military-uav-market-to-top-83b>.

⁵ Ibid.

⁶ В данном случае речь идет о неклассифицированных расходах.

⁷ Divis D.A. Op. cit. В исследовании приводятся оценки только по самим беспилотным системам, без учета датчиков, наземных систем управления, систем вооружения и других статей расходов по закупкам.

⁸ The Military Balance 2018. The International Institute for Strategic Studies. – L.: Routledge, 2018. P. 46–58.

⁹ Сокирко В. Беспилотник «Корсар»: в чем главные достоинства уникальной новинки // Телеканал «Звезда». 28.05.2018. URL: <https://tvzvezda.ru/news/opk/content/201805281031-psxq.htm>.

¹⁰ Мантуров анонсировал первый полет ударного БПЛА «Охотник» // Известия. 15.02.2019; Федутинов Д. «Глобал Хок» вне конкуренции // Независимое военное обозрение. 28.06.2019.

¹¹ Лопота А.В., Николаев А.Б. Беспилотные летательные аппараты. Аналитический доклад. – СПб.: ГНЦ РФ ЦНИИ робототехники и технической кибернетики. 2015. С. 4.
URL: <https://rtc.ru/media/images/docs/book/vozdushnie.pdf>.

¹² Там же. С. 11–13.

¹³ Gourley S. AAI Textron begins Shadow M2 flight tests // Shephard Media. 09.08.2012. URL: <https://www.shephardmedia.com/news/uv-online/auvsi-2012-aaai-textron-begins-shadow-m2-flight-tes>.

¹⁴ Юров Д. Радиоэлектронный нож для беспилотника: как взломать и перехватить БПЛА // Телеканал «Звезда». 12.09.2016. URL: https://tvzvezda.ru/news/vstrane_i_mire/content/201609120753-8de1.htm.

¹⁵ Поволоцкий Г. Автономные боевые роботы – будет ли новая гонка вооружений? // Международная жизнь. 19.08.2015.

¹⁶ SSCI is developing algorithms for swarming UAVs to counter anti-access/area denial environments. Scientific Systems Company Inc. News Brief. 06.12.2016. URL: <https://www.ssci.com/ssci-is-developing-algorithms-for-swarming-uavs-to-counter-anti-access-area-denial-environments>.

¹⁷ Использование в этих целях существующих систем контроля за воздушным движением может быть затруднено ввиду как небольшого размера большинства гражданских беспилотных летательных аппаратов, так и ожидаемого быстрого роста их числа на фоне недостаточной степени автоматизации традиционных систем.

¹⁸ Osborn K., Maven W. DARPA is working on a project that would drop a swarm of drones from an airplane — and fly back into it after their mission is complete // Business Insider. 18.12.2017.
URL: <https://www.businessinsider.com/darpa-drone-swarm-project-2017-12>.

¹⁹ Unmanned systems integrated Roadmap 2013-38. US Department of Defense. January 2014.
URL: https://archive.org/stream/pdfy-ci2vS96A4dQynEJn/DOD+Unmanned+Systems+Integrated+Roadmap+2013-38_djvu.txt.

²⁰ Смирнов М. Пути ускорения развития БПЛА // Новый оборонный заказ. Стратегии. 2018. № 6.
URL: <https://dfnc.ru/aviazcia/puti-uskoreniya-razvitiya-bpla>.

А.В.Фролов

БЛИЖНИЙ ВОСТОК И ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ: АНАТОМИЯ КОНФЛИКТНОСТИ

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-112-119

Звягельская И.Д. Ближний Восток и Центральная Азия. Глобальные тренды в региональном исполнении. – М: Аспект пресс, 2018. 219 с.

Новая монография ведущего российского востоковеда И.Д.Звягельской, изданная под эгидой Института Востоковедения РАН, отметившего в 2018 г. свое 200-летие, совместно с МГИМО МИД РФ, посвящена анализу воздействия основных факторов и трендов мирового развития на Ближний Восток и Центральную Азию. Работу можно смело назвать еще и анатомией конфликтов и конфликтности в этих двух регионах, поскольку в книге подробно и структурно анализируются как внутренние сдвиги (факторы разъединения и консолидации), так и внешние факторы воздействия, включая вызовы технотронного века и глобализации.

Несмотря на все различия между двумя рассматриваемыми регионами, включение в общие рамки исследования как Ближнего Востока, так и Центральной Азии выглядит достаточно органичным вследствие наличия в обоих регионах общих парадигм развития и схожих проблем. Сегодня многие специалисты относят оба региона к так называемому Большому Ближнему Востоку, другие склонны включать их в «дугу нестабильности». Оба региона также являются составными частями исламского мира.

Композиционно монография состоит из семи глав, посвященных наиболее существенным, по мнению автора, вызовам развития и проблемам роста, с которыми сталкиваются государства обоих регионов. Первая глава поднимает проблему, наиболее характерную для переходных этапов и систем. Речь идет о состоянии государственности стран региона, которое неизбежно сказывается как на повестке международных отношений, так и на внутривосточной ситуации. Во второй главе рассматривается проблема государственного суверенитета, а точнее то, в каких рамках и до какого предела органы государственной власти, включая силовые структуры, имеют право наводить порядок «в собственном доме», а в каких условиях такое «наведение порядка» объявляется нелегитимным. Третья глава посвящена современному международному терроризму на примере Исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ);* четвертая – процессам гибридной войны и политике; пятая – проблемам архаики и традиционализма в восточных обществах; шестая – соотношению путей революционного и

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

* ИГИЛ – террористическая организация, запрещенная в РФ (далее – везде).

эволюционного развития; седьмая – традиционным форматам и новому измерению конфликтов на Ближнем Востоке и в Центральной Азии.

В условиях болезненного формирования нового миропорядка требуется осмысление новых мегатрендов и их воздействия на ситуацию на Ближнем Востоке и в Центральной Азии. Возвышение Китая и Индии, активизация роли России, набирающие силу изоляционистские тенденции во внешней политике США, ориентализация мирового развития, внутренние противоречия в ЕС, кризис элит, всплеск этносепаратизма, – все это оказывает сильное воздействие на государства Ближнего Востока и на выбор ими парадигм внутреннего развития и внешней политики. Как отмечает автор, разочарование в рецептах переустройства общества на социалистических началах, распад СССР и крушение коммунистической идеологии стали на Арабском Востоке драйверами поиска новой утопии всеобщего благоденствия, но на этот раз в контексте радикальных исламистских идей (с. 11). При этом реализация альтернативного проекта демократизации, особенно по западным образцам, имела результатом ослабление и разрушение управляемости вплоть до распада государственности.

Закономерно, что одна из ключевых проблем Ближнего Востока и Центральной Азии связана с теми испытаниями, которым подвергается государственность стран региона. Органичный для мусульман Ближнего Востока дуализм на сегодня выражается в борьбе между сторонниками условно светской модели и представителями политического ислама. Исламисты считают религиозную веру главным фактором идентичности, а наиболее радикальные из них в разной степени используют насильственные методы в процессе достижения своих целей.

Хотя национализм в государствах региона складывался на основе антизападничества, заимствование западных идеологий одновременно с неприятием западных образцов организации общества стало одной из важнейших особенностей построения независимых государств на Арабском Востоке (с. 17). В рамках этого процесса безопасность общества в широком смысле подменялась безопасностью режима. В силу этого, например, усиление и многочисленность спецслужб была нужна режиму, но бесполезна для общества. Как полагает И.Д.Звягельская, предшествующая эра становления и развития государственности дала обычным людям немало, но вместе с тем не привела к формированию таких институтов, которые представляли бы их интересы и давали бы им голос в политическом процессе. При этом идея свободы, особенно индивидуальной, в арабском дискурсе не находилась в центре общественной мысли (с. 18), в отличие от идей справедливости и национального освобождения. В результате элиты освободившихся государств были в основном представлены бывшими армейскими офицерами и довольствовались созданием одной партии и «ручного» парламента. Исключением оказался проект государственного строительства Израиля, сформированный под сильным воздействием национализма западного типа.

Однако отказ правителей от таких «правил игры», как сменяемость власти и развитие институтов (прежде всего, судебной и законодательной власти), лишил их легитимности не только в глазах немногочисленной оппозиции, но и довольно широких слоев населения. Ниспровергатели же правящих режимов преследовали такие далекие от революционной романтики прошлого века цели, как получение доступа к власти и ресурсам. В результате побочным, а возможно, и главным продуктом «арабской весны» начала 2010-х гг. стало ослабление управляемости и нарастание хаоса. При этом автор отмечает, что монархические режимы на Ближнем Востоке оказались крепче республиканских, поскольку функционировали

в рамках де факто всеми признанной системы династической передачи власти. Там, где культурное влияние Запада было относительно низким или более жестко отвергалось, архаичные формы государственности продержались значительно дольше (с. 23).

Что касается государств Центральной Азии, то для них поиск государственности заключался в возвращении к неким «древним» корням, попытках представить современную государственность как наследие цивилизаций прошлого. В самом деле обоснование современной независимости легче найти в далеком прошлом, среди героев и завоевателей. Его можно идеализировать, представить как золотой век государственности, традиции которой были насильственно прерваны в эпоху колонизации и существования СССР (с. 25).

Во второй главе – «Классика суверенитета и региональный пейзаж» – ставится вопрос о том, в какой степени государство обладает суверенитетом для наведения порядка на собственной территории. Автор полагает, что суверенитет как абсолютная власть государства на определенной территории постоянно подвергается вызовам (с. 30). На Ближнем Востоке особую роль в этом плане традиционно играют внешние силы – еще со времен соглашения Сайкса–Пико 1916 г., когда они обозначили границы новых государств и поделили сферы влияния. По сути эти внешние силы присвоили себе право судить о том, что дозволено местным правителям, а что – нет.

«Государство, как институт, обеспечивающий безопасность своих граждан, – пишет И.Д.Звягельская, – обладает всеми необходимыми для этого инструментами. Однако в действительности оно может угрожать безопасности своего населения» (с. 36). В этой дилемме кроется суть проблемы, ставшей особенно актуальной в связи с провозглашением в 1990-е гг. на международном уровне необходимости отказа от суверенитета «медвежьих углов» в соответствии с требованиями все более взаимозависимого мира. Одним из практических проявлений этой тенденции стало проведение так называемых гуманитарных интервенций, предполагавших, вне зависимости от мнения самих конфликтующих сторон, введение войск на территорию государства, которое применяло насилие в ходе внутренних конфликтов. Поскольку суверенитет в его современной трактовке предполагает и ответственность государства за защиту населения от массовых преступлений, то в случае, если государство их игнорирует, его суверенитет и легитимность правящего режима теряют свою силу.

По мнению автора, особенность современной ситуации заключается в том, что суверенитет и легитимность больше не являются препятствиями для вторжений иностранных войск (с. 41). Это в полной мере коснулось Ливии и Сирии. Пример великих заразителен, поэтому не только глобальные державы, но и региональные государства на Ближнем Востоке открыто пренебрегают суверенитетом своих соседей. Так, Ирак в 1990 г. вторгся в Кувейт, Турция в 2010-е гг. неоднократно вводила войска в Сирию, а коалиция во главе с Саудовской Аравией в 2015 г. вмешалась в ход внутреннего конфликта в Йемене.

Однако проблема в данном случае заключается не только в произвольности трактовок ситуации зарубежными акторами. Степень суверенитета региональных государств обуславливается и иными факторами, включая условность границ. В частности, обширные пустынные территории невозможно оградить укрепленными рубежами, а границы в нынешнем виде не служат препятствием для племен, кочующих из одного государства в другое. Прозрачность рубежей также открывает дополнительные возможности для террористических организаций, которые могут ради сохранения своего потенциала передислоцироваться, скрываться в

пустынных зонах или перекочевывать в другие государства, примером чему служит удивительная подвижность ИГИЛ (с. 43). Ситуация усугубляется еще и тем, что армии на Ближнем Востоке нередко используются для осуществления государственных переворотов, а порой и против собственных граждан. Это происходит на фоне непродуманной политики правящих режимов, коррупции и колоссального разрыва в доходах. Социально-экономические проблемы во многом связаны с такими фундаментальными факторами, как ограниченность водных ресурсов в условиях, когда 80% региона занимают пустыни, а также быстрым приростом населения. Внутренняя слабость государств стала главной причиной появления многочисленных негосударственных акторов, нередко приватизирующих государственные функции и подкрепляющих свои притязания силой оружия. Уже в силу этого всякие договоры о разоружении имеют сомнительную или печальную перспективу.

Что касается Центральной Азии, то вследствие неразвитости взаимных связей между ее государствами в экономической сфере такие связи обращены не внутрь региона, а вовне. Ни в одной из региональных организаций, включая организации с участием России, страны региона не присутствуют «в полном составе». Предшествовавший сложный процесс территориального размежевания породил проблему разделенных этносов, которая может обостриться при неблагоприятном развитии ситуации.

Терроризм, которому посвящена третья глава, является одной из самых сложных проблем региона. Террористическую активность, которая носит трансграничный характер, осуществляют хорошо известные организации, центральное место в ряду которых занимает ИГИЛ. Как отмечает И.Д.Звягельская, его формирование оказалось быстрым и неожиданным для многих наблюдателей и экспертов (с. 57). Оно стало побочным продуктом американского вмешательства и реформирования Ирака за счет маргинализации суннитов, роспуска армии и ликвидации партии «Баас». Появление ИГИЛ создало для некоторых слоев населения альтернативу жалкому прозябанию. Автор указывает на то, что выдвигаемые террористами лозунги оказались востребованными различными в культурном и этническом планах обществами, слоями и группами как на Востоке, так и на Западе. Многие мусульмане восприняли «халифат» как форму если не идеального государственного устройства, то, по крайней мере, устройства, рассчитанного на обеспечение минимальной справедливости (с. 58–59). Более того, салафитская идеология, делающая упор на очищение веры и приверженность принципу единобожия, – это своего рода ответ на то, что мусульманские фундаменталисты считают разгулом либерализма на Западе и пренебрежением принципами тысячелетней морали и человеческой нравственности.

ИГИЛ впервые открыто вышла в современный мир как не только террористическая организация, но и квазигосударственное образование, успешность которого в планах военных захватов и значительных финансовых возможностей, перекрывающих потенциал любой другой террористической организации, стали залогом роста числа его приверженцев (с. 61). Даже военный разгром ИГИЛ в Ираке и Сирии, где оно потеряло контроль над территориями, не означал исчезновения организации, а выдвигаемые ею идеи остаются востребованными в различных обществах, где запрос на социальную справедливость по-прежнему актуален (с. 63).

Деятельность международных террористов распространяется и на Центральную Азию. Страны региона испытывают все больший нажим со стороны экстремистских группировок. Перед центральноазиатскими государствами также

стоит своего рода идеологический вызов, исходящий с Ближнего Востока и Афганистана. При этом в них идет непростой процесс поиска идентичности, и еще не сложились самостоятельные направления исламской мысли (с. 65). В регионе имеется клубок социальных проблем в виде имущественного расслоения, демонстрации богатства в условиях крайней бедности, отсутствия социальных лифтов, несправедливости в связи с невозможностью защитить свои права в судебном порядке, т. е. добиться защиты от государства. Активность радикального подполья объясняется еще и тем, что в странах региона нет возможностей для деятельности легальных исламистских партий, а отправляющиеся в другие страны (преимущественно в Россию) на заработки люди особенно подвержены джихадистской пропаганде. Впрочем, степень чувствительности к такой пропаганде остающегося на местах населения тоже высока. При этом особую опасность представляет идеологическое влияние поборников экстремизма на военнослужащих и сотрудников силовых структур.

Тема гибридизации войны и политики (глава 4) особенно значима для Ближнего Востока, где во многих государствах уровень внутренней нестабильности высок, активно действуют террористы и рушится система управления (с. 81). Технологический прогресс, наличие обширного рынка современных вооружений (доступный не только государствам, но и разного рода негосударственным игрокам), высокие требования к профессионализму – все это стирает грань между отрядами боевиков и регулярной армией. Налицо фрагментация конфликтов. Поскольку в основе любого вооруженного конфликта лежит желание заинтересованных сил получить доступ к власти и ресурсам, а также стремление контролировать события и создать односторонние преимущества в сфере безопасности, факторов для гибридизации такого рода конфликтов более чем достаточно.

Систематизировать политические режимы на Ближнем Востоке сложно. И.Д.Звягельская пишет о том, что значительная часть этих режимов является гибридными, т. е. такими, в рамках которых, наряду с жесткой авторитарной вертикалью, существуют элементы демократических институтов (с. 89). В зависимости от обстоятельств, соотношение между авторитаризмом и демократией может меняться, а в отдельных случаях, даже при отсутствии намеков на существование демократических институтов, все равно можно обнаружить элементы гибридности (например, в Ливии в эпоху правления М.Каддафи). Если в период существования биполярной мировой системы правительствам не было особой нужды имитировать демократию, то в постбиполярный период некоторый уровень либерализма политической системы нужно было имитировать хотя бы для привлечения инвестиций.

В Центральной Азии, с одной стороны, крушение советской системы и установление отношений рыночной экономики открывали двери внешнему влиянию. Однако, с другой стороны, тенденции демократизации вызывали раздражение местных элит. Элементы либерализации, как полагает автор, были продуктом верхушечных реформ, что создало саму возможность появления таких элементов и предопределило их относительно утилитарный, приспособленный к интересам властей характер (с. 97). Местные политические партии так и не стали идеологическими, а главным фактором их формирования остаются клановые и родоплеменные интересы, стремление обеспечить более высокий статус своим соплеменникам.

В пятой главе разбираются типичные для регионов понятия архаизма и традиций. Западные исследователи нередко называют ближневосточные

общества архаичными. Однако, как, напоминает И.Д.Звягельская, архаизация носит инструментальный и манипулятивный характер. Вместе с тем она может быть отражением общественного запроса и даже определенной альтернативой слишком сложной современной действительности, предлагая более простые и понятные ответы на вызовы современности, выстраивая черно-белую картину мира (с. 110). По мнению автора, традиционализм в сравнении с архаикой носит более устойчивый характер, а поведение индивидуумов в нем подчинено групповому интересу: интересам семьи, клана, племени, общины. Разочаровавшись в когда-то соответствовавших общественным ожиданиям светских режимах, местные общества обратились к поиску ответов в прошлом, начав поиск альтернативы в политическом исламе, позиционировавшем себя как силу, способную обеспечить порядок и справедливость.

Когда со временем стала обнаруживаться неспособность и самих исламистов предложить эффективные рецепты нового общественного устройства (с. 113), важнейшим ресурсом управления (особенно в конфликтных ситуациях) стали традиционные структуры: племена, группы лояльности, общины. В таких условиях, как справедливо отмечает автор, ценности отодвигают на второй план интересы и делают конфликт особенно сложным для разрешения (с. 117). При этом поиск идеологии с глобальными и понятными ориентирами может породить спрос на наиболее радикальные и экстремистские варианты общественного устройства.

В контексте анализа ситуации в рассматриваемых регионах не менее интересен и вопрос о соотношении между революционными и эволюционными преобразованиями. В случаях недовольства населения «старыми элитами» перспектива их смены в арабском мире и в Центральной Азии гораздо менее реалистична, нежели в развитых странах. Даже тогда, когда верхушечные перевороты, мятежи и социальные движения являются частью революционного процесса, они, по мнению автора, могут и не носить характер «революции». На Ближнем Востоке революции XX в. преследовали цели борьбы за национальное освобождение и новую государственность, а появившиеся в результате этого «государства мечты» на деле не оправдывали возлагавшиеся на них надежды. Появление же независимых государств в Центральной Азии не было результатом всплеска национально-освободительного движения: к нему привело разрушение того государства, которое многих устраивало (с. 133).

В настоящее время особую роль в политической ситуации на Востоке играют два фактора. С одной стороны, отсутствие у правящих режимов четких и понятных механизмов смены власти может стать одним из импульсов к революционным изменениям. С другой стороны, в условиях долголетнего несменяемого лидерства в обществе вырабатывается страх перед неизвестностью в случае ухода лидера.

В монографии упоминается о 50-летних циклах, в течение которых должны произойти либо преобразования, либо смены режимов. В транзитных обществах переход от полной сервильности к массовому противостоянию происходит особенно быстро, ввиду чего причины порой ускользают от взгляда стороннего наблюдателя (с. 135). К социальному взрыву в арабских странах приводили накапливавшиеся годами проблемы: резкое омоложение общества, увеличение числа образованных, но неспособных найти себе должное применение людей, бедность, вытеснение сельского населения в города и его маргинализация, системная коррупция и неэффективные экономические модели. Хотя в каждой арабской стране имелись и собственные причины для недовольства, общим знаменателем служило стремление избавиться от дискредитировавших себя режимов.

Применительно к Центральной Азии, где в процессе развития сложился эксклюзивный тип властных структур, имитационный характер выборов и весьма условная многопартийность, автор подмечает интересный нюанс: защиту и неприкосновенность частной собственности обеспечивает не существующая законодательная база, а только нахождение у власти (с. 143). Утрата существующей бюрократической системой механизмов обратной связи представляет значительную опасность.

Вместе с тем правящие режимы обладают определенной устойчивостью, что может объясняться влиянием различных факторов: наличием институтов, отражающих особенности местной культуры, легитимностью власти в глазах определенной или даже значительной части населения, умелым реагированием властей на возникающие проблемы, готовностью к проведению дозированных реформ, финансовыми возможностями по «умиротворению недовольных» и, наконец, эффективностью репрессивных мер (с. 148). Автор обращает внимание на стабилизирующую роль среднего класса, который по своей природе стремится к переменам, дающим ему возможность развиваться и ограждающим от чрезмерной опеки со стороны государства. По оценочным данным, средний класс составлял в Египте и Сирии до 10%, а в Тунисе – большинство населения.

По мнению автора, недавние конфликты в арабских странах обусловлены внутренними противоречиями, которые образуют гремучую смесь современности и традиционализма. Наблюдаемая деградация вооруженных сил усиливает непредсказуемость протекания конфликтов, особенно тогда, когда ослабленный режим не способен сформулировать стратегическую повестку и обеспечить армию необходимыми ресурсами (с. 158). Массовый отток офицеров и рядового состава вооруженных сил Сирии породил оппозиционную Сирийскую свободную армию, костяк ИГИЛ составили бывшие офицеры иракского режима С.Хусейна. В таких условиях население вынуждено вооружаться, чтобы выжить в сложных условиях, и нередко либо мирно подчиняется, либо присоединяется даже к наиболее радикальным силам, связь с которыми дает надежду на защиту.

В условиях слабости власти особую роль приобретает феномен полевых командиров, контролирующих небольшие территории, сочетая силу и патронаж (с. 165). Они часто опираются на нелегальный бизнес (торговлю наркотиками, нефтью и оружием) и поддерживают ситуативные связи с иностранными державами, готовыми воспользоваться их услугами, исходя из своих соображений. Подобная схема может использоваться и в Центральной Азии. В Таджикистане времен гражданской войны формирования полевых командиров пытались установить контроль над участками границы с Афганистаном.

Как отмечается в книге, столкновения между конфессиональными идентичностями в рамках одного религиозного течения (сунниты – шииты, джихадисты – салафиты) становятся важной особенностью политических конфликтов (с. 172). Подобные противоречия усугубляются более частными: так, противоречия между шиитами и суннитами сочетаются с расколом внутри суннитского лагеря. Судьбы формируемых на региональном и местном уровнях коалиций выглядят далеко не безоблачными, и подчас отсутствие реальной координации усилий и общей стратегии их участников делает цели подобных коалиций декларативными (с. 175).

Бурные события в ближневосточном регионе 2010-х гг. оказали свое влияние и на состояние арабо-израильского конфликта. Более активное вмешательство в него со стороны претендующего на региональное лидерство Ирана производит двойное впечатление. У Израиля и суннитских монархий появился общий

противник в лице Ирана, что смягчило арабо-израильские отношения на уровне элит (с.180). Второй фактор, закрепляющий эту тенденцию, – угроза со стороны экстремистов как для арабских националистов, так и для Израиля.

Заключительная часть книги посвящена вопросам урегулирования конфликтов. Отмечая, что гражданские войны и внутренние конфликты в наименьшей степени поддаются урегулированию, автор все-таки видит возможность достижения компромиссов, особенно при условии, когда максималистские требования сторон недостижимы. К перелому в пользу мирного урегулирования в общественном мнении страны, погруженной в конфликт, может привести и конструктивное влияние внешних сил. В качестве примера такого позитивного участия зарубежных акторов в решении сирийского конфликта упоминается Астанинский процесс. Достойна внимания логика урегулирования гражданской войны в Таджикистане 1990-х гг., состоявшая в разделе власти между правительством и оппозицией, представители которой получили должности в исполнительной власти, судебных и правоохранительных органах (с. 192).

Подводя итог исследованию, И.Д.Звягельская справедливо отмечает, что, по сравнению с глобальными игроками, государства Ближнего Востока и Центральной Азии обладают меньшими ресурсами для обеспечения собственной безопасности, при этом сталкиваясь с более острой необходимостью обеспечивать эту безопасность в условиях конфликтов, нестабильности и неопределенности (с. 202).

Книга И.Д.Звягельской рассчитана на читателей, интересующихся ситуацией на Ближнем Востоке и в Центральной Азии, а также на экспертов, специализирующихся на региональной политике, проблемах конфликтологии, разоружения и т. п. В целом, работа представляет собой серьезную теоретическую попытку концептуализации тех явлений и процессов, которые имеют место или еще формируются в близлежащих по отношению к России регионах, важных, с точки зрения обеспечения национальной безопасности РФ.

БАЛКАНЫ – ЗОНА ДРЕМЛЮЩИХ КОНФЛИКТОВ?

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-120-126

Пономарева Е.Г. Балканский рубеж России. – М: Книжный мир, 2018. 319 с.

Выход в свет монографии Е.Г.Пономаревой спустя два десятилетия после того, как США и их союзники в 1999 г. обрушили свою военную мощь на сравнительно небольшое государство – Союзную Республику Югославию, представляется закономерным. Эта война стала первой полномасштабной «горячей» войной в Европе после окончания Второй мировой. Хотя многие причины и корни конфликта в Косово уходили в прошлое, интервенция США и НАТО в Косово подняла ряд проблем сегодняшнего и даже завтрашнего дня. Поэтому экспертные оценки ее итогов и последствий актуальны и сегодня – как в силу важности недопущения прошлых ошибок и поддержания европейской безопасности, так и в целях выстраивания конструктивных взаимоотношений между государствами в Европе и других регионах мира.

Профессор МГИМО МИД РФ и одна из ведущих российских балканистов Е.Г.Пономарева подготовила обстоятельный анализ причин, хода и последствий войны. В ее книге также детально рассматриваются вопросы правомерности действий Запада и США на Балканах, с точки зрения норм международного права; оцениваются проблемы деятельности и степень ангажированности Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ).

Конфликтные линии в регионе формировались веками и связаны с господством или влиянием на Балканах разных империй – Византийской, Османской, Австро-Венгерской и Российской, каждая из которых старалась «перетащить одеяло на свою сторону». Византия дала балканским народам православие, 500-летнее турецкое владычество сопровождалось исламизацией и отуречиванием, особенно наглядно проявившемся в Боснии и Герцеговине, а также в Косово и Метохии. Обособившиеся в отдельную нацию боснийские мусульмане представляли собой принявших ислам славян, которые не совсем уютно чувствовали себя как в окружении соседей-представителей христианских конфессий, так и своих единоверцев – турок. Хорватия стала юго-восточным форпостом католицизма в Юго-Восточной Европе. По выражению автора, три разных мира несколько веков существуют и развиваются в непосредственном контакте и тесном взаимодействии (с. 15).

На разных этапах доминировали различные теории, обосновывавшие целесообразность либо объединения, либо обособления народов будущей Югославии. Центристские тенденции выразились в появлении в середине XIX века идеологии иллиризма, обосновавшего общность судеб сербов, хорватов и словенцев. Однако параллельно им набирали силу и националистические, местечковые идеологии и теории. В частности, в задачу-минимум сербского национализма входило объединение всех сербских земель в единое государство, а в задачу-максимум – формирование Южнославянской федерации под руководством Белграда. Хорватский национализм связывался с созданием независимого хорватского государства. Словенцы тяготели к австрославизму. Свою инаковость по отношению к туркам хорошо ощущали многие балканские

мусульмане. И только албанцы не стремились отмежеваться от Османской империи, опасаясь поглощения своими соседями. Они провозгласили независимое государство лишь после того, как в 1912 г. Болгария, Греция, Сербия и Черногория объявили Турции войну. Примечательно, что именно Первая мировая война способствовала формированию единого югославского государства, против чего не возражали великие державы того времени. Объединившись с Сербией, Хорватия и Словения автоматически перешли в лагерь победителей (с. 28).

После государственного переворота 1929 г. в Югославии установился авторитарный режим, начавший проведение административной реформы. Были ликвидированы исторические границы между Сербией, Хорватией и Словенией. Вместо областей базовыми административными единицами стали десять бановин, получившие наименования по названиям рек. Такие действия, которые вели к подрыву федерализма, провоцировали вспышки недовольства со стороны местных националистов, отчасти поощрявшиеся извне. Так, с благословения и при поддержке фашистской Италии и Б.Муссолини была создана националистическая организация хорватских усташей.

Социалистическая Федеративная Республика Югославия (СФРЮ) стала продуктом Ялты-1945 и соглашений лидеров СССР, США и Великобритании. На ее формирование как федерации огромное влияние оказали советский опыт и Конституция СССР 1936 г. В СФРЮ вошли шесть национальных республик – Сербия, Хорватия, Словения, Босния и Герцеговина, Македония и Черногория. В составе Сербии были выделены два автономных округа – Косово-Метохия и Воеводина, являвшиеся местами компактного проживания албанцев и венгров. Е.Г.Пономарева оценивает режим И.Б.Тито как жесткий, но не тоталитарный. В Конституции СФРЮ 1963 г. были значительно расширены экономические и политические права субъектов федерации. Этот процесс обрел инерцию, причем расширение прав республик сопровождалось углублением социально-экономического разрыва между ними. По мнению автора, новая конституция страны 1974 г. лишила центр эффективных средств воздействия на субъекты федерации, которые сотрудничеству между собой предпочитали налаживание связей с зарубежными странами (с. 44). Уход Союза коммунистов Югославии из экономики вел к неуклонному ослаблению роли партии в стране. Югославская идея медленно, но верно теряла свое значение.

Смерть Тито в мае 1980 г. стала поворотной точкой в истории страны, поскольку именно он создал это государство и умел поддерживать баланс интересов между югославскими республиками. К сожалению, Тито не нашел иных действенных рычагов для поддержания связей между республиками, помимо собственного авторитета. Этнорелигиозные противоречия, в основе которых лежали сербско-хорватский и сербско-албанский конфликты, выразились в появлении разного рода националистических партий, движений, народных фронтов и т. п. Место универсальной югославской доктрины заполнилось ксенофобией. По словам Е.Г.Пономаревой, к концу 1980-х гг. Югославия сохранила лишь признанные на международном уровне суверенитет и формальный статус (с. 53).

Почему «югославский развод» оказался столь кровавым? С одной стороны, единая страна существовала лишь формально, а с другой стороны, даже в отличие от Основного закона СССР, конституция СФРЮ не предоставляла республикам возможности свободного выхода из федерации. Безусловно, свою роль здесь сыграло изменение позиции ведущих мировых игроков, прежде всего, западных стран, которые сочли дезинтеграцию как СССР, так и СФРЮ более соответствующими своим внешнеполитическим интересам, чем сохранение их

целостности (с. 68). Имело значение и то обстоятельство, что во главе Президиума СФРЮ на 1991 г. по ротационному принципу оказался представитель Хорватии. Распад по одному из худших сценариев оказался неизбежен.

Почему Югославия, отстаивая свое право на существование в борьбе с фашизмом, подверглась беспрецедентной в новейшей европейской истории агрессии со стороны США и их союзников? Е.Г.Пономарева видит одну из внешних причин в усилении на мировом энергетическом рынке российских игроков (прежде всего, Газпрома) и в их продвижении на запад, через Балканы. Россия могла усилить свое влияние на мировом энергетическом рынке, что явно не устраивало мировых конкурентов (с. 79). Косвенным подтверждением данному тезису является тот факт, что в ходе натовских бомбардировок была уничтожена промышленность Югославии – свыше 160 принадлежащих государству заводов. Еще одна причина, по мнению автора, заключалась в стремлении США и НАТО нанести удар по тем народам, которые бросают Западу цивилизационный вызов – православным сербам, украинцам, русским. Третья причина крылась в реализации Западом стратегии «управляемого хаоса» (хотя непонятно, можно ли вообще управлять хаосом – А.Ф.). В итоге в Европе именно на Балканах впервые возникла полукриминальная, радикально-националистическая и при этом мусульманская политика.

Кроме того, политической проблемой для Запада стало нежелание Белграда присоединиться к НАТО, а экономической – то, что Югославия сохранила свой государственный сектор и не включилась в неолиберальную экономическую систему. В этих условиях отождествление С.Милошевича с А.Гитлером давало своего рода индульгенцию на силовые действия против югославского лидера.

При этом радикальное переформатирование югославского пространства не только не разрешило имевшихся проблем, но и привело к возникновению новых. Одной из них стало, по выражению автора, появление «государства-бандита» в лице частично признанного Косово: этот край, являвшийся самым отсталым в федерации, закрепил за собой репутацию оплота наркомафии, черного рынка человеческих органов, а также источника террористической угрозы для Европы (с. 103). Поскольку наркотрафик дает от 300 до 2000% прибыли, в него втягивалось все больше и больше косоваров, а торговля органами была порождена как коммерческим спросом, так и условиями войны и этнических чисток (в данном случае, антисербских). Косовское общество, повязанное родственными связями, носит очень замкнутый характер: косоварские диаспоры не инкорпорируются или слабо интегрируются в европейские общества, а преступления раскрываются с большими трудностями, поскольку все их участники сверху донизу повязаны обетом молчания – *бесой*. Как утверждает Е.Г.Пономарева, господствующие в Косово мафиозные кланы (*фисы*) следуют националистической идеологии албанизма, заложенной ее теоретиком П.Шкодрани (1825–1892 гг.) и призывающей к объединению всех территорий, на которых албанское население составляет большинство. На практике такая идеология оборачивается вытеснением иноэтничных жителей данных территорий.

По своему конфессиональному составу современное косовское общество, наряду с мусульманами-традиционалистами, включает так называемых криптокатоликов и ваххабитов (мусульман-фундаменталистов). Если ко вторым автор относит новую косовскую элиту, то ваххабизм в основном распространяется среди средних и низших слоев общества. Если в распространении ваххабизма среди мусульман-традиционалистов основную роль сыграло саудовское влияние, то, например, Турция оказывала серьезное влияние на свою албанскую диаспору –

самую многочисленную в мире. Однако как только у Турции возникли проблемы с США, косовское руководство заняло проамериканскую позицию, что вызвало недовольство Анкары. Из Тираны периодически раздаются призывы к объединению с Косово, но истинный смысл этих призывов и степень их реалистичности неясны: то ли Албания действительно хочет объединения на своих условиях, то ли шантажирует этим ЕС до тех пор, пока ее туда не примут.

Судьба Косово во многом будет определяться экономическими факторами. Исторически процесс налаживания хозяйственно-экономической жизни был сопряжен с большими сложностями, при этом население противилось изменению своего уклада жизни (с. 175). Вследствие этого в рамках СФРЮ округ получил наименование «неразвитой территории», что справедливо и сегодня. Параллельно в де факто независимом Косово продолжается процесс вытеснения сербского населения и осталось лишь 17 сербских очагов. С помощью международных организаций для албанцев было построено 40 тысяч домов, для сербов – 40. Отягощает ситуацию неурегулированность имущественных отношений властей с сербским населением.

Безработица в Косово всегда была высокой: к началу 2000-х гг. она составляла свыше 55%. Позже ее уровень снизился до 40–45%, но все равно остается самым высоким в Восточной Европе. Основная масса безработных – лица с отсутствием какой-либо квалификации. По данным Всемирного банка, свыше 700 тысяч человек трудоспособного населения относятся к так называемой неактивной группе на рынке труда. Показатель инертности среди женщин близок к 80%. Тревожным показателем выглядит доля неформального, или теневого, сектора, достигающая в экономике страны порядка 40% (с. 187), тогда как в социалистический период экономика края в основном носила легальный характер. Слабую интегрированность экономики Косово в международную экономическую систему характеризует низкий показатель экспорта (11% от совокупной торговой активности), который рос только в торговле с Италией (с. 191).

В качестве позитивного фактора упоминается, что относительно молодое население, дешевая рабочая сила и наличие природных ресурсов привлекают определенное внимание некоторых внешних инвесторов. Однако широкомасштабная коррупция в системе тендеров и в процессе осуществляемой приватизации тормозят развитие международных связей. В этих условиях ключевым приоритетом становится реформирование экономики Косово в соответствии с международными стандартами и регуляционными нормами.

Автор анализирует деятельность Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ), считая его деятельность предвзятой. МТБЮ вынес приговоры 171 обвиняемому, из которых 102 были сербы, ими же были 12 (включая С.Милошевича) из 14 умерших во время следствия. Сербы были осуждены в совокупности на 1150 лет, хорваты – на 360, албанцы – всего на 19. Лидер Сербской радикальной партии Воислав Шешель был оправдан после того, как провел в следственном изоляторе 11,5 лет. Таким образом, МТБЮ фактически выполнял политическую цель – подтвердить виновность определенного народа во всех войнах последнего балканского кризиса (с. 202).

Что же представляют собой те сценарии будущего развития обстановки на Балканах, которые видит автор? Балканы, по ее мнению, могут стать как самостоятельным очагом конфликта, так и катализатором более масштабных противоречий в двух случаях: формирования так называемого балканского халифата или «албанизации» (с. 223).

Сценарий возникновения «балканского халифата» пока видится лишь умозрительным, но, тем не менее, имеющим под собой некоторые основания. Первое и самое главное из них создает мощный миграционный поток на Балканы (и через Балканы) с Ближнего Востока и из Северной Африки. Автор предостерегает, что в случае развития этой тенденции сетевые структуры «балканского халифата» могут оформиться в ближайшие 10–15 лет, а его формирование затронет территорию в границах проживания исповедующего ислам населения в Албании, частично в Греции, Болгарии, Боснии, Македонии, Сербии (и Косово), а также Черногории (с. 224). Сегодня доля мусульманского населения составляет в Косово 95%, в Албании – 57%, в Боснии и Герцеговине – 40%, в Македонии 33%, в Черногории – 19%. При этом на территории Косово создана и действует сеть военных лагерей по подготовке боевиков. Пока они едут в горячие точки за пределами региона (в Афганистан, Сирию, Ирак), а среди вернувшихся обратно от 15 до 40% активно занимаются вербовкой новых «солдат удачи».

Третий фактор – это наличие в регионе массовой, часто незанятой мужской рабочей силы. Если в Европе в среднем на 100 мужчин в возрасте 40–44 лет приходится менее 50 мальчиков в возрасте до 4 лет, то на Ближнем Востоке – 300–400. Выход из депрессивного состояния молодежь видит в служении Аллаху, нередко в ваххабитской интерпретации. Автор книги признает, что препятствием для распространения идей и практики «ваххабитского халифата» на Балканы могут стать размещенные в Болгарии, Косово и Греции вооруженные силы США и НАТО. У США существуют свои виды на будущее. Однако, согласно прогнозу Е.Г.Пономаревой, процессы исламизации и радикализации населения региона необратимы, меняться может лишь скорость реализации сценария.

Вторым сценарием является албанизация региона, создание «Великой Албании» с включением в нее соседних территорий, заселенных албанцами – Косово, Западной Македонии (Илириды), Юго-Восточной Черногории (Малесии) и Северо-Западной Греции (Семерии). Как полагает автор, албанизм является не умозрительным, а вполне практическим проектом, который поддерживают этнические албанцы, исповедующие ислам, католицизм и православие, а также атеисты. На реализацию такой цели албанцы со всего мира отчисляют определенный процент со своего заработка (с. 239). На практике это выражается в закрытом характере албанской общины с практически нулевой ассимиляцией в инокультурные сообщества, ее ярко выраженной способностью формировать теневые и параллельные государственные структуры и т. п.

Пока сложно определить, как первый сценарий может сочетаться со вторым, при том, что на реализацию обоих сценариев могут серьезно влиять многочисленные внутри- и внешнеполитические противоречия. При этом осуществление второго сценария автор считает доминирующей целью албанцев. В то же время определяющее влияние на возможную реализацию первого сценария, по ее мнению, окажут именно внешние игроки, особенно США, Турция и Саудовская Аравия (с. 243).

С точки зрения потенциальной активизации транснациональных боевиков-террористов, наиболее проблемными зонами в Балканском регионе автору видятся Албания, Босния и Герцеговина и Косово. Хотя с 2012 г. правительства западно-балканских стран приступили к разработке контртеррористических мер, их эффективность ограничена, а борьба с терроризмом ведется вяло. Так, возвращение в Албанию 40 боевиков-террористов, принимавших участие в вооруженном насилии и конфликтах на Ближнем Востоке, не создало им видимых проблем. Большинство боевиков и ранее были не в ладах с законом, при этом

процесс радикализации заключенных в албанских тюрьмах продолжается. В 2015 г. в стране была принята «Национальная стратегия по борьбе с насильственным экстремизмом», а несколько человек даже получили тюремные сроки. В стратегии главное место отводится религиозному образованию и социальным программам, поощрению культурной и религиозной терпимости. Слабость албанской стратегии, однако, заключается в ее недофинансировании: Еврокомиссия выделила на нее немногим более 300 тыс. евро, а у самой Албании денег на ее реализацию нет (с. 250).

С 2015 г. «Стратегия по предотвращению и борьбе с терроризмом» действует и в Боснии и Герцеговине. Законодательство страны предусматривает уголовную ответственность за вербовку, подготовку, финансирование и организацию террористической группы, а за участие в иностранных воинских формированиях – тюремный срок не менее 5 лет. В рамках кредита Банка развития Совета Европы выделено 20 млн. евро на строительство специализированной тюрьмы, а США предоставили более 1 млн. долл. на обучение тюремного персонала (с. 255). Тем не менее, в Сирию и Ирак уехали воевать не менее 240 боснийцев, из которых менее четверти вернулись обратно. Следует, правда, отметить, что боснийская исламская община обязалась заниматься подготовкой имамов-контрпропагандистов.

Что касается Македонии, то ее национальная антитеррористическая стратегия также предполагает применение широкого спектра репрессивных мер. Вместе с тем, мер превентивного характера в ней содержится мало, за что македонские власти подвергались критике со стороны ЕС и США. За последние годы в республику вернулось 80 боевиков, 16 из которых были осуждены на относительно небольшие сроки (от 2 до 7 лет).

Автор отмечает слабую координацию усилий балканских стран по борьбе с трансграничной экстремистской активностью. Упоминается лишь одна совместная акция, проведенная македонцами совместно с Косово и Албанией, в результате которой было арестовано порядка 20 человек, обвиненных в экстремизме (с. 262). Хотя балканские страны, развивают трансграничное сотрудничество полицейских, разведывательных и судебных служб, недостаточным остается их сотрудничество с российскими, белорусскими, казахстанскими и иными структурами постсоветских стран, занимающимися противодействием терроризму и имеющими колоссальный опыт в этой сфере (с. 269).

В заключительной части книги Е.Г.Пономарева анализирует общий вектор движения балканских стран в мировом развитии, доминантой в котором остается интеграция в европейские и евроатлантические структуры. В 2004 г. Болгария первой из балканских государств после Греции была принята в НАТО. Албания и Хорватия последовали за ней в 2009 г., Черногория – в 2017 г., остальные ведут диалог о вступлении в организацию. От кандидатов на вступление в альянс требуется прозрачность в области национального военного планирования и формирования военного бюджета, а также обеспечение демократического контроля над вооруженными силами и спецслужбами (с. 272).

Автор отмечает, что идея вступления в НАТО пользовалась гораздо меньшей поддержкой населения добивавшихся этой цели балканских стран, нежели вхождение в ЕС. Так, даже в Хорватии вступление в ЕС поддерживали 80% опрошенных, а в НАТО – только 50%.

Среди добивающихся вступления в ЕС и НАТО балканских государств наиболее сложные проблемы в контексте взаимоотношений с ее членами испытывала Македония, где в 2001 г. имели место вооруженные столкновения

между армией и албанской Освободительной национальной армией. Для разрешения конфликта ЕС, НАТО и ООН вынудили македонские власти сесть за стол переговоров и пойти на уступки албанской стороне. Как результат, возникла перспектива федерализации Македонии с неясными перспективами. Кроме того, у Македонии возник политический конфликт с Грецией из-за названия страны, совпадавшего с названием греческой провинции (и урегулированного лишь в 2019 г., когда страна поменяла название на Северную Македонию). До тех пор Греция блокировала попытки Скопье интегрироваться в европейские и иные международные структуры и институты.

Что касается Боснии и Герцеговины, то это образование фактически остается под внешним управлением в лице Совета по выполнению мирного соглашения, сил по выполнению Дейтонского соглашения, сил ЕС и т. п. Высокого представителя (по сложившейся практике этот пост занимают иностранные граждане) назначает СБ ООН. При этом военные и полицейские силы НАТО и ЕС имеют право применять военные меры для соблюдения выполнения соглашений по Боснии – государству, существующему лишь формально.

Черногория, входившая в состав Югославии, поспешила ради членства в ЕС побыстрее из нее выйти; более того, в 2008 г. ее руководство признало независимость Косово. В 2016 г. она была принята в НАТО.

Что касается Сербии, то ее следование курсу на евроинтеграцию, по мнению автора, потребовало от Белграда не просто политических уступок и репутационных издержек, но и потери находящейся в Косово и Метохии части исторической родины (с. 286). Как заключает Е.Г.Пономарева, казус Косово уникален, прежде всего, тем, что это первый, но, возможно, не последний в Европе случай провозглашения еще одного национального государства албанцев при наличии у них признанной международным сообществом национальной государственности в Албании (с. 287).

Конечно, мировым державам не всегда есть дело до проблем малых стран. Однако пренебрежение такими проблемами нередко бывает чревато более серьезными последствиями в виде столкновения уже между более влиятельными государствами. В силу этого «балканский узел» требует к себе повышенного внимания мировой общественности и экспертного сообщества. Роль России в отстаивании своих интересов и позиций в регионе должна быть более активной. Именно эта идея проводится в книге.

Монография Е.Пономаревой написана хорошим научно-популярным языком. Книга представляет интерес для тех, кто занимается вопросами европейской безопасности, регионалистики, проблемами мира и конфликтов, а также международных отношений в целом.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-127-129

Терроризм, права человека и демократические ценности в России и за рубежом. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 232 с.

Права человека с недавних пор стали популярной темой исследований в рамках различных дисциплин: международного права, мировой политики, теории международных отношений, конфликтологии, социологии. При этом ни одна дисциплина не может игнорировать тесную связь проблемы защиты прав и основных свобод человека с политическим и культурным контекстом. Наряду с общим признанием того, что защита прав человека играет ключевую роль в становлении демократической формы правления, как российские, так и зарубежные специалисты указывают на высокую степень политизированности вопросов, связанных с защитой и нарушениями прав и свобод человека и гражданина, особенно когда речь идет о критике нарушений прав человека в странах, не являющихся либеральными демократиями.¹ Кроме того, следует учитывать, что государства в интерпретации основных прав и свобод исходят из своих ценностных установок и адаптируют их под собственные культурные традиции и нормы. О том, что канонические западные представления о правах человека претерпевают определенные изменения при переносе на российскую почву, пишут многие российские политологи, например, С.В.Чугров.² Особенности имплементации международных норм в сфере прав и свобод человека в рамках российской правовой системы посвящена и новая коллективная монография «Терроризм, права человека и демократические ценности в России и за рубежом».

В книге категория прав человека рассматривается в тесной взаимосвязи с развитием демократических ценностей в обществе и с террористической угрозой как одним из вызовов дальнейшему утверждению прав и свобод человека. Угроза террористических актов, рост числа радикальных группировок и совершенствование методов пропаганды и финансирования терроризма ставят перед государством задачу внедрения новых контрольных механизмов, способных ограничить права человека на неприкосновенность частной жизни, свободу мысли и слова, тайну переписки и телефонных переговоров и т. д. Рассматривая нововведения в антитеррористическом законодательстве России, а также практические кейсы уголовных дел экстремистской и террористической направленности, авторы делают попытку провести грань между допустимыми ограничениями политических прав граждан в целях противодействия терроризму и необоснованным вмешательством в частную жизнь.

В главах 2, 3 и 4 приведены конкретные правовые ограничения, которые направлены на противодействие терроризму и экстремизму: среди них ограничение избирательных прав, прав на свободу слова и личную неприкосновенность, тайну переписки и переговоров, неприкосновенность жилища, предпринимательскую деятельность и частную собственность, а также на жизнь и здоровье. Исследователи полагают, что в целях противодействия терроризму

Рустамова Лейли Рустамовна – научный сотрудник Группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН.

базовые права человека могут быть ограничены без ограничения самой их сущности. Однако, как утверждает Е.А.Капитонова, автор главы 3, посвященной ограничениям прав и свобод гражданина в условиях режима контртеррористической операции, анализ судебной практики и ряда последних законодательных инициатив в России показывают, что в ряде случаев (в частности, касающихся тайны переписки и переговоров), речь идет о неоправданном сужении сферы действия конституционных норм. Так, «пакет Яровой», предусматривающий передачу информации о переговорах и переписке пользователей сотовыми операторами и Интернет-провайдерами без судебного решения и должного обоснования, по мнению как многих российских экспертов, так и Европейского суда по правам человека, создает риск злоупотреблений со стороны правоохранительных органов и ущемляет базовые права человека.

Особое значение имеет глава 5 «Псевдорелигиозные экстремистские идеологии: проблемы профилактики и борьбы с ними», которая целиком посвящена идеологическим аспектам распространения терроризма. Автор главы Г.П.Кулешова сосредоточила свое внимание на критике отождествления террористических идеологий с исламской религией и теории заговора о создании Соединенными Штатами террористических организаций для решения политических задач на Ближнем Востоке в качестве обоснования одной из причин распространения экстремистских идеологий. При этом о роли проблемы социальной несправедливости упоминается лишь косвенно. Между тем, еще в 2003 г. Россия инициировала принятие резолюции Генеральной ассамблеи ООН «Права человека и терроризм», в которой указано, что терроризм тесно связан с преступными группировками, занимающимися незаконным оборотом оружия и наркотиков на национальном и международном уровнях.³ Затем, в 2006 г. была принята Глобальная антитеррористическая стратегия ООН, в которой, помимо связи терроризма с преступностью в целях наживы, в качестве причин радикализации и обращения к терроризму отмечены нищета, безработица и политическая изоляция.⁴ В тех случаях, когда государства оказывались неспособными обеспечить защиту базовых прав и свобод человека, а также право на труд и охрану труда, террористические группировки становятся своего рода политическими структурами, представляющими интересы отдельных групп населения и даже выполняющими функции социальной стратификации.

Серьезным недостатком работы стало отсутствие анализа зарубежных подходов к противодействию терроризму и экстремизму. Несмотря на то, что в названии заявлен анализ зарубежной практики противодействия терроризму и защиты демократических ценностей в условиях распространения террористической угрозы, в самой работе обзор ограничен лишь узким кругом стран-участниц СНГ: Белоруссией, Казахстаном, Узбекистаном, Азербайджаном и Арменией. Опыт этих стран представлен О.В.Романовской, В.Г.Романовским и Г.Б.Романовским в главе 6 «Правовые основы противодействия терроризму в странах СНГ». Наличие такого пробела не компенсируется упоминанием авторами отдельных случаев законодательных ограничений и судебной практики нескольких стран ЕС в главе 2. При этом в России налицо серьезная потребность в анализе антитеррористического законодательства европейских стран и США, а также их международных инициатив, наглядно показывающих то, в каких вопросах эти страны готовы пойти на ограничение прав и свобод, а какие сферы остаются неприкосновенными.

На данный момент в европейских странах также просматривается эволюция антитеррористического подхода и ужесточение законодательства в сфере

противодействия терроризму и экстремизму на фоне усиления потока мигрантов из государств, считающихся источниками террористических угроз. В частности, ведущие европейские страны поддержали международную инициативу по противодействию экстремизму и террористической пропаганде в интернете под названием «Крайстчерчский призыв». Документ обязал подписавшие его государства, а также интернет-компании разрабатывать инструменты для предотвращения загрузки контента террористического и насильственного экстремистского содержания, его своевременного удаления и выработки этических стандартов при освещении террористических актов в интернете.⁵ Эта инициатива стала попыткой внедрения ограничительных мер в интернет-пространстве и отходом европейских стран от возведения в абсолют принципов свободы слова и выражения мнения, а также нерегулируемости интернета. В этой связи уместно вспомнить, что подобные ограничения в отношении средств массовой информации Россия уже пыталась ввести после теракта на Дубровке в 2002 г., когда были предложены «Правила поведения СМИ в случаях террористического акта и контртеррористической операции».

Таким образом, страны ЕС и Россия рассматривают проблемы терроризма и прав человека как глобальные проблемы и все сильнее тяготеют к их решению не только посредством внутреннего регулирования (что выглядит малоэффективным в условиях использования террористами современных информационных и коммуникационных технологий в целях пропаганды на глобальном уровне), но и через систему международных договоренностей и формирование международного антитеррористического режима.

Таким образом, попытка авторов рассмотреть антитеррористические усилия и их влияние на права человека в условиях распространения демократических ценностей выглядит неполной в отсутствие анализа международных усилий России и антитеррористического законодательства зарубежных стран; а также некоторых важных внутрироссийских и международных инициатив, которые, несмотря на свой рекомендательный характер, имеют большое значение для оценки государственного подхода к проблеме ограничения прав и свобод в условиях глобальной угрозы распространения терроризма. В то же время исследование, несомненно, стимулирует дискуссию относительно выработки эффективного антитеррористического законодательства без ущерба для процесса демократизации и развития гражданского общества в России.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Рустамова Л. Проблема прав человека в межгосударственном диалоге // Пути к миру и безопасности. 2019. № 1(56). С. 83–95.

² Чугров С. К вопросу о правах человека в российской внешней политике // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 6. С. 3–13.

³ Резолюция 58/174 «Права человека и терроризм», принятая Генеральной Ассамблеей 22 декабря 2003 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/58/169>.

⁴ Глобальная контртеррористическая стратегия ООН. 8 сентября 2006 г. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/ru/un-global-counter-terrorism-strategy#plan>.

⁵ Christchurch Call to Eliminate and Violent Extremist Content Online. 15 May 2019. URL: <https://www.christchurchcall.com/call.html>.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

ВОДА Кристина Рудольфовна	к.полит.н., старший научный сотрудник Центра азиатско-тихоокеанских исследований Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М.Примакова (ИМЭМО РАН)
ДАВЫДОВ Алексей Андреевич	к.полит.н., научный сотрудник Лаборатории «Центр ближневосточных исследований» ИМЭМО РАН
ЕВТОДЬЕВА Марианна Георгиевна	к.полит.н., руководитель Группы глобализации военно-экономических процессов Центра международной безопасности ИМЭМО РАН
КОРОСТЕЛЕВ Станислав Валентинович	к.юрид.н., доцент кафедры международных гуманитарных связей факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета; ответственный секретарь Объединенной комиссии при Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам
МЕГРЕ Милена (Бразилия)	студентка, Институт международных отношений и управления МГИМО-Университета МИД России
РУСТАМОВА Лейли Рустамовна	к.полит.н., научный сотрудник Группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН
СЕДЕЛЕВ Артем Константинович	председатель Ближневосточного клуба Научного студенческого общества МГИМО-Университета
СОЛОВЕЙЧИКОВА Анна Евгеньевна	заместитель директора Архива РАН; заместитель председателя правления, «Наследие без границ»; член российского отделения Международного совета музеев
СТЕПАНОВА Екатерина Андреевна	д.полит.н., ведущий научный сотрудник и руководитель Группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН, профессор РАН
СУРКОВ Николай Юрьевич	к.полит.н., старший научный сотрудник Группы изучения общих проблем региона Лаборатории «Центр ближневосточных исследований» ИМЭМО РАН
СУЧКОВ Максим Александрович	к.полит.н, доцент, старший научный сотрудник Научного центра анализа международных процессов МГИМО-Университета
ФРОЛОВ Александр Владимирович	д.полит.н, ведущий научный сотрудник Группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН
ЦЕЛИЦКИЙ, Сергей Владимирович	научный сотрудник Сектора военно-политического анализа и исследовательских проектов Центра международной безопасности ИМЭМО РАН

ABOUT THE AUTHORS

DAVYDOV, Alexey	Cand. of Sciences (Politics), research fellow, Laboratory “Center for the Middle East studies”, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), Russian Academy of Sciences
YEV TODIEVA, Marianna	Cand. of Sciences (Politics), head, Group on globalization of military-economic processes, Center for International Security, IMEMO
FROLOV, Alexander	Dr. of Sciences (Politics), lead researcher, Group on peace and conflict studies, IMEMO
KOROSTELEV, Stanislav	Cand. of Sciences (Law), associate professor, Department of international humanitarian ties, St. Petersburg State University; executive secretary, Joint Commission on harmonization of national laws related to security and countering emerging threats and challenges, International Parliamentary Assembly, Commonwealth of Independent States (CIS)
MEGRE, Milena (Brazil)	student, School of Government and International Affairs, MGIMO University
RUSTAMOVA, Leili	Cand. of Sciences (Politics), research fellow, Group on peace and conflict Studies, IMEMO
SEDELEV, Artyom	chair, Middle Eastern club of the Student academic society, MGIMO University
SOLOVEICHIKOVA, Anna	deputy director, Archive of the Russian Academy of Science; deputy chair of the board, “Heritage without Borders”; member, Russian chapter of the International Council of Museums
STEPANOVA, Ekaterina	Dr. of Sciences (Politics), lead researcher, head, Group on peace and conflict studies, IMEMO; Russian Academy of Sciences Professor
SUCHKOV, Maxim	Cand. of Sciences (Politics), senior fellow, Laboratory for international trends analysis, MGIMO University
SURKOV, Nikolai	Cand. of Sciences (Politics), senior researcher, Group on common problems in the region, Laboratory “Center for the Middle East studies”, IMEMO
TSELITSKY, Sergei	Research fellow, Sector on military-political analysis and research projects, Center for International Security, IMEMO
VODA, Kristina	Cand. of Sciences (Politics), senior researcher, Center for Asia Pacific Studies, IMEMO

Подписано в печать 27.11.2019. Формат 60×84/8
Печать офсетная.
Объем 16,5 п. л., 9,7 а. л. Тираж 120 экз. Заказ № 35

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23

Отпечатано на полиграфической базе ИМЭМО РАН,
117997, Москва, ул. Профсоюзная, 23